

Rapport

Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten

Omfang og årsaker

Forfattere

Roland Mandal
Karin Dyrstad
Line Melby
Trude Midtgård



Rapport

Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten

Omfang og årsaker

EMNEORD:Nav
Trygderetten
Vedtak
Organisering
Klage og omgjøring
Rettsikkerhet
Forvaltning**VERSJON**

Endelig rapport

DATO

2016-06-01

FORFATTERE

Roland Mandal, Karin Dyrstad, Line Melby og Trude Mariane Midtgård

OPPDRAGSGIVER

FARVE, Arbeids- og velferdsdirektoratet

OPPDRAGSGIVERS REF.

Niels Wulfsberg

PROSJEKTNR

102009355

ANTALL SIDER

223

SAMMENDRAG

Rapporten presenterer resultatene fra et forskningsprosjekt som har kartlagt årsakene til at Nav og Trygderetten omgjør vedtak om økonomiske ytelser, etter at brukerne har påklaget dem. Rapporten konkluderer blant annet med at Nav må jobbe enda mer systematisk for å innhente all nødvendig dokumentasjon – så tidlig som mulig i forløpet, og at gode og individuelt begrunnede vedtaksbrev er en nøkkel for å forebygge klager og omgjøring. Rapporten drøfter også mulige gevinster av en tidligere avklaring og koordinering av praksis mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene, som ledd i å forebygge klage og omgjøring. Videre drøftes potensielle effekter av en tettere dialog mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans, for økt gjensidig erfaringsutveksling og læring. Basert på resultatene presenteres en rekke forslag for hva Nav kan gjøre annerledes, for å unngå noe av den klagesaksbehandling og omgjøring av vedtak som etaten bruker tid og ressurser på i dag.

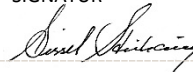
Prosjektet baserer seg på en bred datainnsamling, både kvantitativ og kvalitativ: Gjennomgang av tidligere forskning, kvalitetsrapporter og analyser, analyser av saksstatistikk utlevert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, analyser av saksstatistikk utlevert fra Trygderetten, en elektronisk kartlegging i Nav Forvaltning, og kvalitative intervjuer i Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten. I tillegg ble det gjennomført møter med styringsenhetene for begge nivåene i Nav.

UTARBEIDET AV

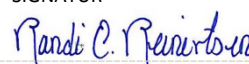
Roland Mandal, forskningsleder

**KONTROLLERT AV**

Sissel Steihaug, seniorforsker

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Randi E. Reinertsen, forskningssjef

SIGNATUR**RAPPORTNR**

SINTEF A27675

ISBN

978-82-14-06038-6

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Historikk

VERSJON	DATO	VERSJONSBESKRIVELSE
1.0	2016-06-01	Endelig rapport

Innholdsfortegnelse

Forord	9
Sammendrag	11
Brukerperspektivet	11
NAV Forvaltning	13
NAV Klageinstans	18
Trygderetten	20
Rådgivende leger	23
Del 1. Bakgrunn	27
1 Klager og omgjøring i Nav og Trygderetten	29
1.1 Noen nøkkeltall for klage- og ankesaker i Nav	30
1.2 Saksbehandling og skjønnsutøvelse i Nav	32
1.3 Organisering av rapporten	36
1.4 Etiske vurderinger	36
2 Problemstillinger og forskningsdesign	37
2.1 Problemstillinger	37
2.2 Avgrensning til seks ytelser	39
2.3 Datakilder	42
2.3.1 Tidligere rapporter og analyser	42
2.3.2 Analyser av registerdata utlevert av Arbeids- og velferdsdirektoratet	43
2.3.3 Saksstatistikk fra Trygderetten	43
2.3.4 Kartlegging ved Nav Forvaltning	43
2.3.5 Intervju med saksbehandlere i Nav Forvaltning	44
2.3.6 Intervju med saksbehandlere i Nav Klageinstans	46
2.3.7 Intervju med medlemmer i Trygderetten	47
3 Bakgrunn og tidligere forskning	48
3.1 Tidligere forskning og utredning	48
3.2 Kompetansestrategi for Nav 2013–2020	56
Del 2. Resultater	57
4 Trender i klagebehandling og omgjøring i Nav Forvaltning	59
4.1 Om tallmaterialet	59

4.2	Klager, omgjøring og saksbehandling i Nav Forvaltning	61
4.2.1	Omgjørings- og innvilgelsesandel (førstegangsvedtak)	64
4.2.2	Omgjøring og andel klagesaker	66
4.2.3	Omgjøringsandel og antall saker behandlet	67
4.2.4	Omgjøringsandel og normtall for produksjon	68
4.2.5	Omgjøringsandel og sykefravær	69
4.2.6	Statistiske analyser og oppsummering	70
5	Saksbehandling i Nav Forvaltning	72
5.1	Organisering	74
5.1.1	Styringsenheten for Nav Forvaltning	74
5.1.1	Spesialisering av saksbehandlingen	75
5.1.2	Fagnettverk og rollen som fagkoordinator	80
5.2	Kompetanse og fagbakgrunn	83
5.3	Rutiner for saksbehandling	87
5.3.1	Saksbehandling og normtider	87
5.3.2	Rollen som attestant	93
5.3.3	Rundskriv som støtte i saksbehandlingen	94
5.3.4	Systematisering av årsaker til klager og omgjøringer	97
5.4	Tilstrekkelig utredning av saker	98
5.4.1	Mellom utredningsplikt, opplysningsplikt og produksjonspress	98
5.4.2	Erfaringer fra Nav Klageinstans	102
5.5	Samhandling med Nav-kontorene	103
5.5.1	Betydningen av Nav-kontorene for klage og omgjøring	103
5.5.2	Erfaring med Nav-kontorene	104
5.5.2.1	Arbeidsavklaringspenger	105
5.5.2.2	Uføretrygd	106
5.5.2.3	Dagpenger	108
5.5.2.4	Ytelsene innen barne- og familieområdet	108
5.5.2.5	Oppsummering	110
5.5.3	Erfaringsutveksling og læring	110
5.5.4	Fører spesialiseringen til økt avstand mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene?	111
5.6	Spesialisering av klagesaksbehandlingen i Nav Forvaltning	112
5.7	Kommunikasjon med bruker	113
5.7.1	Elektronisk søknadsblankett	113
5.7.2	Betydningen av gode mangelbrev	116
5.7.3	Brukerkontakt på telefon	117
5.7.4	Betydningen av gode vedtaksbrev	118
5.7.4.1	Vedtaksbrevene sett fra Nav Klageinstans' ståsted	121

6	Å klage på et vedtak: Klageklagebøvelighet og bruk av advokat.....	123
6.1	Avhenger folks klageklagebøvelighet av individuelle ressurser og saksområde? Resultater fra intervjuene	123
6.2	Bruk av advokat.....	126
6.2.1	Kvaliteten på arbeidet advokatene utfører	127
6.2.2	Hvem bruker advokat?	127
6.2.3	Er det nødvendig å bruke advokat?	128
6.3	Oppsummering	129
7	Klagesaksbehandling i Nav Klageinstans	131
7.1	Organisering	131
7.2	Spesialisering og enhetlig praksis	132
7.3	Kompetanse og enhetlig praksis sett fra Nav Forvaltning	134
7.4	Samarbeid og erfaringsutveksling mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning	137
7.4.1	Nav Forvaltnings vurdering av kontakten med Nav Klageinstans	138
7.4.1	Nav Klageinstans' vurdering av kontakten med Nav Forvaltning.....	142
7.4.2	Tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker – hvordan fungerer ordningen?.....	144
7.5	Erfaringsforum – læring gjennom deling og drøfting?	147
7.6	Oppsummering	150
8	Bruk av rådgivende lege i Nav.....	151
8.1	Innledning	151
8.2	Erfaringer med bruk av rådgivende lege i Nav Forvaltning	152
8.3	Erfaringer med bruk av rådgivende lege i Nav Klageinstans	157
9	Saksbehandling i Trygderetten	162
9.1	Innledning	162
9.2	Omfanget av saker og utfall av Trygderettens kjennelser	163
9.2.1	Utfall av anker.....	165
9.2.2	Omgjøring i Trygderetten	166
9.3	Arbeidsform i Trygderetten	168
9.3.1	Oppsummering	174
9.4	Hvilke erfaringer har Nav Klageinstans med Trygderetten?.....	174
9.4.1	Behov for spesialisering i Trygderetten?	180
9.5	Oppsummering	182
10	Funn fra utvalgte saksområder: klager, omgjøring og erfaring med regelverkene	185
10.1	Arbeidsavklaringspenger – uavklart regelverk og utfordrende grensesnitt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning	185
10.1.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	186

10.1.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	190
10.2	Uføretrygd – faglig utfordrende regelverk, men bedre dokumentasjonsinnhenting og bedre skriftlige vedtak trengs.....	191
10.2.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	191
10.2.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	193
10.3	Dagpenger – overkommelig regelverk, men unntaksbestemmelser og manglende regelverksavklaringer gjør det krevende å praktisere	194
10.3.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	194
10.3.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	196
10.3.3	Trengs en annen organisering på toppen?	198
10.3.4	Nasjonal kø med dagpengeklager – betydning for hvordan omgjøringsandeler kan tolkes	199
10.4	Foreldrepenger – standardisert masseproduksjon og kompliserte enkeltsaker	200
10.4.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	200
10.4.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	202
10.5	Enslig forsørger – store endringer fra 1. januar 2016, men utfordringene med innhenting av dokumentasjon vil fortsatt eksistere	203
10.5.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	203
10.5.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	205
10.6	Barnebidrag – greit regelverk, men topartsforholdet og krevende kartlegging av faktiske forhold kompliserer saksbehandlingen	205
10.6.1	Hva er årsakene til at vedtak påklages?	205
10.6.2	Refleksjoner rundt regelverket.....	207
10.7	Hvilket skjønn anvendes i Nav og Trygderetten?	208
Del 3. Avslutning		211
11 Diskusjon		213
11.1	Reelle, ubegrunnede og unødvendige klager	213
11.2	Mangelfull utredning av saker som omgjøringsårsak	215
11.3	Andre årsaker til omgjøring av vedtak.....	217
11.4	Klagetilbøyelighet og rettssikkerhet	218
11.5	Betydningen av gode vedtaksbrev.....	219
11.6	Forskjeller i omgjøringsandeler mellom Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten..	219
11.7	Anbefalinger	220
Referanser		221

TABELLER

Tabell 1.1 Klager og anker i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans i 2015	31
Tabell 1.2 Antall behandlede klager i Nav Forvaltning og Klageinstans, etter område (2015)	31
Tabell 2.1 Organisering av saksbehandling av uføresaker i Nav Forvaltning	41
Tabell 2.2 Organisering av saksbehandling av barnebidrag	42
Tabell 2.3 Oversikt over hvem som bidro i utfylling av kartleggingsskjema i de ulike forvaltningsenhetene	44
Tabell 2.4 Informanter i Nav Forvaltning.....	45
Tabell 2.5 Informanter i Nav Klageinstans.....	46
Tabell 4.1 Oversikt over utleverte registerdata fra Nav	59
Tabell 4.2 Variasjoner i omgjøringsandel, multivariate regresjonsmodeller	70
Tabell 5.1 Viktigste tiltak for å redusere antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak.....	72
Tabell 5.2 Vurdering av saksbehandlingen i Nav Forvaltning.....	73
Tabell 5.3 Erfaring med fagnettverk og nettverksmøter, Nav Forvaltning	80
Tabell 5.4 Antall saksbehandlere som har jobbet i forvaltningsenhetene i to år eller mindre.....	86
Tabell 11.1 Forenklet framstilling av tre typer klagesaker i Nav	214

FIGURER

Figur 1.1 Antall behandlede klage- og ankesaker i Nav Klageinstans	30
Figur 2.1 Brukernes klage- og ankesaker i det norske trykkesystemet.....	38
Figur 2.2 Saksområder inkludert i studien.....	40
Figur 4.1 Variasjoner i omgjøringsandel (prosent)	61
Figur 4.2 Antall klager behandlet i Nav Forvaltning	61
Figur 4.3 Variasjoner i omgjøringsandel (prosent) over tid, etter enhet og ytelse. Prosent	63
Figur 4.4 Andel omgjøringer og innvilgede førstegangsvedtak i Nav Forvaltning, etter år og enhet. Prosent.....	65
Figur 4.5 Andel omgjøringer og innvilgede førstegangsvedtak i Nav Forvaltning, etter år og ytelse. Prosent.....	65
Figur 4.6 Omgjøring og antall klager relativt til antall førstegangsvedtak fattet, etter ytelse og år/enhet....	66
Figur 4.7 Omgjøring og antall førstegangsvedtak fattet, etter ytelse og år/enhet	67
Figur 4.8 Omgjøringsandel og andel førstegangsvedtak fattet innen normert tid	68
Figur 4.9 Omgjøringsandel og gjennomsnittlig sykefravær, etter ytelse og enhet	69
Figur 5.1 Betydningen av utredning av saker og gode begrunnelser for avslag	73
Figur 5.2 Kompetanse i forvaltningsenhetene, prosent.....	83
Figur 5.3 Kompetansesammensetning, etter forvaltningsenhet	84
Figur 5.4 Andelen jurister målt opp mot antall saksområder i enhetene	85
Figur 5.5 Erfaringer med samhandling med Nav-kontorene	104
Figur 7.1 Organisering av Nav Klageinstans	131
Figur 7.2 Erfaring med Nav Klageinstans i Nav Forvaltning.....	134
Figur 7.3 Vurdering av samhandling med Nav Klageinstans	137
Figur 7.4 Nav Forvaltnings vurderinger av erfaringsforum	147
Figur 9.1 Antall saker og saksbehandlingstid i Trykderetten, 2008-2014	164
Figur 9.2 Variasjon i fordelingen av saker som behandles i Trykderetten, 2008-2014.....	165
Figur 9.3 Utvikling i antall saker og andel saker som endte med omgjøring eller opphevelse, 2008-2014..	166
Figur 9.4 Andel helt eller delvis omgjorte saker i Trykderetten, 2008-2014.....	167

Avdeling helse i SINTEF er et forskningsmiljø som består av fem forskningsgrupper: *Velferdsforskning*, *Helsetjenesteforskning*, *Arbeidsfysiologi*, *Design* og *Global helse og velferd*. Avdelingen har som mål å utvikle ny kunnskap og nye løsninger for å løse samfunnsutfordringer innen arbeidsliv, velferd, helse og omsorg, og forsker blant annet på problemstillinger knyttet til deltakelse i arbeidslivet, psykisk helse og unge utenfor skole og arbeid. I tillegg utfører vi forskningsoppdrag innen temaer som effektiv organisering og ressursbruk i helse- og omsorgstjenestene, tilgjengelighet til helsetjenester samt forebyggende og helsefremmende arbeid og rehabilitering. Brukerperspektivet står sentralt i all vår forskning, og det meste av det vi gjør er rettet mot å utvikle tjenester og løsninger som ivaretar brukernes behov.

Forord

Prosjektet startet opp i januar 2015, og sluttrapport ble overlevert FARVE-sekretariatet 13. mai 2016. Roland Mandal (forskningsleder) har vært prosjektleder og har jobbet i prosjektet sammen med forskerkolleger Karin Dyrstad og Line Melby. Trude Midtgård, som nylig ble ansatt i avdelingen, har bidratt i prosjektets slutfase. Sissel Steihaug (Avdeling helse i SINTEF) har vært intern kvalitetssikrer. Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, førsteamanuensis ved Institutt for rettsvitenskap ved Universitetet i Agder, har fungert som ekstern rådgiver i prosjektet.

Vi ønsker å takke styringsenheten for Nav Forvaltning, ved direktør Ellen Christiansen og avdelingsdirektør Gry Bovard Hansen, for god bistand i forbindelse med gjennomføring av intervju og elektronisk kartlegging i Nav Forvaltning. Takk også til alle ledere og ansatte i forvaltningsenhetene, som deltok i kartlegging og som stilte til intervju. På samme måte ønsker vi å takke direktør Grethe Børsheim og Nav Klageinstans, som har vist imøtekommenhet underveis, og som tidlig oversendte relevant materiale til oss (kvalitetsrapporter og statistikk). En god dialog var viktig for å få avtalt og gjennomført intervju med ansatte i Nav Klageinstans. En takk går selvsagt også til ledere og ansatte i Nav Klageinstans, som stilte til intervju.

En stor takk må også rettes til Nav Klageinstans Midt og fungerende avdelingsdirektør Ketil Aavik, som over en lengre periode stilte lokaler til disposisjon for prosjektteamet, med telefon- og videokonferanseutstyr. Dette muliggjorde en god og effektiv datainnsamling.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet er det flere som fortjener en takk. Gutorm Høgåsen ved Seksjon for styringsinformasjon i Styringsstaben la ned en stor innsats for å fremskaffe registerdata fra Navs saksbehandlingssystemer til oss. Seksjonssjef Tonje Ek Brunvoll og seniorrådgiver Fredrik Knoph Kvamme (begge Styringsstaben) samt Olena Tkachenko (Tjenesteavdelingen, Analyseseksjonen) takkes også, for bistand underveis. En takk går også til sjeflege Grete Damberg, for utlevering av informasjon og tall om rådgivende leger i Nav, samt Øyvind Omholt Alver (Ytelsesstaben), for utlevering av klage- og omgjøringstall.

Takk til Trygderetten ved leder Knut Brofoss, avdelingsleder Marianne Kjøllesdal og de kyndige rettsmedlemmene innenfor medisin, jus og attføringsfag, som stilte til intervju. Takk også til seniorrådgiver Espen Vhile for utlevering av saksdata fra Trygderettens systemer.

Som et ledd i kvalitetssikringen av rapporten ble det arrangert en workshop 3. mars 2015, med deltakere fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. Takk til alle som deltok i denne workshopen, og en spesiell takk til de som kom med skriftlige innspill i etterkant.

Sist men ikke minst ønsker vi å takke FARVE-sekretariatet ved Niels Wulfsberg og Helle Sundby, for godt samarbeid underveis.



Roland Mandal

Prosjektleder

Trondheim, 13. mai 2016

Sammendrag

Rapporten presenterer resultatene fra et forskningsprosjekt som har kartlagt årsakene til at vedtak blir påklaget og omgjort i Nav og Trygderetten. Med vedtak menes vedtak om økonomiske ytelser etter folketryktdloven. Nav fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig, eksempelvis innenfor arbeidsavklaringspenger, barnetrygd, sykepenger og uføretrygd. Av alle vedtak som Nav fattet, ble 54 000 i 2015 påklagd til det nivået som opprinnelig fattet vedtakene, det vil si Nav Forvaltning. Av disse vedtakene omgjorde Nav Forvaltning 22 805 (cirka 42 prosent), mens 31195 klager gikk til nivået over – Nav Klageinstans. I tillegg behandlet Nav Klageinstans 4669 anker.¹ Denne mengden med klagesaker innebærer at saksbehandlere i Nav må bruke mye tid og ressurser på å saksbehandle og vurdere på nytt saker som allerede er saksbehandlet. Hovedmålsettingen med dette prosjektet har vært å kartlegge årsakene til at vedtak om økonomiske ytelser påklages og omgjøres i Nav og Trygderetten, og hva som kan gjøres for å sikre at en større andel av vedtakene får et korrekt utfall på lavest mulig nivå – og så nært brukeren som mulig.

Prosjektet baserer seg på en bred datainnsamling, både kvantitativ og kvalitativ: Gjennomgang av tidligere forskning, kvalitetsrapporter og analyser, analyser av saksstatistikk utlevert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, analyser av saksstatistikk utlevert fra Trygderetten, en elektronisk kartleggingsundersøkelse gjennomført i Nav Forvaltning, samt kvalitative intervjuer i Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten. I tillegg ble det i en tidlig fase gjennomført møter med styringsenhetene for begge nivåene i Nav. Bruken av mange ulike datakilder har vært viktig for å få frem et mest mulig grundig og nyansert bilde av hvordan saksbehandlingen i Nav og Trygderetten fungerer, og hva som bør gjøres for at en større andel saker skal få riktig utfall allerede når førstegangsvedtaket behandles.

I det følgende oppsummerer vi de viktigste funnene i rapporten, samt implikasjoner av disse.

Brukerperspektivet

Hvem klager? Klagemønster på tvers av saksområder

På spørsmål om det er noen sosialt betingede variasjoner med tanke på hvem som klager og hvor hyppig det klages, så er den generelle tilbakemeldingen fra saksbehandlerne at saksområde i stor grad er det som definerer klagehyppighet og folks terskel for å klage. Variasjoner på tvers av saksområder handler blant annet om at mens noen ytelser retter seg mot et tverrsnitt av befolkningen (foreldrepenger og dagpenger), så er andre ytelser assosiert med en mer avgrenset målgruppe. Dette kan sies å gjelde for uføretrygd og enslig forsørgerstønad. Det er en oppfatning blant saksbehandlerne vi intervjuet at mens det innenfor dagpenger og foreldrepenger er mange "kvalifiserte" klagere og et gjennomgående høyt nivå på klagen, så er bildet litt annerledes på noen av de andre områdene.

Innen dagpenger og foreldrepenger, som er ytelser som retter seg mot hele befolkningen, er det videre en tilbakemelding at mange av dem som klager, også er blant dem som har best forutsetninger for å følge opp sin egen sak. Ressurssterk er et ord som brukes for å beskrive dem. I det store og hele opplever imidlertid saksbehandlerne at klagingen er ganske jevnt fordelt, på tvers av saksområder og målgrupper. Ingen opplever at det er noen grupper som systematisk unngår å benytte seg av retten til å klage. Men i og med at dette er saksbehandlerne egne oppfatninger, så kan vi ikke utelukke at det finnes grupper som mer eller mindre systematisk unngår å klage.

¹ Tall utlevert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

På spørsmål om det har skjedd en endring over tid når det gjelder klagenivået på de ulike ytelsene, så var det også her litt blandede tilbakemeldinger fra saksbehandlerne. Noen hadde et klart inntrykk av at det klages mer nå enn tidligere, og de knyttet det blant annet til økt rettsliggjøring i samfunnet og stigende forventninger blant folk til at man har krav på støtte fra Nav. Andre igjen hadde en opplevelse av at det ikke klages mer, i samme type saker, nå sammenlignet med tidligere.

Bruk av advokat kan representere en viktig mulighet – men kvaliteten varierer

Bruk av advokat beskrives som vanlig på noen av de saksområdene vi har sett på, som uføretrygd og barnebidrag. For uføretrygd forklares dette med at det er et krevende regelverk, ofte med tunge skjønnsmessige vurderinger, i skjæringspunktet mellom medisin, arbeid og funksjonsevne. Det er et område med mye skjønn og jus, og ikke overraskende trekkes advokater ofte inn i klageomgangen. Det at det ligger mye i potten for bruker, i form av retten til en varig trygdeytelse, gir også økt sannsynlighet for at advokat blir trukket inn i klageomgangen. Når det gjelder barnebidrag, så er det gjerne topartsforholdet, høyt konfliktnivå og uenighet rundt bidragsfastsettelsen, som fører til at advokat trekkes inn.

På den ene side mente saksbehandlerne vi intervjuet at muligheten til å benytte advokat er positiv, fordi det gir noen brukere bedre mulighet til å kunne følge opp sin egen sak. Noen brukere ville ikke vært i stand til å fremme en klage, dersom en advokat ikke hadde vært involvert. En advokat kan være det som skal til i en del tilfeller, for at en bruker benytter den adgangen som ligger i systemet, til å påklage et vedtak.

Samtidig er det en unison tilbakemelding at det er svært varierende kvalitet på advokatetens bidrag i trygdesaker. Mens noen beskrives som dyktige og har kunnskap om de aktuelle regelverkene, så er det andre advokater som i liten grad er i stand til å tilføre saken noe av verdi. Merverdien for bruker, slik Nav-saksbehandlerne opplever det, er usikker i en del saker, og totalt fraværende i andre saker. Saksbehandlerne bekrefter at det i dag eksisterer et relativt uregulert trygdemarked for advokater, og det har konsekvenser for kompetansen og kvaliteten på de tjenester som tilbys. Etter vårt syn er det en *systemutfordring* at kvaliteten oppleves å være så variabel. Det største problemet er at brukerne risikerer å få veldig ulik bistand, avhengig av hvilken advokat som involveres.

Er det et ansvar for advokater å forebygge klager?

Det varierer også i hvilken grad advokatene virker klageforebyggende. Selv om det ikke er advokatenes oppgave å minimere antall klager på vegne av systemet under ett, og selv om advokater ikke kan nekte brukere å klage, så har de et ansvar for å informere og veilede brukerne, slik at ubegrunnede klager ikke sendes inn. Advokatene har i det hele tatt et ansvar for å realitetsorientere sine klienter, men også her oppleves advokatenes bidrag som variabelt. Flere saksbehandlere i Nav Forvaltning viser til at de må bruke en del tid på klagesaker som de mener burde vært avverget i en tidligere fase – spesielt når man ser at en advokat faktisk har vært inni bildet. Manglende regelverkskompetanse blant advokatene, og at de ikke setter seg godt nok inn i sakene, betones som mulige årsaker til at det er slik. Mens man på den ene side risikerer å skape forventninger hos brukerne som ikke blir innfridd, bidrar det samtidig til en uheldig – og unødvendig – ressursbruk i Nav.

Bruken av advokat representerer en viktig mulighet for brukerne, men mye tyder på at ordningen er sårbar når det gjelder kvalitet og faktisk merverdi for bruker. Fra et bruker- og rettssikkerhetsståsted er det uheldig, fordi grunnen til å involvere en advokat gjerne er at saken skal bli bedre ivaretatt.

NAV Forvaltning

Kompetanse i Nav Forvaltning – variabel og ulikt fordelt mellom enheter

Kartleggingen gjennomført i Nav Forvaltning viser at én av fire saksbehandlere i Nav Forvaltning ikke har noen høyere utdanning. Videre oppga 17,7 prosent "annet", noe som betyr at 43 prosent av saksbehandlerne i Nav Forvaltning enten oppgir ingen høyere utdanning eller annet på spørsmål om utdanningsbakgrunn. Av de som oppgir en utdanning, er jus, økonomi og ledelse og samfunnsvitenskap de vanligste. Vi ser også at kompetansen er noe skjevfordelt mellom enhetene. For eksempel finner vi at 145 av 237 jurister (61 prosent) jobber i fem forvaltningsenheter. Videre finner vi at de tre enhetene med høyest andel jurister er blant de enhetene som har færrest saksområder. To av dem har fire saksområder og den tredje seks. Ikke skiller de seg ut ved at de har mer krevende saksområder enn andre enheter heller. Faktisk er det slik at enkelte forvaltningsenheter med ti saksområder, inkludert "tunge" regelverk som uføretrygd, yrkesskade og barns sykdom, har en lavere andel jurister. Som vi kommer tilbake til i rapporten, er det ulike syn på hvor viktig det er med juridisk kompetanse i Nav Forvaltning. Vår hensikt er mer å påpeke at fordelingen av juridisk kompetanse virker å være litt tilfeldig, når vi kontrollerer for saksområde på enhetsnivå.

I de mer kvalitative vurderingene av kompetanse i egen forvaltningsenhet var det gjennomgående positive vurderinger. Forvaltningsenhetene mener de har den kompetansen de trenger for å løse de oppgavene de er satt til. I den grad det var noe negativt, så handlet det om at hvilken kompetanse de ulike enhetene har, i stor grad er "historisk betinget", knyttet til omorganisering og innplassering i forbindelse med Nav-reformen.

Noen saksbehandlere var også opptatt av at med økende spesialisering av saksbehandlingen i Nav, så vil det stilles økte krav til saksbehandlerne evne til å foreta de mer komplekse vurderingene, fordi det kreves at de må beherske et regelverk fra A til Å. Dette forsterkes av at mange brukere innenfor enkelte ytelser har sammensatte utfordringer og behov (for eksempel arbeidsavklaringspenger), som fører til at vurderinger av rettigheter og inngangsvilkår kan bli krevende. Når forvaltningsenhetene spesialiseres enda mer, blir det også færre "enkle" oppgaver å sette saksbehandlere til.

Det er ikke en langsiktig kompetansestrategi som ligger bak den kompetanseprofilen forvaltningsenhetene har i dag. Muligheten til å ansette nye saksbehandlere trekkes derfor fram som positiv; de bringer med seg nye perspektiver inn i saksbehandlingen, og de fleste nyansatte har høyere utdanning. Når det gjelder Nav Klageinstans, så er det flere saksbehandlere her som opplever at kompetansen i Nav Forvaltning er god. Når kvaliteten på vedtakene likevel varierer, både innad i og på tvers av saksområder og enheter, så mener de det må ses i sammenheng med den produksjonshverdagen som preger Nav Forvaltning.

Fagnettverk og rollen som fagkoordinator viktig for avklaringer rundt regelverk og praksis

Både fra kartleggingen og intervjuene med saksbehandlere fremgår det at fagkoordinatorrollen er en nøkkelrolle når det gjelder saksbehandling, regelverksforståelse og utvikling av en enhetlig praksis i Nav. Det er vanskelig å se for seg hvordan nærmest daglige behov for regelverksavklaringer skulle blitt håndtert og fulgt opp, uten denne rollen. Da ville det ikke vært et nettverk for å diskutere faglige spørsmål og for koordinering av praksis. Så lenge saksbehandling skal skje i ulike enheter, lokalisert ulike steder, så vil det være helt nødvendig å ha slike funksjoner. Fagkoordinatorerne tar pulsen både på egen enhet og andre enheter, og har en viktig oppgave når det gjelder å avdekke variasjoner i hvordan regelverk praktiseres.

Som følge av en mer spesialisert saksbehandling mener enkelte også at nettverkene vil bli mer effektive og tydelige utad, fordi det krever mindre koordinering i et nettverk som består av seks fagkoordinatorer istedenfor nitten. Det øker også sannsynligheten for at de som har denne rollen, faktisk ønsker å være fagkoordinatorer. Samtidig blir det viktig at de som fyller denne rollen får god mulighet til å gjøre nettopp

det. I intervjuene forteller enkelte at de opplever en skvis mellom det å være fagkoordinator og saksbehandler, og at det kan være vanskelig å vurdere hvor mye innsats man skal legge ned i nettverket. Siden færre fagkoordinatorer nå skal representere større enheter og flere ansatte, er det viktig at rollebeskrivelsen for stillingen tydelig beskriver hva som forventes og hvor mye tid som skal brukes.

Jobbe enda mer systematisk for å innhente all nødvendig dokumentasjon – så tidlig som mulig

Et viktig funn i prosjektet er at det er potensial for å jobbe enda bedre og mer systematisk med å innhente den dokumentasjonen som trengs, for å fatte gode førstegangsvedtak. Dette er en tydelig tilbakemelding på tvers av saksområder. Selv om mye vil kunne bli enklere med økt overgang til digitale søknader og innhenting av inntektsopplysninger via A-ordningen, så vil utfordringer knyttet til innhenting av dokumentasjon fortsatt være til stede. Når vi mener at dette bør være en prioritert oppgave i Nav, så henger det først og fremst sammen med at fjorten av atten forvaltningsenheter som deltok i kartleggingen, bekreftet at det å bli flinkere til å innhente ytterligere dokumentasjon er et viktig tiltak, både for å få ned antall klager, men også for å redusere omgjøringen av vedtak. Det er dermed det tiltaket som flest enheter mener vil føre til redusert klageinngang og omgjøring.

Videre mente elleve forvaltningsenheter at antall klager ville gått ned dersom de hadde utredet sakene grundigere før vedtak ble fattet. Legger vi til alle uttalelsene i de kvalitative intervjuene som peker i samme retning, så er det åpenbart at dette er et område som må prioriteres enda sterkere fremover. Den viktigste grunnen til det er at det er mangelen på dokumentasjon som tvinger frem den uheldige praksisen som eksisterer i deler av Nav i dag, med å fatte vedtak om avslag på et mangelfullt grunnlag.

Forebygg potensielle klagesaker ved å identifisere dem så tidlig som mulig

Foreldrepenger er et eksempel på et saksområde der hovedtyngden av saker er *kurante*. Det er ikke noe krevende skjønn eller jus involvert, og standardiserte vedtaksbrev kan i stor grad benyttes. Utfordringen med et system som legger vekt på masseproduksjon og standardiserte vedtak, er imidlertid at muligheten til å bruke litt mer tid på å utrede og begrunne de sakene som potensielt kan utvikle seg til klagesaker, ikke er like god. I et system som vektlegger saksproduksjon og normtidsoppnåelse kan det rett og slett være krevende å bruke litt ekstra tid på de sakene man kanskje tenker kan utvikle seg til en klage. Kanskje har man heller ikke tid til å identifisere de sakene som er litt annerledes og som krever noe mer, i en tidlig fase.

Flere av dem vi intervjuet, spesielt i klageinstansen, mente at Nav må bli bedre til å identifisere de potensielle klagesakene allerede når førstegangsvedtaket fattes, fordi man allerede i denne fasen kan forebygge fremtidig klage og omgjøring med en god individuell begrunnelse. Systemet må imidlertid legge til rette for det. I tillegg er det et spørsmål om god regelverkskompetanse og det å formulere gode vedtaksbrev, som gjør brukeren i stand til å forstå hvorfor utfallet av saken ble som det ble. En individuell begrunnelse er viktig i alle vedtaksbrev; i avslagsvedtak vil det kunne ha en ekstra forebyggende effekt.

Kilder til kvalitetsforbedring brukes i varierende grad

Kartleggingen i Nav Forvaltning viser at det er variasjoner i hvordan forvaltningsenhetene jobber for å identifisere og systematisere årsaker til at førstegangsvedtak blir påklaget og omgjort etter klage. Kildene til kvalitetsforbedring er mange, slik som fagnettverk, tilbakemelding i enkeltsaker, fagmøter med diskusjoner av case og klageinstansens kvalitetsrapporter. Bruken fremstår imidlertid som varierende. Mange enheter virker å jobbe bra og bruke de kildene til kvalitetsforbedring som finnes, mens andre virker å henge litt etter. Noen av enhetene svarer ærlig at dette er noe de ikke jobber godt nok med. Færre og mer robuste enheter som følge av spesialisering kan trolig virke positivt med tanke på å skape en mer enhetlig måte å drive kvalitetsarbeid på.

Fortsatt en vei å gå før informantene i Nav Forvaltning opplever at de er i stand til å sikre likebehandling, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen

Nav-reformen var en forvaltningsreform som skulle bidra til en mer effektiv og brukervennlig forvaltning. Etableringen av forvaltningsenheter og spesialisering av saksbehandlingen skulle bidra til dette. Gjennom å legge saksbehandlingen til større enheter skulle man sikre økt kvalitet i saksbehandlingen og større grad av likebehandling. Med kvalitet i saksbehandlingen mener vi en saksbehandling der i) saken er fullt ut dokumentert, ii) vedtaket blir riktig ut fra sakens opplysninger og iii) at saken behandles så raskt som mulig.

På spørsmål om forvaltningsenheterne opplever at de, gjennom den saksbehandlingen de utfører, er i stand til å sikre likebehandling, kvalitet i ytelsesforvaltningen og en effektiv saksbehandling, er hovedinntrykket at det er en del å gå på, før man opplever at måten man saksbehandler på er i tråd med disse målsetningene. Mens 4-5 enheter svarer at dette er noe de i svært stor grad klarer å leve opp til, så er det over dobbelt så mange enheter som svarer at dette er noe de i ganske stor grad klarer å leve opp til. I og med at disse målsetningene har vært helt i kjernen av Nav-reformen, så er det et tankekors at et klart flertall av forvaltningsenheterne opplever at dette er noe de bare delvis klarer å oppfylle, 10 år etter at Nav-reformen ble innført. Resultatet bør ses i sammenheng med mange av de andre funnene vi har gjort, knyttet til utfordringer med ulik praksis (innad i og på tvers av enheter, både i forvaltningen og klageinstansen), dokumentasjonsinnhenting, informasjon og veiledning og utformingen av vedtaksbrev. Det er en klar implikasjon av resultatene at Nav som organisasjon må jobbe videre for å sikre likebehandling, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen.

Kvaliteten på skriftlige vedtak til brukerne er viktig for å "forebygge" klage og omgjøring

Kvaliteten på de skriftlige vedtaksbrevene til brukerne er en av de viktigste nøklene for å forebygge klage og omgjøring. Dette gjelder på tvers av saksområder. Selv om det gjøres mye for å sikre bedre kvalitet på vedtakene gjennom standardisering av vedtaksbrev og "klart språk"-satsing, er kvaliteten fortsatt for variabel, ifølge saksbehandlerne både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. Gode vedtaksbrev er de som på en forståelig måte forklarer sammenhengen mellom brukers situasjon og utfallet i vedtaket. Å utforme vedtaksbrevet, og spesielt fritekstbeskrivelsen, på en måte som gjør at bruker opplever at Nav har sett det unike ved hans/hennes sak, beskrives som spesielt viktig. Først og fremst fordi brukerne har krav på å få godt begrunnede vedtak, men også for å forhindre en del klager. Korte og standardisert vedtak, som ikke begrunner noe videre hvorfor utfallet ble som det ble, kan virke direkte klagegenererende.

En del informanter uttrykker at saksbehandlere i Nav må bli flinkere til å skrive forståelige vedtaksbrev. Uavhengig av om en søknad innvilges eller avslås, har bruker krav på en god begrunnelse. Med tanke på å forebygge klage og omgjøring er det imidlertid spesielt viktig i saker som ender med avslag. I et klage- og omgjøringsperspektiv er den viktigste tilbakemeldingen, fra alle aktører og nivåer, at en god begrunnelse for hvorfor søker fikk avslag, vil redusere antallet klager som kommer inn.

Spesialisering av saksbehandlingen gir mange fordeler – men nye utfordringer oppstår

På alle nivåer, og på tvers av saksområder, er det en klar tilbakemelding at spesialisering av saksbehandlingen er veien å gå for å oppnå en mer effektiv og mer ensartet saksbehandling. Oppfatningen blant saksbehandlerne er at det blir enklere å oppnå en lik praksis når saksbehandling legges til noen få enheter. Det ble også vist til positive erfaringer med spesialisering så langt i Nav. Fra klageinstansens side ble det pekt på at spesialisering på noen områder faktisk har ført til at det klages mer, fordi regelverk praktiseres mer i tråd med intensjonene, og fordi Nav Forvaltning i større grad "tør" å stå på egne vedtak. Videre pekes det på en enklere faglig koordinering rundt regelverk og rundskriv, når fagnettverkene, som følge av spesialiseringen, blir mindre. Alt i alt er det mye som tyder på at spesialisering gir et bedre utgangspunkt for å oppnå en mer lik saksbehandling, sammenlignet med en situasjon der saker behandles i alle landets forvaltningsenheter.

Spesialisering løser imidlertid ikke alt, og nye utfordringer oppstår. Noen av saksbehandlerne var bekymret for at spesialisering vil føre til at Nav Forvaltning fjerner seg mer fra Nav-kontorene. Når for eksempel arbeidsavklaringspenger går fra å bli behandlet i alle fylker til å bli lagt til seks enheter, så fryktet enkelte at dialogen og samhandlingen mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene på sikt vil svekkes. Mens man som saksbehandler tidligere hadde god oversikt over Nav-kontorene i eget fylke, blir det nå mange flere Nav-kontor å forholde seg til. I tillegg til å gjøre det vanskeligere å følge opp enkeltsaker, var det også en oppfatning at det ikke lenger vil være mulig for Nav Forvaltning å ha møter med Nav-kontorene, når hver enhet får flere fylker innunder seg. Spesielt for arbeidsavklaringspenger, der grenseflatene og samhandlingen mellom Nav Forvaltning og Nav-kontor er viktig for saksbehandlingens samlede kvalitet, er dette signaler som må tas på alvor.

Det å saksbehandle saker fra andre fylker vil dessuten kunne kreve en type kompetanse og innsikt om lokale forhold (utdanningstilbud, arbeidsmarked, tiltakssektoren) i andre fylker, som saksbehandlerne ved de spesialiserte enhetene ikke har. Spesielt relevant er dette for ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I intervju med saksbehandlere på uføreområdet kom det blant annet frem at hva som skal regnes som en "ferdig avklart" sak, i lys av krav til medisinsk behandling og arbeidsutprøving, varierer på tvers av fylker. En årsak til dette er at arbeidsmarked og tilgangen til helsetjenester, varierer. De fant det også utfordrende å vurdere om en sak fra et annet fylke er grundig nok utredet, når de vet de har en ganske "streng standard" i saker fra eget fylke, og heller ikke kjenner arbeidsmarkedet, tiltakssektoren og helsetjenestetilbudet i det andre fylket.

Regelverkskompetanse og kvaliteten på den saksforberedende jobben må bli bedre i Nav-kontorene

Selv om vi ikke har gjennomført en egen datainnsamling blant Nav-kontorene, så har vi forsøkt å kartlegge de erfaringene som Nav Forvaltning har med Nav-kontorene. Nav-kontorene skal drive med tidlig, tett og individuelt tilpasset oppfølging av brukerne, og både innenfor arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vil derfor Nav-kontorenes innsats ha betydning for saksinngangen på ulike saksområder. Nav-kontorene har også en rolle når det gjelder å informere brukerne om rettigheter og plikter. Den viktigste rollen Nav-kontorene har på ytelsesområdet, er imidlertid knyttet til regelverket for arbeidsavklaringspenger, der Nav-kontoret har ansvaret for å vurdere såkalte brukernære vilkår, knyttet til arbeidsevne og passelig aktivitet med sikte på å komme i arbeid.

På spørsmål om hvordan de erfarer at samarbeidet med Nav-kontorene fungerer, svarte femten forvaltningsenheter at det generelt fungerer bra. På spørsmål de sakene der Nav Forvaltning er avhengig av Nav-kontorene for å kunne behandle saken (arbeidsavklaringspenger) er godt nok forberedt når de kommer inn, var bildet mer delt. Syv enheter sa seg enig og syv sa seg uenig i dette. Intervjuene bidro til å utdype hva dette handlet om; mangelfull utredning av nedsatt arbeidsevne (§ 11-5), mangelfull håndheving av aktivitetskrav samt bruk av statusen "ferdig avklart" når det viser seg at brukere egentlig ikke er ferdig avklart. Begge enheter vi intervjuet på AAP-området er klar på at det er kvalitetsmessige utfordringer knyttet til den jobben Nav-kontorene gjør – og knytter det blant annet til manglende forståelse av hvordan regelverket skal forstås og praktiseres.

Mange mener det er behov for fysiske møteplasser og erfaringsutveksling mellom Nav Forvaltning og Nav-kontor

Flere saksbehandlere uttrykker et behov for arenaer og møteplasser for samhandling og erfaringsutveksling. Klarest kommer nok dette til uttrykk på AAP-området, som er den ytelsen som er mest todelt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning. Det pekes på verdien av å ha fysiske møter, for å diskutere regelverk, praksis, samarbeid og for å kunne lære av hverandre. Selv om man i dag kan kommunisere effektivt på andre måter, så vil denne typen møteplasser legge til rette for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring. Noen steder og på enkelte saksområder er det slik samhandling i dag, og

erfaringene beskrives som positive. Spesielt gjelder dette på AAP-området, der det fortsatt er uklarheter og utfordringer knyttet til arbeidsdelingen mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning.

Å fatte avslag på et mangelfullt grunnlag virker å være en etablert praksis i deler av Nav Forvaltning

Basert på intervjuene og kartleggingen virker det å være en ganske vanlig strategi i Nav i dag at saksbehandlere fatter vedtak om avslag i saker som ikke er tilstrekkelig dokumentert. Saksbehandlerne er tydelig på at det er det som skal til for å få fortgang i mange saker. Det er mer effektivt overfor bruker å gi et avslag enn å purre på manglende dokumentasjon. I tillegg telles et vedtak om avslag som en behandlet sak, på lik linje med en innvilget sak – selv om den ikke er realitetsbehandlet. Det er liten tvil om at "løsningen" med å fatte vedtak om avslag på et mangelfullt grunnlag, må ses i sammenheng med de kravene som saksbehandlere og enheter står overfor når det gjelder vedtaksproduksjon og normtidsopptak.

Imidlertid må man skille på de sakene der Nav har gjort det de skal, med tanke på å dokumentere saken, kontra de sakene der Nav burde gjort mer, før vedtak om avslag fattes. Mange saker er trolig i den første kategorien. Samtidig er det ikke alltid så lett å vite om man som saksbehandler har strukket seg langt nok for å opplyse saken. For å vite dette sikkert bør man egentlig gjøre et forsøk på å operasjonalisere konkret hvor langt brukernes medvirkningsplikt skal gå, og det samme for Navs utredningsplikt. Spørsmålet om hvilke opplysninger saksbehandler *burde* kjenne til, men som han/hun ikke var klar over på saksbehandlingstidspunktet, kan også være vanskelig å besvare. Hvilket saksområde det er snakk om, samt innslaget av skjønnsmessige vurderinger, vil kunne påvirke svaret.

Uansett er det en klar tilbakemelding fra saksbehandlere, både i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans, at det syndes på dette området, og at det tas snarveier som egentlig burde vært unngått. Det alvorligste med denne praksisen er risikoen for at en del brukere lar være å påklage vedtak som ble fattet på et mangelfullt grunnlag, selv om det skulle vise seg at de *egentlig* har krav på ytelsen. God saksbehandling forutsetter grundig dokumentasjon, og både for å kunne fatte vedtak om innvilgelse og avslag, forutsettes det at man har foretatt en reell vurdering av saken.

Balansegangen mellom produksjon og kvalitet beskrives som utfordrende

Det er viktig at saker behandles raskt i Nav, først og fremst fordi det ofte er livsoppholdsytelser det er snakk om. Det er brukere som trenger en inntekt, og det skal de få så raskt som mulig. Så lenge det store flertallet av sakene på et saksområde ikke krever noen spesielle vurderinger, så er det på sett og vis forståelig at Nav har et produksjonsregime der krav til antall fattede vedtak og oppfyllelse av normtidskrav er en viktig del av hverdagen i forvaltningsenhetene. Det et slikt system ikke er så godt rigget for å takle, er muligheten til å bruke litt ekstra tid på de vedtakene som krever mer utredning og begrunnelse. Et slikt system legger heller ikke så godt til rette for at alle vedtak, innvilgede som avslåtte, skal få en grundig individuell begrunnelse, som brukerne faktisk har krav på. Gjennom intervjuene kommer det frem at kvaliteten på saksbehandlingen mange steder overskygges av kvantitet og resultatmåling, og at det man opplever å bli målt på, er antall vedtak som fattes.

Samtidig er Nav nødt til å ha et system for produksjon av vedtak som sikrer tempo, og at man unngår oppbygging av restanser. Vi mener at det også innenfor et slikt system er mulig å gjøre ting bedre enn i dag, gjennom en mer spisset innsats i en tidlig fase (knyttet til mer målrettet informasjon og veiledning, lettfattelige mangelbrev, bedre utformede vedtaksbrev, etc.). Ikke minst er det viktig å avklare så tidlig som mulig hvilken dokumentasjon som mangler, slik at alt dette kan etterspørres med en gang, og ikke enkeltvis.

Skjønn i regelverket gir økt risiko for omgjøring

Det er mye i våre funn som tyder på at jo mer skjønn som ligger i et regelverk (for eksempel i vurdering av inngangsvilkår), og jo mer faktum utvikler seg "underveis" i den tiden saksbehandlingen og eventuelt

klagesaksbehandlingen pågår, desto større rom for at et vedtak kan bli omgjort. Vi baserer dette på tilbakemeldingene i intervjuene. Begge disse faktorene øker sjansen for at "noe" kan bli vurdert annerledes på et senere tidspunkt. Uføretrygd er trolig det klareste eksemplet, der et skjønnspreget regelverk kombinert med lange perioder med utredning og avklaring (både når det gjelder helse og arbeidsevne) gjør at mye kan endre seg underveis. Når sakene i tillegg skal nåtidsvurderes, så er det forståelig at en del saker blir omgjort.

Spørsmålet er om det likevel er mulig å forebygge en del klage og omgjøring, også på disse saksområdene. Ifølge saksbehandlerne på disse saksområdene ligger den viktigste jobben i Nav-kontorene, og dreier seg om å oppnå en best mulig avklaring og oppfølging av brukerne, så tidlig som mulig. En gjennomtenkt bruk av rådgivende leger kan være en del av dette. Dersom sakene er ferdig utredet når de havner hos Nav Forvaltning, og hensiktsmessige behandlingstiltak og arbeidsutprøving er forsøkt, så vil saksbehandlingen også bli enklere. Innen arbeidsavklaringspenger var det saksbehandlerne erfaring at det i mange saker ikke er gjort nok fra Nav-kontorets side når det gjelder å avklare og stille krav til brukerne, og det oppleves å komplisere saksbehandlingen av pengevedtaket.

Regelmessig klagesaksbehandling er nødvendig for å kalibrere forvaltningspraksisen

At det klages er noen ganger nødvendig, også for Nav sin del. Mens retten til å klage på et vedtak er en viktig del av rettsikkerheten i systemet, så er det også nødvendig for Nav at noen saker blir påklaget og kanskje også ender opp i Trygderetten, fordi det vil gi den nødvendige tilbakemeldingen nedover i systemet på om regelverkspraksisen er riktig. I intervjuene vises det til eksempler på at man noen ganger ser seg tjent med at brukerne klager, og nærmest oppfordrer dem til å gjøre det, fordi Nav trenger en avklaring av om det etaten gjør er riktig. Spesielt på et område som arbeidsavklaringspenger, som omtales som et uferdig og uavklart regelverk, så er Nav Forvaltning helt avhengig av å få kvalitetssikret egne vurderinger. Med andre ord er klager i et visst omfang nødvendig for å kunne understøtte utviklingen av en rettspraksis.

NAV Klageinstans

NAV Forvaltning opplever at NAV Klageinstans har for liten kunnskap om Nav-systemet

Det er en vanlig tilbakemelding fra saksbehandlere i Nav Forvaltning, både i kartleggingen og intervjuene, at saksbehandlerne i klageinstansen er dyktige jurister, men at de sitter langt unna Nav Forvaltning og det som ellers skjer i Nav. Flere av informantene mener at de har for liten kjennskap til "NAV-systemet". Med dette siktes det til måten både Nav-kontorene og Nav Forvaltning er organisert på, og hvordan ulike rammevilkår på disse nivåene innvirker på saksbehandlingen. Noen saksbehandlere mener klageinstansen viser liten forståelse for hvordan rammevilkårene deres er i det daglige, og det understrekes at god saksbehandling i Nav krever noe mer enn bare god juridisk kompetanse. Kunnskap om arbeidsrettede tiltak, kunnskap om helsetjenesten samt kunnskap om andre tjenester som NAV tilbyr, fremheves som viktig for å kunne oppnå en god saksbehandling på enkelte saksområder. Også intensjonen og hensikten bak de ulike regelverkene, samt en forståelse av Navs *samfunnsmandat*, trekkes frem som noe som klageinstansen må jobbe med.

I kartleggingen sa seks enheter seg helt enig i følgende påstand: "Det er vårt inntrykk at klageinstansen har god kompetanse på de ytelsene som vi har ansvaret for å saksbehandle". Elleve enheter var delvis enig i påstanden. Det er godt mulig dette henger sammen med det som kom frem gjennom intervjuene, nemlig behovet for en bredere kompetanse i klageinstansen, som går utover den juridiske. En styrket dialog mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans vil kunne gjøre noe med dette.

Forholdet til NAV Klageinstans beskrives som "greit" – men NAV Forvaltning ønsker mer samarbeid

En ganske vanlig tilbakemelding blant de intervjuede forvaltningsenhetene er at de beskriver sitt forhold til Nav Klageinstans som "greit". Resultatene fra kartleggingen tegner det samme bildet som intervjuene; ti av atten enheter opplever at dialog og samhandling med klageinstansen fungerer bra, men kun fire av disse mener at det fungerer veldig bra. Begge datakilder bekrefter at klageinstansen er en viktig faglig premissgiver for Nav Forvaltning, gjennom sin regelverkspraksis og de tilbakemeldingene de gir i enkeltsaker. Kvalitetsrapporten fra klageinstansen trekkes også frem som et viktig dokument, og det er ingen tvil om at Nav Forvaltning legger stor vekt på tilbakemeldingene fra klageinstansen.

At en størst mulig andel brukere får fattet et riktig vedtak på lavest mulig nivå, er en målsetning som må rage over alt annet i arbeidet med å styrke saksbehandlingen i Nav. Som vi allerede har beskrevet ønsker Nav Forvaltning mer dialog med klageinstansen, for å kunne avklare forventninger og praksis i en tidligere fase enn det som gjøres i dag. Dersom en bedre samhandling og forventningsavklaring mellom de to nivåene kan bidra til at en større andel vedtak på ulike saksområder får korrekt utfall i første runde, så er det noe som bør vurderes gjennomført mer systematisk enn i dag. Dette handler om muligheten til å kunne forebygge klager og omgjøring.

Det er innlysende at de to nivåene skal være uavhengig av hverandre i selve saksbehandlingen. Nav Klageinstans skal overprøve vedtakene som kommer fra Nav Forvaltning. Vi mener imidlertid at en mer aktiv diskusjon og dialog mellom de to nivåene rundt hvordan regelverket skal praktiseres, ikke trenger å være til hinder for dette; i enkeltsaker vil de uansett være uavhengig av hverandre. Resultatene viser at det er behov for mer samhandling mellom nivåene, og at det kunne "forebygget" en del av de klagesakene som sendes over til klageinstansen. Det bør være mulig å ha møteplasser for faglig diskusjon og regelverksavklaring, uten at det skal rokke ved nivåenes uavhengighet av hverandre. Nav Forvaltning mener også at saksbehandlere i klageinstansen ville fått økt innsikt i hvordan det jobbes i andre deler av Nav, dersom dialogen hadde blitt mer utviklet. Vår anbefaling er derfor at de to nivåene må finne frem til en bedre dialog og samhandling.

Nav Forvaltning er rundskrivsstyrt, Nav Klageinstans står friere

En annen tilbakemelding fra Nav Forvaltning som er verdt å lytte til, er at det fattes en del vedtak i klageinstansen som forvaltning opplever bryter med de føringene som er gitt gjennom rundskriv. Dette er en tilbakemelding som gjelder uavhengig av saksområde. Omgjøring i denne kategorien skaper usikkerhet i Nav Forvaltning, med tanke på hvordan de skal tolkes og legges til grunn for videre praksis. Saksbehandlere ser det som et utslag av at klageinstansen er mindre bundet av rundskriv enn Nav Forvaltning, samtidig som de er langt unna å ha den mengdeutfordringen som Nav Forvaltning har. klageinstansen har dermed et større rom for å se hen til lovtekst og forskrifter. På den ene side er det positivt, fordi det innebærer en overprøving av Nav Forvaltnings vedtak som er basert på andre "føringer" enn det som gjelder i forvaltningen. Det fordrer imidlertid at klageinstansen er bevisst på at deres omgjøring blir fulgt nøye i Nav Forvaltning, og fort skaper bevegelser der.

Ulik praksis er en utfordring også i Nav Klageinstans

Det er en tilbakemelding fra Nav Forvaltning at ulik praksis også forekommer i klageinstansen. Måten man avdekker dette på er gjennom fagnettverkene, der de diskuterer saker på tvers av enheter og fylker. Det vises i intervjuene til mange eksempler på like saker som har blitt vurdert ulikt i klageinstansen – både på tvers av saksbehandlere (i samme enhet) og på tvers av avdelingskontorer som behandler saker på samme område. En grunn til at mange i forvaltning reagerer på dette er at dette er et område som klageinstansen selv fokuserer mye på overfor Nav Forvaltning, i sine kvalitetsrapporter. Erfaringene antyder at selv med spesialisering og alle mulige tiltak for å fungere som én klageinstans (alle møter og avklaringer foretas felles), så vil ulik praksis fortsatt være til stede.

Erfaringsforum – tydeliggjøre formål og behov for strengere tilgangskontroll

Resultatene fra både kartleggingen og intervjuene (både med forvaltningen og klageinstans) viser at erfaringsforum, som forum for faglig diskusjon og drøfting, ikke fungerer etter hensikten. For det første er det uklart for mange hva dette egentlig skal være. I den grad man har en lik oppfatning av hva det skal være, så er det ulike tilnærminger i praksis. Mens noen tar spørsmål og avklaringer via erfaringsforum først, før de eventuelt diskuterer det i fagnettverket, så gjør andre det motsatt, ved at de løfter en sak til erfaringsforum, dersom de har identifisert et behov for å gjøre det via fagnettverket.

Mange saksbehandlere opplever at det som teller med dette forumet, er hva klageinstansen selv mener om ulike spørsmål. Det er klageinstansen saksbehandlerne i Nav Forvaltning ønsker å få svar fra. Det oppleves derfor som frustrerende når diskusjonene er for lite styrt fra klagesinstansens side. Det trengs en strengere "tilgangskontroll" for erfaringsforum; først da kan det fungere som det faglige forumet det er ment som, og først da kan man ha tillit til det som legges ut der.

De positive erfaringene vi tross alt hører om tilsier at dette kan fungere som en arena for deling og drøfting av faglige spørsmål. For at dette skal skje, trengs imidlertid en presisering av formål og hensikt, samt en tydeligere styring av hvem som kan legge ut. Ett forslag kan være å avgrense forumet mer til de krevende spørsmålene, som flere etterlyser svar på – på områder der for eksempel rundskrivene ikke oppleves å gi en tydelig nok instruks.

Trygderetten

Trygderetten jobber på en annen måte enn Nav, og det kan forklare noe av omgjøringen

Omgjøringer i Trygderetten blir av de ansatte selv i stor grad forklart med nåtidsvurderinger, og disse er som sådan ikke problematiske. I tillegg forklarer informantene at manglende dokumentasjon også ligger til grunn for mange av omgjøringene i Trygderetten. En annen faktor som blir trukket fram for å forklare omgjøringer i Trygderetten, er de skjønnsmessige vurderingene. Trygderettens kompetanse og metodiske tilnærming (juridisk metode) medfører en annen skjønnsvurdering i sakene, noe som kan føre til en systematisk ulikhet i skjønnsvurdering mellom instansene. Dette innebærer imidlertid en reell klagebehandling hvor skjønnbruk ikke bare varierer fra person til person, men også blir vurdert mer systematisk opp mot lovverket. Resultatet er en grundigere behandling, der tilfeldigheten som naturlig ligger i skjønnsdimensjonen blir utsatt for grundigere opplysning gjennom både Nav-veilederne sin særkompetanse, og mot lovverket, gjennom Trygderettens juridiske kompetanse.

Samtidig legger systemet opp til at Trygderetten i større grad fokuserer på det prinsipielle grunnlaget for enkeltsaker, uten å tenke hvilke ringvirkninger et vedtak har på områder med stort saksvolum. Ulikheter i avgjørelser som springer ut i fra denne dimensjonen kan føre til frustrasjon nedover i forvaltningssystemet, men på den andre siden er det sannsynlig at Trygderettens bruk av alternativ kompetanse, metode og organisering bidrar til å styrke enkeltmenneskets rettsikkerhet i systemet.

Trygderettens medlemmer mener deres måte å jobbe på gir mange fordeler for systemet

I Trygderetten er det et mål at medlemmene skal jobbe innenfor flere saksområder, og de vi intervjuet mente at det er en styrke for klage- og ankesystemet sett under ett. Dette ble begrunnet på flere måter:

- Det å behandle anker på ulike saksområder, og dermed ha flere saksområder å konsentrere seg om, gjør dem i stand til å foreta mer kvalifiserte vurderinger i enkeltsaker:
- Likheter mellom en del saksområder gjør at man opparbeider seg en mer generell kunnskap, som kommer saksbehandlingen til gode. For eksempel er vurderinger av arbeidsevne og medisinsk tilstand sentralt både innenfor uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, og det at noen har et blikk

på vedtak og praksis innenfor begge saksområder, kan utgjøre et viktig korrektiv for systemet sett under ett

- Det er den juridiske metoden, i kombinasjon med medisinsk og utføringsfaglig kompetanse, som er Trygderettens viktigste verktøy, og det er denne generelle kunnskapen og metodikken som gjør det hensiktsmessig for dem å jobbe på tvers av saksområder.
- Ingen sak i Trygderetten er lik – noe Trygderetten selv mener begrunner hvorfor en individorientert arbeidsmodell, der saksbehandlerne behandler anker på tvers av saksområder, er en god løsning.

Disse punktene synliggjør også hvorfor det ikke er naturlig for Trygderetten å jobbe mot en mest mulig enhetlig forvaltningspraksis. På sett og vis strider det mot en del av de ideene og prinsippene de jobber etter. Informantene opplever også at prinsippet om at "like saker skal behandles likt" langt på vei er misvisende for deres del, fordi erfaringen er at ingen saker er like når de har kommet så langt som til Trygderetten. Mye skjønn, spesielt i regelverkene for arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og yrkesskade, kombinert med en lang forhistorie i mange saker, bidrar til å forsterke det unike ved enkeltsakene.

Nav har stor respekt for Trygderettens juridiske kompetanse, men mener de for ofte bryter med sin egen linje

Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne i klageinstansen når det gjelder Trygderettens rolle og bidrag, er todelt; på den ene side kommer det mange gode kjennelser, som er basert på gode og grundige vurderinger, og der Nav Klageinstans opplever at de har blitt korrigert på en riktig måte. Samtidig oppleves kvaliteten på Trygderettens bidrag som ujevn, for eksempel når det kommer kjennelser som Nav mener bryter med det Trygderetten selv har stått for tidligere. I slike situasjoner må Nav Klageinstans ta kontakt med Trygderetten, for å spørre dem om hvor mye vekt de skal legge på kjennelsen. Skal den leses som et korrektiv til den praksisen som Nav har? En tilbakemelding er at Trygderetten er for lite bevisst på sin egen rolle som retningsgiver og korrektiv til regelverkspraksisen på nivåene under.

Trygderettens kjennelser har stor betydning for Nav, det kommer frem at det virkelig er noe som lyttes til, og mange kjennelser beskrives som gode. De vurderes nøye av Nav, med tanke på om de skal få konsekvenser for etatens praksis. Nettopp av den grunn er det så viktig at Trygderetten er bevisst på om det er intensjonen at en kjennelse skal tillegges slik vekt i Nav, eller om den ikke er ment å ha noen videre betydning for praksis. Ut fra de erfaringene som fremkommer i intervjuene, er det tydelig at mange saksbehandlere i klageinstansen opplever at dette ikke er vurdert tydelig nok fra Trygderettens side. Av den grunn stilles det også spørsmål blant enkelte saksbehandlere i Nav rundt systematikken i måten Trygderetten jobber på, spesielt i lys av tidligere kjennelser. Det er samtidig lett å forstå hvorfor Nav er så opptatt av dette; siden Trygderetten skal fungere som et korrektiv til Navs praksis, så trenger de å vite hvordan en kjennelse skal "leses".

Nav ønsker økt bruk av fem-medlemskjennelser

Rett med fem medlemmer kan Trygderetten velge å benytte når en sak trenger mer prinsipielle avklaringer, for å kunne vurderes på en god måte. En fordel med denne ordningen er at når en fem-medlemskjennelse foreligger, så vet Nav at dette skal forstås som en tydelig tilbakemelding om hvordan videre praksis skal være. Bruk av denne typen kjennelser "tvinger" også Trygderetten i større grad til å se kjennelsen i sammenheng med hva de har ment tidligere.

Det er en klar tilbakemelding fra klageinstansen at de ønsker økt bruk av fem-medlemskjennelser i Trygderetten. Styringsenheten til Nav Klageinstans mener det er en ordning som brukes i altfor liten grad, for eksempel på området ung ufør, der de mener at mange omgjøringer i Trygderetten kunne vært håndtert mer effektivt ved bruk av fem-medlemskjennelser, som er mer prinsipielle. Økt bruk av fem-medlemskjennelser vil ifølge Nav gjøre det enklere for dem å tolke signalene fra Trygderetten, og om de er

ment å innebære en omlegging i praksis. Det er også et ønske fra Nav om at Trygderetten er enda mer "lydhøre" for Nav, når de foreslår regelverksområder som trenger en prinsipiell avklaring.

Bør Trygderetten spesialisere saksbehandlingen mer?

Saksbehandlerne i Trygderetten kan ses på som generalister, som behandler saker på ulike områder innen folketrygdloven. Trygderetten mener selv at det representerer en styrke for klage- og ankesystemet samlet sett, fordi det gir dem mulighet til å se regelverkene i sammenheng med hverandre. Saksbehandlerne vi intervjuet i Nav Klageinstans mente imidlertid at en spesialisering blant de ansatte i Trygderetten ville vært bra for kvaliteten på saksbehandlingen deres, og redusert risikoen for at Trygderettens kjennelser avviker fra det de selv har ment tidligere.

Synspunktene fra ansatte i Nav små ses i sammenheng med at Nav selv satser tungt på spesialisering av saksbehandlingen. Men nettopp derfor kan det, etter vårt syn, fortsatt være nødvendig og ønskelig at Trygderetten beholder et bredere perspektiv, og ikke følger trenden med spesialisering av saksbehandlingen. Samtidig må det tas på alvor at Nav føler behov for en tydeligere veiledning fra Trygderetten, og at Trygderetten i større grad må være lydhør for hvilke regelverksområder Nav mener trenger prinsipielle avklaringer. En mulighet kan være at det gjennomføres et visst antall fem-medlemskjennelser innenfor utvalgte saksområder i løpet av et år. Dette vil kunne gi Nav tydeligere tilbakemeldinger for hvor praksis på ulike saksområder skal ligge.

Nav er bundet av instruks, Trygderetten har en fri rolle – hvor bra er det for "helheten" i systemet?

Mens Trygderetten jobber veldig individpreget, ved at alle saksbehandlere skal kunne saksbehandle innenfor mange saksområder, har Nav over lengre tid beveget seg i motsatt retning, ved at spesialisering av saksbehandling legger til rette for mest mulig spissede saksbehandlermiljøer. Men det er ikke bare her Nav og Trygderetten avviker fra hverandre; mens Nav spesialiserer blant annet for å sikre en mer ensartet saksbehandling, så er ikke lik praksis et uttalt mål for Trygderetten. Trygderetten åpner i større grad for at ulike tolkninger av en bestemmelse og ulike skjønnsmessige vurderinger kan være riktige, mens Nav forsøker å spesialisere seg bort fra denne typen variasjon.

Vi stiller i rapporten spørsmål ved hvor godt systemet under ett kan fungere, når Nav og Trygderetten jobber etter vesentlig forskjellige prinsipper. Selv om de har samme hovedmål (riktig utfall for bruker), så jobber de veldig forskjellig for å komme dit. Mandatet for Trygderetten er at de skal overprøve Nav, stadfeste eller opprettholde klager, og samtidig gi tydelig signaler og retning for hvor praksis bør ligge. Spørsmålet blir imidlertid om Trygderetten, gitt dagens organisering av saksbehandlingen, er i stand til å levere i tråd med Navs behov på alle disse punktene. Slik vi ser det eksisterer det største gapet i dag mellom Navs behov for en tydelig retning, og Trygderettens evne til å gi denne retningen.

Vi tror mye av dette handler om at Trygderetten kan ha en annen tilnærming til saksbehandlingen enn Nav. De ser i større grad enkeltsakene (og kanskje individene?), og i motsetning til Nav trenger de ikke tenke på om en enkeltsak er en "vanlig" sak, og dermed om en enkeltkjennelse vil få konsekvenser for saksbehandlingen i en større skala. Produksjons- og mengdeutfordringen forklarer hvorfor Nav er mer opptatt av hvilke utslag enkeltvedtak og enkeltkjennelser har for den store mengden av saker.

I motsetning til Trygderetten, har Nav et ansvar for at tilstrømmingen til ulike økonomiske ytelser begrenses og helst reduseres. Nav må også "stå til rette" for rettspraksisen på ulike saksområder, overfor departement og politiske myndigheter. Trygderetten har en langt mer uavhengig rolle, og dette illustrerer noe av spennet i systemet.

Grunnlaget for å forebygge klager og omgjøring legges ved Nav-kontorene og i Nav Forvaltning

Det største potensialet for å gjøre noe med klageinngang og omgjøring av vedtak ligger i Nav Forvaltning og i Nav-kontorene. For Nav-kontorenes del handler dette først og fremst om arbeidsavklaringspenger, men også for uføretrygd er dette relevant. Det er i Nav-kontoret potensialet ligger, for å jobbe godt med oppfølging og avklaring av brukerne, og begge nivåer har et ansvar for å gi målrettet informasjon og veiledning til brukerne. Intervjuene bekrefter at Nav-kontorene kan være viktig for å nå ut til brukerne om informasjon om økonomiske ytelser, samt bidra i innhentningen av dokumentasjon.

Når en sak etter hvert har nådd klageinstansen, så har den allerede medført en høy ressursbruk. Det å kunne avverge og forebygge på nivåene under, gjennom mer tilpasset informasjon i Nav-kontorene, gjennom Navs såkalte kompetansekø (servicetelefon), gjennom tidligere og bedre innhenting av dokumentasjon (som gjør at sakene faktisk blir realitetsbehandlet i første runde) er det som i størst grad vil forebygge klager og unødvendig saksbehandling.

Rådgivende leger

Rådgivende leger gir viktige bidrag i mange saker – men bør brukes enda mer "forebyggende"

Både saksbehandlerne i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans gir positive vurderinger av de rådgivende legenes bidrag i spørsmål som har betydning for saksbehandlingen. Legenes uttalelser oppleves å bidra til høyere kvalitet i saksbehandlingen, gjennom bedre avklaring og dokumentasjon av helsemessige forhold. Spesielt gjelder dette i saker som omhandler uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Samtidig er det et spørsmål om den trygdemedisinske kompetansen samlet sett brukes målrettet nok i Nav, og om den brukes i de rette fasene i enkeltsaker.

Spesielt klageinstansen mener at bruken av rådgivende leger i Nav Forvaltning og Nav-kontorene bør forbedres. Tilbakemeldingene er både at det er behov for å bruke rådgivende lege mer, men også at det er behov for å bruke dem mer målrettet. Dette krever imidlertid erfaring og kompetanse til å se i hvilke saker en rådgivende lege bør trekkes inn, og det kommer frem at veiledere og saksbehandlere besitter denne kompetansen i ulik grad. Det at ulike rådgivende leger blir trukket inn to-tre ganger i enkeltsaker, er også et uttrykk for at det bør være mulig å oppnå en mer koordinert bruk i en tidligere fase. Imidlertid forstår vi at Nav Forvaltning ofte vil ha andre grunner til å involvere en rådgivende lege, enn det Nav-kontoret har.

Et viktig innspill er at Nav gjennomgående kunne vært flinkere til å bruke de rådgivende legene i forbindelse med innhentningen av dokumentasjon i enkeltsaker. Det å avklare med legen hvilken type dokumentasjon som mangler i en enkeltsak i en tidlig fase, vil kunne føre til at denne dokumentasjon raskere kommer på plass. Å få til dette i en tidlig fase av saksbehandlingen, vil føre til at en større andel saker behandles med utgangspunkt i et komplett dokumentasjonsgrunnlag. I og med at dette er et av de viktigste forbedringsområdene som er identifisert i rapporten, så bør Nav bli enda mer bevisst på hvordan rådgivende lege kan bidra her.

Samtidig kommer det signaler i intervjuene om at kravene til å holde tempoet i saksbehandlingen oppe, gjør at insentivene for å trekke inn rådgivende lege, svekkes. Det er en risiko for at bruken av rådgivende lege blir sett på som noe som forsinker saksbehandlingen, og at de derfor ikke benyttes i den grad de burde. Tilbakemeldingene i intervjuene om at rådgivende lege også brukes feil i en del saker, for eksempel når deres uttalelser blir brukt til å begrunne avslag eller innvilgelse, kan trolig settes i sammenheng med dette. Kombinasjonen av høy saksinngang og normtidskrav gjør at man ser seg mest tjent med kjappe svar fra en rådgivende lege, og ikke utredninger som tar lang tid.

En målrettet bruk av rådgivende lege i tidlig fase vil kunne redusere klageinngang og omgjøringsbehov – både i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans

Det er en tydelig tilbakemelding i intervjuene at en tidligere involvering av rådgivende lege vil kunne gi en bedre bruk av den rådgivende legeressursen. Først og fremst vil det kunne gi positiv effekt for bruker, gjennom en grundigere avklaring og utredning i en tidlig fase. I et klage- og omgjøringsperspektiv er innspillet om at det vil kunne gi færre klager og mindre omgjøring, interessant. Istedenfor å trekke rådgivende lege inn i sluttfasen av saksbehandlingen, så bør det skje tidligere. Saksbehandlere i klageinstansen sier at bruken av rådgivende lege på deres nivå rett og slett er et uttrykk for at noe ikke fungerer på nivåene under dem. De mener det egentlig ikke skulle vært nødvendig, dersom de rådgivende lege ble brukt riktig i Nav-kontorene og i Nav Forvaltning.

Tidlig bruk av rådgivende lege fremstår også som en mer *brukervennlig* måte å involvere legene på, fordi det i større grad kan ses i sammenheng med oppfølgingen og avklaringen av brukerne, og ikke vurderingen av rett til ytelse. Selv om vi forstår at det noen ganger er helt nødvendig å trekke inn en rådgivende lege i Nav Forvaltning eller i Nav Klageinstans for å kunne vurdere rett til ytelse, så er det et tydelig resultat i våre data at en mer målrettet bruk av legene i tidlig fase kunne dempet noe av behovet for å bruke dem lenger opp i systemet. En forutsetning for dette er at Nav-kontorene og Nav Forvaltning utarbeider gode skriftlige notater, som dokumenterer rådgivende leges uttalelser, og som dermed kan legges til grunn i saksbehandlingen av krav om ytelse. Måten rådgivende legers uttalelser dokumenteres på i dag, fremstår som variabel.

Tidlig og målrettet bruk av rådgivende lege krever kompetanse og innsikt blant saksbehandlerne

Å benytte rådgivende lege på en god måte, krever kompetanse hos saksbehandlerne til å vite hvilke saker de bør forespørres i, og hva de skal utrede. Det må ligge en klar bestilling fra saksbehandler i bunnen. Samtidig vet vi at det krever erfaring og trening for å komme opp på et nivå som gjør at man raskt kan identifisere nødvendigheten av at rådgivende lege trekkes inn. Fra klageinstansens side pekes det på at det er en ulik forståelse, kunnskap og interesse rundt de rådgivende legene rundt omkring i Nav. For lav bruk av rådgivende lege forklares også med en usikkerhet blant veiledere og saksbehandlere, knyttet til hva rådgivende lege kan bidra med, og i hvilke saker de bør trekkes inn. Våre resultater gir grunnlag for å anbefale at Nav må jobbe enda mer for å skape en felles forståelse i Nav av de rådgivende legenes rolle og oppgave. Dette er helt nødvendig for å sikre en best mulig bruk av det som er en knapp ressurs.

Samtidig er det viktig at de rådgivende legene deler sin kunnskap og gir tilbakemeldinger til veilederne og saksbehandlerne, for å trygge dem i sin rolle. I rolledokumentet for rådgivende leger trekkes ulike aktiviteter frem, som ledd i å legge til rette for en slik læring og erfaringsutveksling, blant annet veiledning i enkeltsaker og systematisk opplæring for Navs saksbehandlere i trygdemedisinske emner. Vi tror dette er nyttige aktiviteter, som bør følges opp konkret.

Koordinering og samkjøring viktig – men et fritt medisinsk skjønn må fortsatt kunne utøves

Gjennom både kartlegging og intervju kom det frem noen signaler som vi mener det er viktig å avklare nærmere. Det ene temaet omhandler opplæring av rådgivende leger, for å sikre at de har en lik forståelse av sin rolle og hvilke vurderinger de skal bidra med i Nav. Konkret går dette på at de rådgivende legene, i den grad det er mulig og naturlig (kan variere med saksområde og innslag av skjønn), bør være samkjørt med tanke på *hva* de skal vurdere, *hvordan* de skal vurdere og *hvor langt* de kan gå i sine vurderinger. Uten en viss styring av dette risikerer man, ifølge enkelte saksbehandlere, at ulik praksis blant de rådgivende legene blir en kilde til forskjellsbehandling i saksbehandlingen. Ett tiltak det vises til er at rådgivende overleger i klageinstansen gir tilbakemeldinger til de rådgivende legene som er tilknyttet Nav Forvaltning. At de rådgivende legene deltar i de fysiske møtene som forvaltningsenhetene på ulike saksområder arrangerer et par ganger i året, er også en strategi som nevnes. Hensikten er da å bidra til økt koordinering mellom de rådgivende legene.

Samtidig mener vi at det vil gå en grense for hvor langt Nav kan gå med tanke på å styre og standardisere de rådgivende legenes bidrag. Siden de forventes å uttale seg på bakgrunn av sin medisinske kompetanse, så betyr det at det alltid være et medisinskfaglig skjønn inne i bildet, som vil variere på tvers av leger. Dette er en del av pakken. Utfordringen for Nav er å finne den rette balansen mellom opplæring og praksiskoordinering på den ene side, og det frie medisinske skjønnnet på den andre.

Del 1. Bakgrunn

1 Klager og omgjøring i Nav og Trygderetten

Kjernen i rettssikkerheten til borgerne i møte med forvaltningen er forutsigbarhet, likhet og rettferdighet. Fra et brukerperspektiv er det sentralt at riktig vedtak fattes så tidlig som mulig, spesielt når det dreier seg om ytelser som er nødvendig for å sikre livsopphold. En stor andel klager på vedtak, og ikke minst en stor andel omgjøringer, kan indikere systematiske feil og mangelfull saksbehandling. I ytterste konsekvens kan dette gi dårlig rettssikkerhet, ved at egen innsats og ressurser påvirker hvilke ytelser man får innvilget. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også uhensiktsmessig å bruke ressurser på klage- og ankebehandling, dersom saken kunne vært avgjort på et tidligere tidspunkt. Kostnadene ved saksbehandlingsfeil og klagerunder er store, både for Nav og for den enkelte bruker.

Idealet om brukerorientering og hensynet til brukeren står sterkt i offentlig forvaltning (Kjellebold 2006), og dersom et saksområde kjennetegnes av at en stor andel vedtak blir påklagd og omgjort, så er det nærliggende å tenke at det nevnte idealet er under press. Det er imidlertid ikke gitt at en høy klageandel kun representerer et problem. Og hva er et riktig klagenivå? Et høyt antall klager er ikke nødvendigvis et problem, eller et uttrykk for at kvaliteten på saksbehandlingen er svak. Årsaken er selvsagt at det er mange ulike faktorer som påvirker klageinngang på ulike saksområder, som for eksempel kjennetegn ved brukerne og ulike målgrupper. Et visst antall klager og klagebehandling har dessuten positive sider, blant annet fordi det innebærer en kvalitetssikring av det arbeidet som gjøres i Nav, og kan bidra til å kalibrere regelverkspraksis. Samtidig er det liten tvil om at et stort antall klager tar ressurser fra ordinær saksbehandling og andre viktige oppgaver i Nav, og det er en utfordring for en etat som er i en presset ressursituasjon, ikke minst i Nav-kontorene (jfr. Mandal et al. 2015). En stor omgjøringsandel kan også tyde på at ressursene i Nav ikke utnyttes optimalt.

Det er umulig å tallfeste hva som er en for høy andel klager og omgjøringer. Hva som utgjør et for høyt klage- og omgjøringsnivå avhenger av hvilket nivå som omgjør vedtakene, og direkte og underliggende årsaker til at vedtak omgjøres. Eksempler på problematisk høy klage- og omgjøringsandel kan være dersom vedtak omgjøres av samme instans som fattet vedtaket i første omgang, og vedtakene omgjøres fordi sakene var mangelfullt utredet. Her vil den underliggende årsaken kunne være for dårlig saksbehandling ved Nav-kontorene og i Nav Forvaltning. Tilsvarende vil en høy omgjøringsandel i Trygderetten innenfor visse saksområder kunne tyde på ulik praksis og forståelse av regelverket.

De siste årene har knapt 1 av 4 saker i Trygderetten endt med omgjøring (hel eller delvis) eller oppheving (Trygderetten 2014), mens knapt 15 prosent blir omgjort i Nav Klageinstans (andrelinjen) og omlag 1 av tre klager omgjøres av Nav Forvaltning (førstelinen) (Riksrevisjonen 2012). Det samlede antallet omgjøringer er altså relativt høyt. Det er interessant å merke seg at Nav Klageinstans har den klart laveste omgjøringsandelen, lavere enn både førstelinen og Trygderetten. Omgjøringsandelen varierer også mellom saksområder. Ifølge Riksrevisjonen hadde noen fylker en omgjøringsprosent på inntil 70 prosent innenfor enkelte saksområder (Riksrevisjonen, 2012). Samtidig peker både Trygderetten (2013) og Nav Klageinstans (intern rapport fra 2009, referert i Riksrevisjonen, 2012) på at antallet klager innenfor de ulike saksområdene gjenspeiler praksis i de enkelte fylkene, og at få klager og omgjøringer kan tyde på en for liberal praksis. Samtidig kan et godt forarbeid og god brukeroppfølging føre til at færre søker om ytelser de ikke har grunnlag for, noe som også kan føre til færre klager og omgjøringer, men uten at det er et uttrykk for en mer liberal praksis.

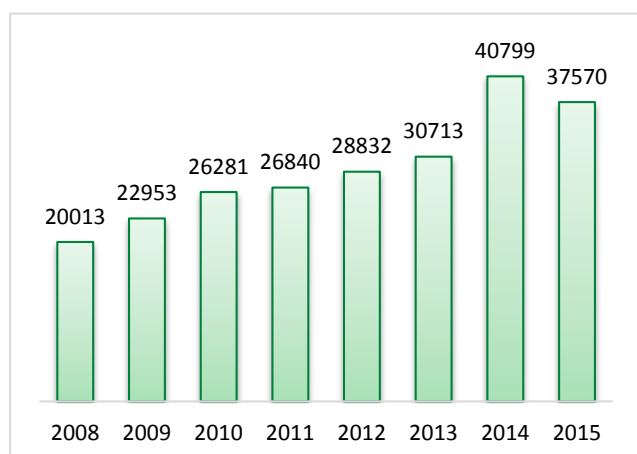
Et utgangspunkt for studien vår er at det både er et sunnhetstegn og en nødvendighet at brukerne klager på vedtak fattet av Nav. Det innebærer en form for kontroll eller kalibrering av systemet, og det er et uttrykk for at brukernes rettssikkerhet blir ivaretatt (i hvert fall så lenge vi fokuserer på *retten* til å påklage et vedtak, og ikke *kvaliteten* i selve saksbehandlingen). Det har derfor ikke vært noen målsetning å foreslå tiltak som skal redusere antall klager. Derimot har vi vært opptatt av de klagesakene som åpenbart ville

vært unødvendig med korrekt saksbehandling i førstegangsvedtaket, eller som kunne vært unngått med relativt tilgjengelige virkemidler knyttet til kompetanse, organisering, informasjon, utformingen av selve vedtaket, eller lignende. Nav selv har antatt at en stor andel av klagenes befinner seg i denne kategorien. Dersom slike klager kan identifiseres og forebygges vil det være positivt. Det er ikke nødvendigvis enkelt å gjøre noe med disse underliggende årsakene; poenget er heller at årsakene til en eventuell høy omgjøring av påklagde vedtak i Nav (Forvaltning) finnes i mer eller mindre kjente forhold. Dermed blir spørsmålet hvordan man kan gjøre noe med disse årsakene, og hvordan rammebetingelsene i organisasjonen kan endres slik at man sikrer en god saksbehandling i alle ledd. Hvordan kan Nav jobbe annerledes og bedre? I det videre vil vi referere til klager som *unødvendige* dersom de skyldes feil eller mangelfull veiledning og informasjon i førstelinjen, manglende kunnskap om regelverk og kompetanse som saksbehandler, for dårlig kvalitetssikring av søknader, dårlig tilpassede maler for skriftlige vedtaksbrev og lignende.

På samme måte som at det er riktig og nødvendig at en del vedtak blir påklaget, er det problematisk å anta at omgjøring av vedtak er et uttrykk for at det er begått feil i saksbehandlingen i første omgang. Noen ganger må man ta høyde for at omgjøring rett og slett kan dreie seg om faglig uenighet, for eksempel om forståelsen av en rettsregel. Dette er en viktig innsikt å ta med seg, fordi det i mange regelverk alltid vil eksistere et visst rom for å vurdere noe ulikt, spesielt når vurderingene involverer bruk av skjønn. Vi kommer tilbake til bruken av skjønn i saksbehandling i Nav senere i dette kapitlet.

1.1 Noen nøkkeltall for klage- og ankesaker i Nav

Figur 1.1 viser utviklingen i antall behandlede klage- og ankesaker i Nav Klageinstans. Siden 2008 har det vært en jevn økning i antall behandlede saker. Merk at antall behandlede saker ikke er et direkte mål på antall innkomne klager, fordi klageinstansen også kan behandle eldre saker. Den klare økningen over tid tyder likevel på at det har vært en reell økning også i antall saker som skal behandles. Også Trygderetten kommenterer i årsrapporten for 2014 at det har vært en økning i innkomne saker. Sett i forhold til den totale saksmengden i Nav må antallet klagesaker som behandles vurderes som relativt lav.



Figur 1.1 Antall behandlede klage- og ankesaker i Nav Klageinstans

Kilde: Kvalitetsrapport fra Nav Klageinstans (2015a). Tall fra 2015 stammer fra personlig kommunikasjon med Arbeids- og velferdsdirektoratet (april 2016). Se også note til Tabell 1.1.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet behandlet Nav Forvaltning rundt 54 000 klager i 2015, mens Nav Klageinstans behandlet drøyt 35 000 klager og anker. Tabell 1.1 gir en oversikt over vedtatte klager og anker i 2015.

Tabell 1.1 Klager og anker i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans i 2015

Hva	Antall
Klager i Nav Forvaltning	54 000*
Klager i Nav Klageinstans	31 195
Anker i Nav Klageinstans	4 669

*Tallene er utlevert fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er basert på fagsystemene Arena, Infotrygd, Bisys og Pesys. Antallet klager i 1.linje i fagsystemet Pesys er et estimat (av tekniske årsaker er det vanskelig å skille mellom klager i 1. og 2.instans i statistikken fra Pesys).

Tabell 1.2 viser omfanget av klagesaksbehandling i de to nivåene fordelt etter fagområde. Mens flertallet av klagenes Nav Forvaltning behandlet gjaldt barnebidrag, dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger, behandlet Nav Klageinstans flest klager på søknad om arbeidsavklaringspenger, dagpenger og uføretrygd. Særlig innenfor arbeidsavklaringspenger ser det ut til at en stor andel av klagenes gikk videre til Nav Klageinstans.

Tabell 1.2 Antall behandlede klager i 1.instans (inkludert Nav Forvaltning) og Klageinstans, etter område (2015)

	1.instans	Nav Klageinstans
Alderspensjon	-	242
Arbeidsavklaringspenger	6546	5287
Barnebidragsområdet	8826	2807
Barnetrygd	2033	-
Barns sykdom	1294	803
Dagpenger	7528	4324
Eneforsørger	2671	979
Foreldrepengeområdet	2795	1366
Gjenlevendeytelse	-	111
Gravferdsstønad	183	143
Grunn og hjelpestønad	2012	1302
Kontantstøtte	238	107
Medlemskap	178	100
Supplerende stønad	142	-
Sykepenger	6730	3033
Yrkesskade	1383	1038
Tilbakekreving	-	2889
Uføretrygd	-	3799
Sum	42 559	28 330

1.2 Saksbehandling og skjønnsutøvelse i Nav

En viktig målsetning med Nav-reformen var at den skulle bidra til en mer brukerorientert og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. For å oppnå dette har Nav de siste årene forsøkt å vri ressurser fra saksbehandling av ytelseskrav og over på avklaring og oppfølging av brukerne. Opprettelsen av Nav Forvaltning som et eget nivå har vært en viktig del av dette. Både fra et brukerståsted og et samfunnsperspektiv er det viktig at flest mulig riktige vedtak fattes på lavest mulig nivå. Det er også et grunnleggende spørsmål om rettsikkerhet. På mange stønadsområder i Nav behandles over 100 000 saker i året, noe som på den ene side gir mulighet for spesialisering og spissing av saksbehandlingen, fordi mange saker er relativt like. Samtidig vil det med det saksomfanget som Nav håndterer i løpet av et år, være ekstra viktig å føre kontroll med hvordan hensynet til en god og retts sikker saksbehandling ivaretas. I dette delkapitlet gjennomgår vi noen grunnleggende rettslige krav som stilles til saksbehandlingen i forvaltningen generelt, og Nav spesielt.

Retten til en forsvarlig saksbehandling og klagebehandling representerer grunnleggende rettsikkerhetsgarantier i Norge. Formålet med saksbehandlingsregler er først og fremst at avgjørelsene skal bli materielt riktige, for eksempel at en mottaker får den ytelsen vedkommende har krav på etter loven. Ved hjelp av reglene som skal tilrettelegge for rettsriktige avgjørelser, ivaretas også hensynet til at

- Borgerne skal ha tillit til forvaltningen, for eksempel gjennom regler om taushetsplikt og habilitet
- Forvaltningen skal opptre saklig, for eksempel ved krav til habilitet og rettsriktige avgjørelser
- Partene skal akseptere vedtakene, for eksempel ved krav til begrunnelse av vedtak

Som borger skal man kunne forvente en saksbehandling som bygger på gjeldende rett, der man har innsyn i de avveininger og vurderinger som ligger til grunn for et vedtak. Det skal videre være åpenhet rundt måten saksbehandlingen er gjennomført på, og hvilke prosedyrer og prinsipper den hviler på. Dette dreier seg om tilliten til forvaltningen. Videre gjelder prinsippet om likebehandling. Dette innebærer at praksis for tilnærmet like saker skal være mest mulig lik. Rettsikkerhetshensyn tilsier dessuten at saksbehandlingen skal være mest mulig opplyst, gjennom å bygge på tilstrekkelig og relevant dokumentasjon.

Generelle krav til saksbehandling i forvaltningen finner vi i forvaltningsloven og i enkelte ulovfestede regler, særlig kravet om forsvarlig saksbehandling. I saksbehandlingen av enkeltvedtak gjelder strengere krav til saksbehandlingen enn for andre avgjørelser. Med vedtak mener vi her de krav innenfor folketrygdloven som Arbeids- og velferdsetaten (Nav) har fått lovfestet myndighet til å behandle og treffe avgjørelse om. Ifølge forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a er definisjonen på et vedtak "en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer". En søknad om ytelse fra folketrygden forstås som et krav om en rettighet fra en privat person, og en innvilgelse eller avslag på et slikt krav vil derfor være en avgjørelse som er "bestemmende for rettigheter" til søkeren. Avgjørelsen treffes under utøving av den offentlige myndighet som er tillagt Nav ved lov. Et enkeltvedtak kjennetegnes i tillegg av at det gjelder rettigheter eller plikter for bestemte personer. Et tilsagn eller avslag på en søknad om stønad er derfor et enkeltvedtak. At avgjørelsene er enkeltvedtak innebærer at forvaltningslovens kapittel IV-VI om enkeltvedtak får anvendelse. I tillegg gjelder fellesreglene i forvaltningslovens kapittel II, III og VIII.²

Et av de mest grunnleggende og generelle kravene til god saksbehandling er kravet om *kontradiksjon*, som innebærer at parten må få uttale seg og ivareta sin interesse i saken. For å sikre mulighet til kontradiksjon, må forvaltningen legge til rette for at privat part kan bidra til saken på en relevant måte, ved å veilede, forhåndsvarse og holde parten løpende underrettet, samt gi dem innsyn i saksdokumenter. I tillegg gjelder

² Jfr. forvaltningsloven § 3. Se også Saksbehandlingsrundskriv til forvaltningsloven, kapittel 1.

et generelt krav om at de som forbereder og treffer avgjørelser ikke må være inhabile, og at opplysninger som gjelder personlige forhold ikke deles i strid med reglene om taushetsplikt. Parten har krav på at vedtak er forsvarlig og tilstrekkelig utredet, er tilstrekkelig begrunnet, samt at de har rett til å klage på vedtaket. Disse grunnleggende og alminnelige kravene til saksbehandling følger av forvaltningsloven, som både avgrenses og suppleres av bestemmelser i særlover som skal ivareta særskilte krav til saksbehandling som gjelder for enkelte forvaltningsområder.

For saksbehandlingen i Nav gjelder det flere særlige krav til saksbehandlingen. Nav-organisasjonen er stor, og saksbehandlingen der reguleres av flere særregler. I folketrygdlovens kapittel 21 finnes for eksempel regler om innhenting og utveksling av opplysninger, om omgjøring og om saksbehandlingstid. I Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven) finnes enkelte bestemmelser om blant annet taushetsplikt og behandling av personopplysninger. Reglene om hvordan taushetsbelagte opplysninger kan brukes i Nav-loven § 7 jfr. folketrygdloven. § 15-12 femte ledd, er mer detaljerte enn forvaltningslovens regler. De regulerer for eksempel at en brukerkontakt kan få oppgitt navn og adresse på en enslig forsørger som mottar overgangsstønad. I mange saker som behandles i Nav er dessuten samarbeid med brukeren særlig viktig. Dette er generelt av betydning for å få saken godt opplyst og legge til rette for kontradiksjon. I mange av sakene som behandles i Nav vil det å involvere brukeren i tillegg være av en mer grunnleggende betydning, fordi det henger sammen med Navs plikt til å kartlegge og avklare brukerens behov. Saksbehandlingen i Nav er ellers regulert i forskrifter til særlovene.³

Både i materielle vilkår for ytelser og i enkelte saksbehandlingsregler finnes elementer av skjønn. Skjønn er valg som lovgiver har gitt forvaltningen anledning eller plikt til å ta, og som nødvendigvis må tas basert på en vurdering. Denne vurderingen kalles *forvaltningsskjønn* eller fritt skjønn. Bruken av fritt skjønn er overlatt til forvaltningen ved at domstolen bare kontrollerer yttergrensene av skjønnsutøvelsen, altså de mest urimelige utslagene. I tillegg finnes *rettsanvendelsesskjønn*, som innebærer at det å definere vilkårene for en avgjørelse i seg selv kan kreve et visst skjønn. Dette skjønn er rettslig styrt og prøves normalt fullt ut av domstolene. I tilfeller hvor domstolene likevel velger å være tilbakeholdne i den rettslige prøvingen av det faglige skjønn, nærmer dette seg i praksis forvaltningsskjønn.

Så lenge regelverket gir rom for skjønnsmessige vurderinger vil det alltid finnes en viss mulighet for at lignende saker vurderes ulikt. Spørsmålet er om det er mulig å regulere skjønnsmessige kriterier på en måte som både gir økt kvalitet i saksbehandlingen og en mer ensartet praksis.

Ved utøvelse av offentlig myndighet stilles det videre rettslige krav som kan kategoriseres som *materielle*, *personelle* og *prosessuelle*. De materielle kravene defineres av de rettslige hjemlene for hva forvaltningen kan gjøre, for eksempel hvilke ytelser Nav kan innvilge, slik de vanligvis er fastsatt i lov eller forskrift. Den personelle kompetansen gjelder hvilket organ som skal treffe avgjørelsene, og reguleres gjerne i loven eller forskriften som inneholder materielle hjemler, men suppleres vanligvis av interne forvaltningsdokumenter om organisering og arbeidsfordeling. De prosessuelle kravene består av saksbehandlingsregler, som kan være generelle og gjelde for all forvaltning (med mindre det er gjort unntak), eller spesielle og gjelde bare på avgrensede forvaltningsområder, slik som for eksempel saksbehandlingsreglene i folketrygdloven.

De materielle hjemlene for ytelsene som Nav forvalter finner vi særlig i folketrygdloven. Hva Nav kan beslutte med hjemmel i disse bestemmelsene, avgjøres ut fra en tolkning av ordlyd, forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis (for eksempel Trygderetten) og andre rettskilder, ut fra prinsippene som følger av alminnelig juridisk metode. Nav gir i stor grad føringer og instruksjoner for sin virksomhet i form av

rundskriv, der det for eksempel kan gis anvisninger for hvordan ulike vilkår skal forstås, samt hvilke rammer skjønn skal utøves innenfor.

Når Nav anvender materielle hjemler kan det oppstå feil i *tolkningen*, feil ved *subsumsjonen* (anvendelse av gjeldende rett på faktum i saken, også omtalt som den konkrete rettsanvendelsen), feil i *faktum* og feil ved *skjønnsutøvelsen*.

Feil i faktum kan være et resultat av at saken ikke er godt nok forberedt, og innebærer at Nav har lagt feil faktum til grunn for avgjørelsen. Konsekvensen av de fleste materielle feil er at vedtaket blir ugyldig. For feil ved skjønnsutøvelsen kan ugyldighetsvurderingen være mer sammensatt, og særlig bero på om feilen kan ha virket inn på innholdet i vedtaket.

Materiell kompetanse bør differensieres noe, avhengig av om den hjemler lovbunden eller diskresjonær kompetanse. Den lovbundne kompetansen er i prinsippet fullt ut rettslig styrt, mens den diskresjonære gir forvaltningen et handlingsrom som styres av ikke-rettslige forhold og som ikke kan kontrolleres fullt ut av domstolene – altså skjønn. Endringer i det materielle innholdet i en avgjørelse kan være begrunnet med at den opprinnelige avgjørelsen inneholdt en rettslig feil, men når forvaltningen har diskresjonær kompetanse, kan den også være begrunnet med en preferanse for et annet innhold som også ligger innenfor lovens rammer. Det er derfor behov for å se nærmere både på hva slags type skjønn Nav har materiell kompetanse til å utøve, hvordan skjønnsutøvelsen styres og hva som er de rettslige grensene for denne.

Forvaltningens materielle kompetanse kan være lovbunden eller diskresjonær. Hvorvidt hjemlene for vedtak inneholder den ene eller andre typen kompetanse – eller begge deler – beror på en tolkning av rettskildene: lovtekst, forarbeider, rettspraksis og andre rettskilder. Forvaltningsskjønnet kan være styrt av politiske signaler, for eksempel rundskriv på ulike saksområder. Saksbehandlingen i Nav Forvaltning er i stor grad styrt av de instruksjoner som er gitt fra direktoratet gjennom rundskriv. Dersom en avgjørelse er hjemlet i diskresjonær myndighet, kan det tenkes at den omgjøres uten at det er en feil ved avgjørelsen. Hvis en avgjørelse derimot er hjemlet i lovbunden kompetanse, vil en omgjøring innebære at det første vedtaket inneholdt en rettslig feil.

Lovbunden kompetanse innebærer at når vilkårene for å anvende en hjemmel er oppfylt, så må forvaltningen treffe vedtak med det innholdet hjemmelen angir, slik tilfellet for eksempel er for vedtak om alderspensjon. Diskresjonær kompetanse gir forvaltningen en viss frihet til å avgjøre om vilkår for å anvende kompetansen er oppfylt, om et vedtak skal treffes og/eller hva innholdet i et vedtak skal være. Det skjønnet forvaltningen utøver i valget mellom disse alternativene, kalles gjerne forvaltningsskjønn, eller fritt skjønn. Når vedtak som inneholder forvaltningsskjønn bringes inn for domstolene, foretas en begrenset prøving av forvaltningens subsumsjon (anvendelse av gjeldende rett på faktum i saken, også omtalt som den konkrete rettsanvendelsen), hvor domstolen bare kontrollerer om det foreligger usaklig forskjellsbehandling, utenforliggende hensyn, vilkårlighet eller grovt urimelig vedtak (såkalt "myndighetsmisbruk"). Kontrollen retter seg altså både mot tilblivelsen av vedtaket (utenforliggende hensyn, vilkårlighet) og innholdet i vedtaket (som kan være grovt urimelig eller innebære usaklig forskjellsbehandling). For Trygderetten har skillet mellom forvaltningsskjønn og rettsanvendelsesskjønn liten betydning, fordi Trygderetten har kompetanse til å prøve alle sider av vedtakene de kontrollerer.⁴

Også hjemler eller vilkår som tolkes som lovbundne, kan innebære skjønnsutøvelse. Det dreier seg i så fall om et såkalt *rettsanvendelsesskjønn*, som i prinsippet er fullt ut rettslig styrt og som i regelen prøves fullt ut av domstolene. I noen tilfeller vil domstolene likevel være tilbakeholdne med å overprøve, selv om de altså

⁴ Lov om anke til Trygderetten § 20.

etter en tolkning er kommet fram til at det ikke dreier seg om forvaltningsskjønn. Begrunnelsen kan være at skjønnnet er utpreget faglig, og at domstolene er lite egnet til å overprøve slike vurderinger. Dette har blant annet vært tilfellet i trygdesaker, hvor skjønnnet kan være utpreget medisinsk eller "trygdefaglig". Et vidt rom for et slikt faglig skjønn, i kombinasjon med et høyt antall vedtak som treffes, kan føre til at det blir en forskjellsbehandling, selv om skjønnnet strengt tatt er lovbundet. Dette kan for eksempel skyldes ulike medisinskfaglige vurderinger.

Rambølls rapport om kompetansebehov i Nav (2010) benytter en anvendt definisjon av skjønn knyttet til den konkrete saksbehandlingen i Nav, hentet fra Terum (2003). De skiller mellom *administrativ* og *profesjonell* skønnsutøvelse. Administrativ skønnsutøvelse handler om fortolkning av hvordan regelverket skal håndteres, mens profesjonell skønnsutøvelse handler om tjenesteforløp. Begrepet profesjonelt skjønn viser til innsikt og kunnskap som saksbehandlerne besitter på bakgrunn av utdanning, erfaring og annen skolering, og det skjønnnet som anvendes ut fra dette. I praksis omfatter administrativt skjønn en vurdering av hva som er mulig innenfor det gjeldende lovverket, slik som vedtak om og beregning av størrelsen på en ytelse. Det profesjonelle skjønnnet ligger nærmere den juridiske definisjonen av forvaltningsskjønn, men vektlegger i større grad kompetansen hos skønnsutøveren mer enn å avgrense området for skønnsutøvelse.

Det er både fordeler og ulemper knyttet til anvendelse av forvaltningsskjønn. I en klassisk forståelse gir forvaltningsskjønn rom for individuelle vurderinger, men åpner samtidig for forskjellsbehandling når ulike vurderinger kan gis av ellers like søknader. Bruk av skjønn i forvaltningen stiller generelt krav til mer omfattende vurderinger fra saksbehandler sin side, både på grunn av mindre automatikk i saksbehandlingen, og fordi hver sak må gis en individuell vurdering. Det er likevel uklart hvor individuelt saker må vurderes selv når det anvendes forvaltningsskjønn (Kjønstad og Syse 2012: 111-112).

Lovgivningen som hjemler ytelser som dagpenger og foreldrepenger inneholder mye faglig skjønn, og lite forvaltningsskjønn. Generelt er Trygderetten rettighetsbasert, mens helseretten og sosialretten ofte har langt vagere bestemmelser (ibid.: 108). Ytelsene er langt på vei rettigheter for de som oppfyller vilkårene, noe som generelt taler for at skjønnnet ikke er et forvaltningsskjønn (som bare kan kontrolleres i begrenset grad i domstolene). Ulike ytelser vil likevel ha forskjellig innslag av ulike typer skjønn. Mens ytelser med en mer regelstyrt og standardisert saksbehandling er tilnærmet fri for skjønn, har andre ytelser stort rom for skjønn i vurderingen, som for eksempel uføretrygd. Innslaget av skjønn øker rommet for tolkning og vurdering. Et aktuelt spørsmål er derfor om ytelser med stort rom for skjønn oftere fører til at vedtak blir påklaget, sammenlignet med mer standardiserte stønader.

Videre varierer ytelsene ut fra om skønnsmessige vurderinger ligger i vurderingen av inngangsvilkårene (typisk uføretrygd og arbeidsavklaringspenger), eller om ytelsene er rettighetsbasert og ikke involverer skønnsmessige avveininger i vurderingen av retten til ytelse. For dagpenger og foreldrepenger er det ikke noe skjønn i vurderingen av inngangsvilkår, men for dagpenger er det skønnsmessige vurderinger knyttet til det løpende mottaket av ytelsen (gjør mottakeren nok for å komme i arbeid?), og for foreldrepenger ligger det et skjønn i vurderingen av hvordan inntektsgrunnlaget skal fastsettes. Felles for de rettighetsbaserte ytelsene er at de inngangsvilkår som skal vurderes er lovbundne og standardiserte. Enten er du innenfor eller utenfor.

Når det gjelder uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er det en utbredt oppfatning at vurderingen av inngangsvilkår involverer skønnsmessige vurderinger. Her må vi imidlertid huske på at vilkår som tolkes som lovbundne også kan innebære skønnsutøvelse. Det dreier seg i så fall om et såkalt rettsanvendelsesskjønn, som igjen kan være basert på et faglig skjønn (typisk medisinskfaglig).

Gjennom analysene av det innsamlede datamaterialet vil vi forsøke å finne ut mer om det skjønnnet som Nav utøver på ulike saksområder, og hvordan ulike sider av skønnsutøvelsen eventuelt utgjør en kilde til at

vedtak blir påklaget og omgjort. Videre er det et mål å se nærmere på hvor hensiktsmessig det er for Nav å forfølge målsetninger om rask, effektiv og enhetlig saksbehandling på saksområder der gode individuelle og skjønsmessige vurderinger er en viktig kvalitet ved saksbehandlingen.

1.3 Organisering av rapporten

Rapporten består av tre deler. Del 1 består av tre innledende kapitler, inkludert en introduksjon til klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og diskusjon av prinsipper for god saksbehandling, beskrivelse av problemstillinger og forskningsdesign, og en kort gjennomgang av tidligere forskning.

Del 2 består av 7 kapitler som presenterer resultater fra vår egen datainnsamling og analyse. Vi starter med resultatene fra analysene av saksstatistikk, og følger deretter opp med flere kapitler som baserer seg på resultatene fra kartleggingen i Nav Forvaltning og de kvalitative intervjuene med de ulike nivåene. En del tema kan være vanskelig å skille fra hverandre, men kapitlene i Del 2 er forsøkt organisert etter kronologien i et saksforløp, fra Nav Forvaltning behandler en søknad første gang, via klagesaksbehandling i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans, og til en sak eventuelt ender i Trygderetten. Avslutningsvis går vi nærmere inn på seks utvalgte saksområder og ser på likheter og forskjeller på tvers.

Del 3 består av ett kapittel, der hovedfunnene i analysene blir satt i sammenheng og diskutert. Vi avslutter med en kort anbefaling.

Mye av rapporten handler om saksbehandlingen i Nav Forvaltning. Dette skyldes at vi tidlig i arbeidet med å samle inn og analysere data ble klar over at det er på dette nivået at mye av grunnlaget for det videre klageforløpet blir lagt. Det kan også være verdt å nevne at arbeidet som foregår ved Nav-kontorene ikke var definert som en del av studien, og vi har heller ikke samlet inn data ved Nav-kontorene. Mye av den eksisterende forskningen om Nav handler mest om Nav-kontorene, mens de andre nivåene i Nav i mindre grad har vært studert. Det har det vært et derfor et poeng å konsentrere datainnsamlingen om saksbehandlingen som foregår ved Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten.

1.4 Ethiske vurderinger

Prosjektet er godkjent av Personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD, sak nr. 41629), og vi har fulgt anbefalingene fra NSD i gjennomføring av datainnsamling, analyse og rapportskrivning.

Ut fra personvern hensyn har vi valgt å ikke oppgi hvilken enhet eller avdeling informantene er tilknyttet, og hvilken rolle de har der (for eksempel avdelingsleder eller fagkoordinator). Noen steder har vi også valgt å utelate hvilket saksområde en person jobber innenfor, for å unngå at det skal være mulig å spore utsagn til enkeltpersoner. I avveiningen mellom personvern hensyn og å kunne gi mest mulig presise analyser og anbefalinger, har hensynet til personvernet veid tyngst. Samtidig vil enkelte informanter kunne være vanskelig å anonymisere helt, uten å ødelegge relevansen av det de sier. Dette gjelder spesielt informanter i ledende stillinger.

2 Problemstillinger og forskningsdesign

2.1 Problemstillinger

Bakgrunnen for prosjektet var en ekstraordinær utlysning av FARVE-midler høsten 2014, der Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrev et behov for mer kunnskap om hvorfor vedtak fattet av Nav blir påklagd og omgjort – og hva som kan gjøres for å redusere omfanget av dette. Hensikten har derfor vært å kartlegge og systematisere årsaker til at det fattes vedtak i Nav Forvaltning (og ved Nav-kontor) som blir påklaget og omgjort, enten på samme nivå eller av Nav Klageinstans eller Trygderetten. Dette inkluderer *omfanget* (betydningen) av de ulike årsakene, og om årsakene varierer med *saksområde* og *nivå* for omgjøringen. Utgangspunktet vårt har vært at det er sannsynlig at det brukes for mye ressurser på klagesaksbehandling og omgjøring av fattede vedtak, og at det i så fall innebærer en uheldig bruk av ressurser i Nav. Dersom antallet klagesaker kan reduseres, spesielt i Nav Forvaltning, vil det kunne frigjøre ressurser til andre oppgaver.

I tillegg forsøker rapporten å besvare følgende konkrete spørsmål:

- Hva er årsakene til at brukere klager på vedtak fattet av Nav?
- Er det forskjell i klageretskel og klagemønster på tvers av ulike saksområder, og i hvilken grad benyttes advokater?
- Hvorfor ender mange klagesaker med at Nav Forvaltning omgjør vedtak de selv har fattet?
- Hva er årsakene til at relativt mange klager blir omgjort – også i nav Klageinstans og i Trygderetten?
- I hvilken grad er klager og omgjøring av vedtak et uttrykk for kvalitetsmessige svakheter i saksbehandlingen i Nav?
- Er det sammenheng mellom andel innvilgede og avslåtte førstengangsvedtak og senere klager og omgjøring?
- Klages det mer når innvilgelsesgraden er lav?
- I hvilken grad kan klage og omgjøring på ulike saksområder knyttes til:
 - Formell og uformell kompetanse blant saksbehandlere og andre ansatte i Nav
 - Sammensetningen av ansatte og personalressurser i ulike enheter
 - Opplæring i regelverk
 - Organisering og spesialisering
 - Saksflyt, grensesnitt og prosedyrer
 - Kontor- og enhetsstørrelse (fagmiljø, faglig robusthet og spesialisering)
 - Samhandling Nav-kontor – Nav Forvaltning – Nav Klageinstans
- Hvordan påvirker antall klager, brukertilfredshet, ressurser, normtidsopptak og intern organisering og sykefravær andel omgjorte vedtak på ulike nivåer?
- Hvordan påvirkes klageinngang og omgjøring av samarbeidet mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene?
- Hvordan påvirkes klageinngang og omgjøring av samarbeidet mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans?

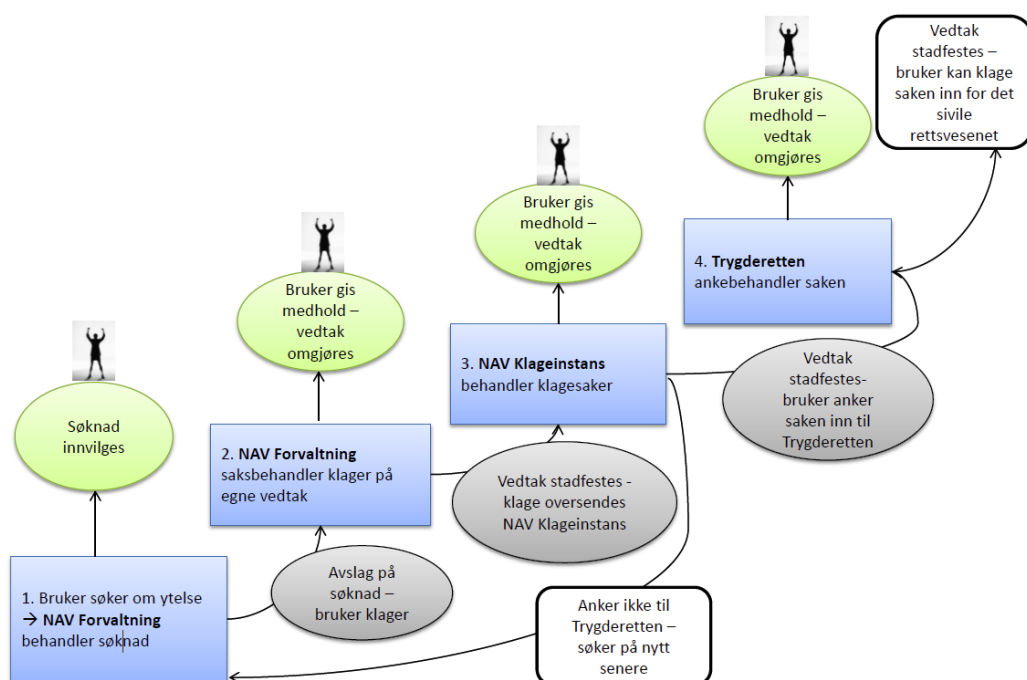
Vi kan heller ikke utelukke at variasjon i klage- og omgjøringsnivå på tvers av saksområder henger sammen med egenskaper både ved søkerne, saksområdene og de enheter og saksbehandlere som behandler saker på ulike områder. Videre er vi interessert i kjennetegn ved særlig Nav Forvaltning, og i hvilken grad de ulike nivåene i organisasjonen klarer å nyttiggjøre seg klagebehandlingen som gjøres på nivået over. I hvilken grad gir Nav Forvaltning systematisk tilbakemelding på den vilkårsvurderingen som gjøres og de

enkeltvedtakene som fattes ved Nav-kontorene (for eksempel § 11-5 om nedsatt arbeidsevne)? Fører tilbakemeldingen til læring, slik at kvaliteten i sakene som blir sendt over til Nav Forvaltning blir bedre over tid? Tilsvarende rutiner for tilbakemelding og systematisk læring gjelder i Nav Forvaltning fra omgjøring av vedtak i Nav Klageinstans og Trygderetten, og omgjøring av vedtak fattet i Trygderetten i Nav Klageinstans.

Vi har også hatt noen antakelser om mulige årsaker til at Nav Forvaltning omgjør en relativt stor andel av de vedtakene de selv fatter. Disse var nyttig for å gi studien retning tidlig i prosjektperioden, og bidro også til å sette oss på sporet av andre forhold som er viktig for å forstå saksbehandling, klage og omgjøring i Nav:

- Søknaden som ble levert var mangelfull, eller saken var for dårlig opplyst når vedtaket ble fattet.* Det er Navs ansvar å opplyse en sak i en slik grad at en forsvarlig saksbehandling kan gjennomføres. Det at Nav Forvaltning omgjør en stor andel av egne vedtak kan tyde på at saken ikke alltid blir godt nok opplyst før vedtak fattes. Det er også Nav sitt ansvar å bistå brukerne slik at de leverer riktig utfylte søknader, men et økende antall søknader som leveres på nett gjør at færre får veiledning fra Nav når de leverer søknaden.
- Feil/mangelfull regelverksforståelse.* I dette ligger også utfordringer knyttet til en enhetlig regelverkspraksis (selvsagt innenfor de bestemmelsene på ulike ytelser der vurderingene skal gjøres likt – ikke individuelt skjønn)
- Nav Forvaltning ønsker å unngå å belaste Nav Klageinstans, og omgjør derfor sitt eget vedtak.* Vi kan ikke se bort fra at målsetninger om rask utbetaling, sikre folk en økonomisk ytelse, bidra til at brukerne kvalifiserer seg og kommer i jobb fører til at man velger en enkel løsning for å bli ferdig med saken og unngå saksopphopning og restanser. I så fall finnes det uheldige insentiver i dagens saksbehandling og målstyring.

Figur 2.1 oppsummerer mulighetene brukerne har til påklage og eventuelt påanke et vedtak om økonomisk ytelse. Figuren viser den kronologiske flyten fra en bruker retter en søknad til Nav, til saken ender opp i Trygderetten.



Figur 2.1 Brukernes klage- og ankemuligheter i det norske trygdesystemet

Mens mange vedtak blir omgjort på samme nivå som vedtaket ble fattet første gang (Nav Forvaltning), omgjøres også en del vedtak i Nav Klageinstans og i Trygderetten. I rapporten har vi tatt for oss alle nivåene og forsøkt å analysere hvordan likheter og ulikheter i klageinngang og omgjøringsandeler henger sammen med kvaliteten på saksbehandlingen, organisatoriske forhold og andre rammevilkår. For å kunne vurdere hvorfor vedtak på ulike saksområder omgjøres, og for å forstå variasjoner på tvers av saksområder og behandlende enheter i Nav, har det vært nødvendig å se nærmere på både klageinngang og omgjøringsandel på ulike saksområder. Antakelsen har vært at behovet for å gjøre om på vedtak, må ses i sammenheng med kvaliteten på den saksbehandlingen som skjer i første runde, og den "slusingen" av søknader som skjer der. Folks terskel for å klage, og eventuelle variasjoner i klage tilbøyelighet og klagemønster på tvers av ytelser, er også en viktig del av dette.

Selv om noe av omgjøringen selvsagt kan skyldes saklig uenighet om forståelsen og tolkningen av en rettsregel eller ulik bruk av skjønn, så tyder omfanget av omgjøring på dette nivået på at utfordringene er mer omfattende, og at de handler om mange andre forhold enn det som dreier seg om selve saksbehandlingen. Det har derfor vært viktig å identifisere hvordan Nav kan jobbe bedre og smartere, for i større grad å kunne forebygge potensielle klagesaker i en tidlig fase, først og fremst gjennom en best mulig saksbehandling allerede når førstegangsvedtaket fattes.

Det er viktig å understreke innledningsvis at det aldri kan være en målsetning at mest mulig klager skal unngås eller elimineres. At det klages er normalt og et uttrykk for at systemet fungerer og at brukernes rettssikkerhet blir ivarettatt. Mange klager er også reelle, i den forstand at vedtaket, av ulike grunner, er uriktig. I tillegg er det en svært vanskelig oppgave å skulle tallfeste hva som er et akseptabelt klagenivå på ulike saksområder.

2.2 Avgrensning til seks ytelser

Det ble tidlig klart at det ville være nyttig å begrense datainnsamlingen til noen utvalgte ytelser, for å kunne gå i dybden på årsaker til at vedtak klages på og omgjøres. Dette gjaldt både intervjuene og registerdata. Å fokusere spesifikt på noen utvalgte ytelser har vært viktig for å gjøre datainnsamlingen konkret og operativ, som igjen er helt nødvendig for å kunne komme med konkrete anbefalinger som kan følges opp. Strategien har videre vært viktig for å få en forståelse av hvordan variasjoner i regelverk og grad av spesialisering kan påvirke resultater på ulike saksområder, og samtidig forklare forskjeller mellom dem.

I første fase brukte vi en del tid på å avklare hvilke ytelser/saksområder vi skulle konsentrere oss om. Disse avklaringene ble gjort i dialog med direktoratet og med Nav Forvaltning Styringsenhet. Grunnen til dette var at Nav selv har satt i gang ulike initiativ for å undersøke kvalitet og utfordringer i egen saksbehandling, og det var ønskelig å unngå for stort overlapp mellom studien vår og Navs egne utredninger. Det var i utgangspunktet heller ikke ønskelig (kommunisert av Nav Forvaltnings styringsenhet) at vi gikk i dybden på ytelser der saksbehandlingen skal spesialiseres i nær framtid. Et par av ytelsene vi valgte å se nærmere på var imidlertid i denne kategorien, nemlig AAP og Barnebidrag, som begge har blitt spesialisert nå i 2016. Når vi likevel valgte å se på disse områdene, så var det fordi det er mange andre begrunnelser for hvorfor disse er relevante å studere nærmere, se nedenfor. Utover denne typen hensyn, så har vi lagt til grunn følgende kriterier for utvelgelsen av saksområder som vi ønsket å studere nærmere:

- Vi ønsket å inkludere ytelser innenfor både arbeids- og helseområdet og barne- og familieområdet.
- Det skulle være ytelser/saksområder av en viss størrelse – det vil si at klagesaksbehandlingen og ressursbruken knyttet opp mot ytelsene skulle ha et visst omfang, både i form av saksbehandlerårsverk og antall klager.

- Variasjon i grad av skjønn og standardisering av saksbehandlingen. En tidlig hypotese i var at grad av omgjøring vil variere etter hvor entydig regelverket er, og om det er stort rom for skjønn i saksbehandlingen. For å undersøke denne antakelsen var det nødvendig med ytelser som varierer når det gjelder innslaget av skjønnsmessige vurderinger.
- Geografiske forskjeller i klageinngang og omgjøringsprosent – fange inn variasjoner i hvor ytelsene blir saksbehandlet (hvilke enheter), og hvor spesialisert saksbehandlingen er.
- Variasjoner i organisering og grad av spesialisering – også noe vi ønsket å dekke, nettopp fordi det er grunn til å tro at dette er faktorer som påvirker kvalitet i saksbehandlingen, samt nivået på klage og omgjøring.

Ut fra disse vurderingene har vi valgt å fokusere på tre ytelser innenfor arbeid og helse, og tre innenfor barne- og familieområdet, der alle unntatt foreldrepenger er spesialisert per første halvår 2016 (Figur 2.2).



Figur 2.2 Saksområder inkludert i studien

En åpenbar grunn til å inkludere *dagpenger* er at dagpenger er den ytelsen det klages mest på, i absolutte tall (men sikkert også den ytelsen det søkes mest om). Det er med andre ord en mengde-utfordring her, som også slår inn i klagesaksbehandlingen; ergo vil tiltak for å redusere (unngåelige) klager samt omgjøring på dagpengeområdet kunne gi store ressursmessige besparelser i Nav. Selv om dagpenger er den største ytelsen når det kommer til antall søknader årlig, så kan det framstå som litt paradoksalt at dette er den ytelsen som påklages mest, all den tid regelverket og den målgruppen ytelsen retter seg mot framstår som langt mer "avgrenset" og homogent enn tilfellet er for de helserelaterte ordningene. Hvorfor er det slik?

Videre er det selvsagt interessante begrunnelser på det organisatoriske plan for å se nærmere på dagpenger; det er den ytelsen som først ble underlagt en spesialisert saksbehandling i Nav (dato), og det er den eneste ytelsen der kravene blir behandlet ut fra en nasjonal kø med saker. I praksis betyr dette at de seks enhetene som fatter dagpengevedtak plukker sine saker fortløpende ut fra en nasjonal kø. Se forskjellen fra uføretrygd, der det er åtte regionale enheter, med "sine" fylker. Dette er også årsaken til at dagpenger beskrives som en *nasjonal ytelse*. Nesten halvparten av påklagede vedtak omgjøres av Nav Forvaltning selv, og 170 årsverk jobber med saksbehandling av dagpengekrav i Nav Forvaltning. Følgende seks forvaltningsenheter behandler dagpengesaker – på vegne av alle fylker i Norge: Østfold, Oslo, Hedmark, Telemark, Sør-Trøndelag og Nordland.

Uføretrygd ble inkludert av flere grunner. For det første er det et saksområde der saksbehandlingen kan sies å ha en geografisk dimensjon. Klageinstansens kvalitetsrapport for 2014 viser blant annet klare forskjeller i klageinngang og omgjøring mellom ulike behandlende enheter.

Uføreområdet er det av det spesialiserte saksområdene som blir behandlet i flest fylker. Organiseringen av saksbehandlingen på uføreområdet er organisert som illustrert i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Organisering av saksbehandling av uføresaker i Nav Forvaltning

Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6	Region 7	Region 8
03 - Oslo	05 - Oppland	07 - Vestfold	10 - Vest-Agder	11 - Rogaland	14 - Sogn og Fjordane	15 - Møre og Romsdal	16 - Sør-Trøndelag
08 - Telemark	06 - Buskerud	02 - Akershus	18 - Nordland	01 - Østfold	19 - Troms	12 - Hordaland	04 - Hedmark
20 - Finnmark		17 - Nord-Trøndelag		09 - Aust-Agder			

Uføretrygd er videre et saksområde der saksbehandlerne vil ha en erfaring med dokumentasjon fra både Nav-kontorene (aktivitetsplaner og AEV) samt fra leger og spesialisthelsetjeneste. Uføretrygd er i det hele tatt en ytelse med et stort og krevende regelverk, som rommer krevende skjønnsvurderinger, i skjæringspunktet mellom arbeid, funksjonsnivå og helse. Av den grunn er den interessant i et klageperspektiv. En annen grunn er at det er en omfattende ytelse, målt både i form av antall saker, klager og anker. Dette merkes også på ressursbruken i Nav; mellom 230-250 årsverk jobber med saksbehandling av uføretrygd, det er også knyttet stor ressursbruk til selve klagebehandlingen.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) var også et åpenbart valg, først og fremst fordi det er en relativt ny ytelse, som også har et stort omfang. Videre er det en helserelatert ytelse, der vurderinger skjer i skjæringspunktet mellom arbeid, aktivitet og helsemessige begrensninger. Hva betyr det for klage og omgjøring? En annen grunn til å inkludere AAP er at det er den mest todelt ytelsen i Nav, i form av den delte saksbehandlingen mellom Nav-kontor (brukernære vilkår, §11-5/6) og Nav Forvaltning ("pengevedtaket"). Grensesnittet mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning skiller seg med andre ord klart fra andre ytelser (Styringsenhetens egen rapport). AAP er også relevant ut fra sin størrelse (store mengder vedtak per år, relativt mange klagesaker også – dersom "unødvendige" klager kan unngås, kan det være mye å hente. Videre er det en sentral ytelse fordi den er definerende for om en person kommer seg ut i arbeid (igjen), eller om man ledes inn i et mer varig trygdemottak. Er det bestemmelser i regelverket som fortsatt ikke fungerer? Hvordan spiller organisering, spesialisering og todelt saksbehandling inn på kvaliteten på saksbehandlingen så vel som klagesaksbehandlingen? 200 årsverk som saksbehandler AAP-saker i Nav Forvaltning (inkluderer også tilleggs-stønadene), med en produksjon på cirka 85 000 vedtak i året.

En viktig grunn til at *foreldrepenger* ble inkludert i analysene er at det er en stor ressursbruk knyttet til klagesaksbehandling på dette området. Foreldrepenger er, sammen med sykepenger, dessuten den eneste ytelsen som fortsatt skal behandles fylkesvis. Nav Forvaltning bruker mellom 200-210 årsverk til saksbehandling på foreldrepengeområdet. Spesialisering er først planlagt i 2018. Hva betyr det for kvaliteten i saksbehandlingen, og klage- og omgjøringsandel? Foreldrepenger er videre et saksområde som er kjennetegnet av høy omgjøring (36,3 prosent for alle saker) og et komplisert regelverk som medfører rom for ulike tolkninger og ulik praksis. Videre er det et av de regelverkene som i størst grad trolig retter seg mot et tverrsnitt av hele befolkningen, noe som gjør det interessant å se nærmere på om målgruppens profil og sammensetning eventuelt innvirker på klagemønster og omgjøring på dette området.

Også *barnebidrag* er en stor ytelse målt i antall årsverk; 180 årsverk jobber med saksbehandling på området. Videre er det et saksområde som har spesialisert saksbehandlingen; seks regionale enheter saksbehandler vedtak, på vegne av eget fylke og 1-3 andre fylker (Tabell 2.2).

Tabell 2.2 Organisering av saksbehandling av barnebidrag

Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6
02 - Akershus 01	06 - Buskerud	12 - Hordaland	17 - Nord-Trøndelag	19 - Troms	20 – Finnmark
08 – Telemark	01 - Østfold	05 - Oppland	14 - Sogn og Fjordane	07 - Vestfold	16 - Sør-Trøndelag
10 - Vest-Agder	03 - Oslo	11 - Rogaland	15 - Møre og Romsdal	09 - Aust-Agder	
18 – Nordland	04 - Hedmark				

Nav Klageinstans har påpekt at "omgjøringsfrekvensen i Forvaltning etter klage på bidragsområdet framstår som urovekkende høy, og betydelig høyere enn på andre fagområder". Ytelsen har også relativt høy klageinngang. Av 25700 fattede vedtak ble 9925 påklaget, det vil si nesten 40 prosent. Omgjøringsandelen er enda høyere og rundt 60 prosent på landsbasis. Videre er det et regelverk som skiller seg vesentlig fra de andre regelverkene i Nav; det regulerer et privatrettslig forhold (der Nav skal være en nøytral part), i kontrast til de andre ytelsene, som er offentligrettslige (brukeren er en part, Nav den andre). Hvordan fungerer dette? I og med at det her er to private parter som skal komme fram til en løsning kan det være grunn til å tro at de utfordringene Nav har på dette området vil være annerledes enn innenfor andre regelverk. Hva er barrierene mot en kvalitativt god saksbehandling?

Enslig forsørger ble inkludert som ett av seks saksområder etter innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette ble begrunnet med at enslig forsørger er et viktig område, som burde omfattes av undersøkelsen. Det var også et poeng at dette saksområdet sto foran store endringer ved årsskiftet 2015/2016, knyttet både til spesialisering av saksbehandlingen og endringer i regelverket. Forventninger og gevinster av dette derfor også et tema i rapporten innen dette saksområdet.

2.3 Datakilder

Rapporten bygger på en bred datainnsamling; gjennomgang av eksisterende statistikk og registerdata fra Nav og Trygderetten, en elektronisk kartlegging ved Nav Forvaltning, samt intervju med saksbehandlere i Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten. Den viktigste grunnen til bredden i datainnsamlingen er at de fleste problemstillingene våre både har en kvalitativ og en kvantitativ dimensjon. Kvantitativ fordi omgjøringsandeler kan måles – kvalitativ fordi underliggende årsaker til omgjøring og vurdering av nivået på klager og omgjøringer, ikke nødvendigvis kan tallfestes. For å forstå mer av årsakssammenhenger og mekanismer bak klageinngang og omgjøring, har det vært nødvendig med en bred datainnsamling. Forskningsdesignet kombinerer derfor kvantitative datakilder som registerdata fra Nav og Trygderetten, semi-kvalitative datakilder som en kartlegging i Nav Forvaltning, og rent kvalitative kilder, det vil si intervju med utvalgte enheter og personer i Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og i Trygderetten.

I det følgende gis en mer detaljert presentasjon av datagrunnlaget.

2.3.1 Tidligere rapporter og analyser

En del forsknings- og utredningsarbeid ble gjennomgått i en tidlig fase. Mye av dette handlet om organisering i Nav, og spesielt etableringen av forvaltningsenhetene og spesialiseringen av oppgaver og funksjoner. Kapittel 3 gjennomgår de viktigste resultatene fra denne forskningen, med betydning for vårt prosjekt.

I en tidlig fase fikk vi også oversendt en del dokumenter fra Nav Klageinstans (2015a; 2015b). Begge disse rapportene ga oss viktig innsikt i omfanget av klage og omgjøring på de ulike saksområdene, og ikke minst

hvordan saksbehandlingen på ulike områder er organisert. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk vi tilsendt rapporten *Kartlegging av omgjøringsårsak* (2015), som kartlegger årsakene til en høy omgjøringsprosent i Nav Forvaltning (vedtaksinstans), og hvorfor den varierer mellom enheter (på samme saksområde), på tvers av saksområde, men også over tid. Funn fra denne rapporten blir referert til underveis i analysene.

2.3.2 Analyser av registerdata utlevert av Arbeids- og velferdsdirektoratet

For å få et bilde av trender over tid og på tvers av fylker og enheter har vi innhentet og sammenstilt data fra ulike registre knyttet til Nav Forvaltning. Tallmaterialet er nærmere beskrevet og diskutert i kapittel 0, der dataene blir analysert og presentert.

2.3.3 Saksstatistikk fra Trygderetten

Fra Trygderettens saksbehandlingssystem har vi fått utlevert følgende data:

- Resultat/utfall (*resultatkode*) av saksbehandling
- Ytelser/saksområder (*kravtype*)
- Variabelen *sakstype*, som angir typen behandling saken får i Trygderetten, det vil si hvor grundig saksbehandlingen var (full grunnlagt kjennelse eller forenklet begrunnelse).
- Dato/år saken ble *mottatt*
- Dato/år saken ble *behandlet*

Ut fra disse opplysningene kan man videre beregne saksbehandlingstid for ulike saker og se hvilke områder som har størst omgjøring eller oppheving. Det er imidlertid ikke mulig å spore sakene tilbake til behandlende enhet i Nav Forvaltning eller Klageinstans, eller årsaken til omgjøringen. Dette var en datakilde som ikke var planlagt i utgangspunktet, men som vi fikk til en avtale om å få utlevert underveis.

2.3.4 Kartlegging ved Nav Forvaltning

Sommeren 2015 gjennomførte vi en elektronisk kartlegging blant ledere og saksbehandlere i Nav Forvaltning. Tema som ble kartlagt var blant annet:

- Kompetansenivå
- Kvalitetssikring av førstegangsvedtak
- Gjennomgang av årsaker til at førstegangsvedtak blir påklaget og omgjort
- Vurdering av egen saksbehandling
- Etterspørring av opplysninger fra andre aktører (arbeidsgiver, fastlege, helsevesen eller andre)
- Ansvar for å sikre at nødvendige opplysninger foreligger – Nav Forvaltning eller Nav-kontoret
- Erfaringsutveksling, tilbakemelding og læring mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene
- Erfaringsutveksling, tilbakemelding og læring mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans

Undersøkelsen ble sendt ut 24. juni 2015 til alle enhetene i Nav Forvaltning, der hver enhet skulle svare på ett skjema. Purring ble sendt ut 21. august og 7. september, før undersøkelsen ble lukket 9. september. Til sammen 18 enheter deltok i undersøkelsen. Skjemaet ble utviklet i dialog med styringsenheten for Nav Forvaltning, slik at Styringsenheten ga innspill i flere runder. Vurderingen var at avdelingsleder sammen med fagkoordinator ville være best i stand til å svare på alle spørsmålene. I invitasjonen til undersøkelsen ba vi derfor om at den enkelte enhet løste dette på den måten som ga mest mulig informerte og oppdaterte besvarelser i undersøkelsen.

Mot slutten av skjemaet ba vi respondentene fylle inn hvem som hadde bidratt i utfyllingen av kartleggingsskjemaet. Tabell 2.3 viser hvem som svarte på vegne av de 18 forvaltningsenhetene som

deltok. Det er rapportert litt forskjellig når det gjelder antall, men tabellen demonstrerer uansett at tanken om ett skjema per forvaltningsenhet ser ut til å ha fungert, i og med at de fleste enhetene har involvert personer med ulikt ansvar og ulike oppgaver i utfyllingen.

Tabell 2.3 Oversikt over hvem som bidro i utfylling av kartleggingsskjema i de ulike forvaltningsenhetene

Enhet	Hvem som bidro i utfylling av kartleggingsskjema
1	Avdelingsdirektør, avdelingsledere og fagansvarlig
2	Avdelingsdirektør
3	Avdelingsdirektør og avdelingsleder
4	Fagansvarlig/fagkoordinator/juridisk rådgiver, avdelingsleder og avdelingsdirektør
5	Avdelingsledere
6	Enhetsleder og to avdelingsledere
7	Avdelingsleder (2) og rådgiver
8	Avdelingsdirektør og avdelingsleder
9	Ikke oppgitt
10	Avdelingsdirektør og avdelingsledere (3)
11	Rådgivere som behandler klagesaker (6 personer på ulike fagområder), hvorav noen er fagansvarlige, seniorrådgiver og avdelingsdirektør
12	Avdelingsledere og fagansvarlige
13	Avdelingsdirektør og avdelingsledere (2)
14	Avdelingsdirektør og avdelingsledere (2)
15	Avdelingsdirektør og avdelingsledere (2)
16	Avdelingsdirektør, avdelingsledere, rådgivere og fagkoordinatorer
17	Avdelingsdirektør, avdelingsledere (3), fagansvarlig og fagkoordinator
18	Avdelingsdirektør, avdelingsleder og fagansvarlig

For å gi enhetene mulighet til å forberede seg på forhånd ble det i e-posten som gikk ut til enhetene lagt ved en Word-versjon av skjemaet, slik at respondentene hadde mulighet til å gå gjennom skjemaet og eventuelt diskutere enkeltspørsmål med kolleger før de svarte på skjemaet elektronisk.

Begrunnelsen for å ha kun ett skjema per enhet var at en person i ledende stilling i hver enhet ville kunne gi et godt og helhetlig svar. Det var ikke rimelig å belaste alle saksbehandlerne i Nav Forvaltning med kartleggingen. Svarene ville uansett bli komplettert med mer utfyllende vurderinger i intervju med saksbehandlere.

Mange av spørsmålene ble stilt som åpne spørsmål. Begrunnelsen for dette var at vi ønsket å kartlegge de ansattes erfaringer og synspunkter med egne ord, uten å styre for mye i form av forhåndsgitte svarkategorier. En slik tilnærming kan tilføre datamaterialet en større bredde i erfaringene og flere nyanser enn om man gjennomfører en kartlegging på mer tradisjonelt vis med lukkede svarkategorier. Det at antallet forvaltningsenheter uansett var for begrenset til å gjøre mer avanserte analyser gjorde det også naturlig å benytte en slik framgangsmåte. Slik sett utgjør materialet en semi-kvalitativ datakilde.

2.3.5 Intervju med saksbehandlere i Nav Forvaltning

Et viktig mål med intervjuene med forvaltningsenhetene var å få saksbehandlere på ulike saksområder til å diskutere årsaker til klage og omgjøring, og hvilke erfaringer de har med samarbeid med Nav-kontorene og Nav Klageinstans. Informantene ble først og fremst valgt ut etter saksområde, slik at vi fikk to separate intervjuer innenfor hvert av de seks utvalgte saksområdene. Videre valgte vi å organisere intervjuene etter

ytelse, slik at vi samlet saksbehandlere på samme nivå som jobbet (primært) med samme ytelse.⁵ Dette ga i alt 12 intervjuer, fordelt på seks saksområder og seks forvaltningsenheter (se Tabell 2.4).

I tillegg til ytelse tok vi utgangspunkt i geografi (små og store fylker) og tall fra Kvalitetsrapporten fra styringsenheten i Nav Klageinstans, slik at vi også fikk variasjon innenfor innvilgelsesandel på førstegangsvedtak og omgjøringsandel ved klage. På denne måten sikret vi at de enhetene som ble forespurt om å delta i intervju, varierte når det gjaldt ulike rammevilkår, knyttet til blant annet geografi (befolkningsgrunnlag, demografi, arbeidsmarked) og enhetsstørrelse.

Tabell 2.4 Informanter i Nav Forvaltning

Saksområde	Antall informanter	Forvaltningsenhet
Uføretrygd	4	A
	2	B
AAP	2	B
	3	C
Dagpenger	3	A
	2	D
Foreldrepenger	1	E
	2	F
Barnebidrag	1	C
	2	E
Enslig forsørger	2	D
	2	F
Sum	26	6

I tillegg ble det gjennomført et innledende intervju med styringsenheten. Til sammen ga dette et godt grunnlag for å forstå hvordan ansatte i Nav Forvaltning selv opplever sin arbeidssituasjon, organisering av saksbehandlingen, kvalitet og begrensninger. Selv om vi ikke har intervjuet ansatte ved alle enhetene, er det liten grunn til å tro at erfaringene som legges fram i rapporten avviker vesentlig fra det ansatte ved de andre enhetene opplever. Vi opplevde også at informantene var relativt samstemte.

Informantene representerte en stor faglig spennvidde. Mens flere av dem var relativt unge og nyutdannede, så hadde andre lang fartstid fra både Nav eller tidligere Aetat eller trygdeetat. Flere hadde jobbet mange år i Nav og som ikke nødvendigvis har så mye formell utdanning (men etatsskole), mens blant de yngre var det mer gjennomgående med høyere utdanning. Det var flere jurister blant informantene, mens andre hadde annen utdanningsbakgrunn (som samfunnsvitenskapelig bakgrunn eller økonomi/ledelse). Avdelingsledere, fagkoordinatorer og saksbehandlere uten tilleggsoppgaver var alle godt representert i intervjuene.

Styrken med en intervjustrategi strukturert etter saksområde er at det gjør det lettere å knytte momenter fra intervjuene til det enkelte saksområde. I og med at både ytelsene og organiseringen av saksbehandlingen av dem er såpass forskjellige, vurderte vi det som nødvendig å gå inn på den enkelte ytelse, for lettere å kunne identifisere utfordringer, barrierer for god saksbehandling, og dermed også peke på forbedringspotensial. I ettertid ser vi at dette fungerte litt ulikt, fordi en del saksbehandlere og

⁵ En del saksbehandlere behandler saker innenfor to eller flere saksområder.

fagkoordinatorer jobber innenfor flere saksområder, og derfor uttaler seg basert på erfaringer fra alle områdene. Dette har imidlertid ikke vært noe problem for de resultatene vi har kommet fram til, i og med at mange av de forholdene vi har identifisert, er gyldige på tvers av saksområder. At mange situasjonsbeskrivelser ligner, på tvers av saksområde, illustrerer dessuten at mange av utfordringene man står overfor gjelder uavhengig av regelverk og særtrekk ved hver ytelse.

Alle intervju ble tatt opp, transkribert, og senere fullkodet og brukt i rapporten. Av hensyn til anonymiteten er informantene er stort sett konsekvent referert til som saksbehandlere, selv om de har andre oppgaver i tillegg.

2.3.6 Intervju med saksbehandlere i Nav Klageinstans

For å få vite hva Nav Klageinstans vurderer som de viktigste årsakene til omgjøring av vedtak, inkludert forskjeller på tvers av enheter, fylkesgrenser og saksområder, ble det gjennomført i alt 10 intervju med ansatte i Nav Klageinstans, inkludert et innledende intervju med styringsenheten. Fem avdelingskontor i klageinstansen er representert, og alle seks saksområder er dekket opp med minst to uavhengige informanter innenfor hvert saksområde. Tabell 2.5 gir en oversikt. Vi har intervjuet ansatte i styringsenheten, saksbehandlere og sentrale fagpersoner som fagkoordinatorer i de ulike avdelingene. Intervjuene ble gjennomført som fokusgruppeintervjuer (2-3 informanter) og noen enkeltintervjuer. Av hensyn til anonymiteten er informantene er stort sett konsekvent referert til som saksbehandlere, selv om de har andre oppgaver i tillegg.

Tabell 2.5 Informanter i Nav Klageinstans

Saksområde	Antall informanter	Avdeling
Uføretrygd	3	A
	1	D
AAP	2	B
	2	E
Dagpenger	3	C
	1	C
Foreldrepenger	2	D
	1	D
Barnebidrag	1	B
	1	C
Enslig forsørger	1	A
	1	D
	19	5

Som i intervjuene med Nav Forvaltning var det også i klageinstansen en del saksbehandlere som hadde med seg erfaring fra andre saksområder inn i intervjuene, i og med at de enten saksbehandler eller har et fagkoordineringsansvar på andre saksområder. Det har derfor ikke, i alle sammenhenger, vært mulig å skille fullt ut på hva som er erfaringer knyttet til den enkelte ytelse. Det har heller ikke vært hensikten, siden vi også har jobbet for å identifisere barrierer og hindringer mot god saksbehandling som gjelder uavhengig av saksområde. I ettertid ser vi at dette har fungert greit; noen erfaringer er gyldige på tvers av saksområder, andre er mer knyttet til den enkelte ytelse. Vi har forsøkt å fange inn og formidle begge deler.

Intervjuene med Nav Klageinstans var viktig for å få kunnskap om hva ansatte ved dette nivået i Nav vurderer som de viktigste årsakene til omgjøring av vedtak, inkludert årsaker til variasjon mellom

saksområder og fylker. I tillegg var erfaringene fra klageinstansen sentrale for å få bedre forståelse av hvordan praksisen i Nav Forvaltning og Trygderetten oppleves utenfra.

Også her ble alle intervju tatt opp, transkribert og senere kodet og analysert.

2.3.7 Intervju med medlemmer i Trygderetten

I Trygderetten ble informantene rekruttert slik at vi fikk hentet inn erfaringer fra kyndige rettsmedlemmer fra alle de tre fagmiljøene i Trygderetten. Det vil si at både juridisk og medisinsk kyndige rettsmedlemmer samt attføringskyndige medlemmer deltok i intervjuene.

I alt ble det gjennomført to fokusgruppeintervju med rettsmedlemmer, og egne intervju med leder og avdelingsleder. Den ene fokusgruppa besto av to medisinsk kyndige og to attføringskyndige, mens den andre fokusgruppa besto av fire juridisk kyndige rettsmedlemmer.

Hensikten med intervjuene var blant annet å få innsikt i hvordan Trygderetten arbeider, hvordan de vurderer klage- og omgjøringsandelen, og hvordan de opplever kvaliteten på saksbehandlingen i Nav. Som ellers ble intervjuene tatt opp og senere transkribert, kodet og analysert.

3 Bakgrunn og tidligere forskning

I dette kapitlet gjennomgår vi tidligere forsknings- og utredningsarbeid som er relevant for problemstillingene som skal belyses i rapporten.

3.1 Tidligere forskning og utredning

Så vidt vi kjenner til finnes det ikke noen offentlig tilgjengelig gjennomgang av årsaker til omgjøring av vedtak i første- og andrelinjen i Nav. Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i Nav (2012) gir imidlertid en pekepinn på mulige årsaker til den høye omgjøringsandelen. Gjennomgangen av fylkesvis omgjøringsprosent i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans viser store forskjeller mellom fylkene og mellom ulike saksområder. Rapporten viser også at restanser og produktivitet varierer mellom fylkene, og at det er en tendens til at de mer produktive fylkene også hadde lavere restanser. Riksrevisjonen finner imidlertid ingen sammenheng mellom andel omgjøringer og klager på den ene siden, og produktivitet, restansenivå eller saksbehandlingstid på den andre. Her er det likevel interessant å gjøre mer inngående analyser, der også andre forhold i de enkelte fylkene bør trekkes inn. Ikke minst kan utviklingen i klagesaker over tid utnyttes bedre, siden antall klager på vedtak fattet i fylkeslinjen har økt, og siden det også er variasjoner innad i hvert fylke fra år til år. Videre dokumenterer Riksrevisjonen fylkesvise forskjeller i brukertilfredshet, men dette er ikke sett i sammenheng med andel klager eller omgjorte vedtak. I og med at forskjeller i antall klager og omgjøringer kan tyde på at det er systematiske forskjeller i hvordan regelverket praktiseres, vil det også være interessant å sammenholde antall klager og andelen som får innvilget de ulike ytelsene med resultater fra brukerundersøkelsene. Store variasjoner i andel som får innvilget uførepensjon kan ikke bare forklares ved forskjeller i demografi og arbeidsmarked.

Ifølge Riksrevisjonen (2012) har samarbeidet mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning bedret seg de siste årene, men utgjør fortsatt et problem på enkelte saksområder, spesielt innen uførepensjon. Manglende dokumentasjon er et problem, dels fordi flere brukere leverer elektronisk søknad selv, uten å gå via Nav-kontoret, og dels på grunn av manglende kompetanse, spesielt ved de mindre Nav-kontorene. Vår egen forskning (Dyrstad et al. 2014; Ose et al. 2014) viser at det er store forskjeller mellom Nav-kontorene knyttet til alt fra intern organisering og tidspress, til kompetanse og evne til å gjøre bevisste prioriteringer. Nav Forvaltning har i mindre grad vært tema i offentlige evalueringer, men som vi har sett viser Riksrevisjonens gjennomgang at det også her er store forskjeller. Vår egen undersøkelse viser at praksisen ved Nav Forvaltning varierer, også når det kommer til samarbeid med og oppfatning av Nav-kontorene. En spørreundersøkelse blant saksbehandlerne i Nav Forvaltning viser blant annet at bare 16 prosent av respondentene mener at veilederne ved Nav-kontorene kjenner Folketrygdlovens kapittel om uførepensjon og intensjonene i lovverket (Mandal 2012). Det er derfor interessant å undersøke hvordan de vurderer kvaliteten i arbeidet som gjøres ved Nav-kontorene, og kartlegge i hvilken grad Nav Forvaltning sender tilbake saker til Nav-kontorene for bedre utredning og dokumentasjon. Her vil også blant annet fastlegen og de medisinske vurderingene komme inn som en tilleggsproblematikk, dersom Nav og medisinsk ansvarlig har ulik oppfatning av om den enkelte oppfyller kravene til helserelaterte ytelser eller yrkesskadeerstatning.

I rapporten *Navs organisasjon og virkemåte - Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i Nav* (Ekspertutvalget 2010a) gjennomgås løsningen med å etablere forvaltningsenheter i Nav, og hvilke muligheter og utfordringer som finnes i grensesnittet mellom Nav-kontorene og disse enhetene. Mandatet for utvalget var å se nærmere på arbeidsdelingen og samhandlingen mellom Nav-kontorene og forvaltningsenheterne, og å drøfte om arbeidsdelingen og organiseringen bidrar til å virkeliggjøre målsetningene med Nav-reformen. Siden rapporten ble utarbeidet i 2010 har det skjedd viktige endringer på området. Rapporten er likevel viktig fordi den synliggjør en del styrker og svakheter

knyttet til de ulike ytelsene, og hvorvidt organiseringen som er valgt understøtter eller undergraver en god måloppnåelse.

Som en del av mandatet skulle ekspertutvalget se på hvordan oppgavene er fordelt mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter, og hvor vedtaksmyndigheten er plassert, herunder kriteriene for når en sak oversendes en forvaltningsenhet. Utvalget skulle videre vurdere retningslinjene og rutinene for samhandling og oppgaveløsning, samt eksisterende og planlagte støttesystemer for oppgaveløsningen (IKT, post, arkiv). Mer overordnet skulle utvalget beskrive utfordringene knyttet til oppgaveløsning og måloppnåelse som følger av den eksisterende arbeidsdelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter. I dette lå det også å vurdere mulige endringer i fordelingen av arbeidsoppgaver, vedtaksmyndighet, kompetanse og bemanning mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter.

Et gjennomgående poeng i rapporten er at det er store forskjeller i arbeidsdeling mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter for ulike ytelser, noe som også har betydning for vurderingene av hvor godt denne todelte modellen fungerer. Ett skille som trekkes fram er mellom ytelser med aktivitetskrav på den ene siden (for eksempel dagpenger, ytelser til enslig mor eller far, sykepenger, attføringsytelser, rehabiliteringspenger og uføreytelser) og ytelser uten aktivitetskrav (for eksempel barnebidrag, foreldrepenger, kontantstøtte og grunn- og hjelpestønad) på den andre. Siden Nav-kontorets rolle og innflytelse varierer på tvers av ytelsene, vektlegger utvalget spesielt arbeidsprosesser og ansvarsdeling for ordninger som har en "avvikende ansvarsdeling i forhold til hovedregelen" og der saksbehandlingen oppfattes som spesielt krevende og problematisk, sånn som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon, stønad til enslige forsørgere og stønad til barnebidrag. Dette er ytelser der saksbehandlingen er delt mellom Nav-kontor (brukernære vilkår) og Nav Forvaltning. Ytelsene er også relevante i lys av at de alle er ytelser som forutsetter rask og riktig behandling og utbetaling, men som samtidig kjennetegnes av stort saksvolum. Ytelsene utfordrer også hovedregelen om at saksbehandling skal foregå i forvaltningsenhetene. Rapporten problematiserer at disse ytelsene dermed er spesielt utsatt for at det kan oppstå uklarheter om ansvarsplasseringen og dobbeltarbeid.

Rapporten viser også til nasjonale retningslinjer for arbeidsdeling for den enkelte ytelse. Rapporten beskriver hovedarbeidsprosessene (HP) i Nav – hvorav Hovedarbeidsprosess 3 *Behandle sak* er spesielt relevant for vårt formål. HP3 var ment å dekke saksbehandling av krav om tjenester eller ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten, men samtidig har både Nav-kontorene og Nav Forvaltning et ansvar for å bidra til at saksbehandlingen av krav om ytelse kan skje på en best mulig måte, gjennom å:

- Kontrollere og kvalitetssikre om en sak som er mottatt er klar til behandling
- Innhente supplerende informasjon/dokumentasjon fra bruker/samhandler eller annen enhet i etaten ved behov
- Vurdere om bruker fyller vilkårene for ytelsen det er fremmet krav om
- Fatte vedtak i en sak – avgjøre saken ved å utforme et vedtaksbrev til bruker som beskriver avgjørelsen (innvilget eller avslått tjeneste/ytelse) og begrunnelse for denne.
- Registrere resultat i saken i fagsystem, slik at status i saken blir synliggjort for egen enhet, andre enheter og statistikk over behandlingstid blir oppdatert.
- Registrere beregningsdata i fagsystem og beregne ytelse eller tjeneste
- Sende melding om vedtak til bruker/samhandler eller annen enhet i etaten
- Journalføre og arkivere vedtaksbrev og annen dokumentasjon i saken.

Rapporten beskriver videre utfordringer knyttet til Nav-kontorenes ivaretagelse av hovedarbeidsprosess 1 (motta bestilling og beslutte behandling), eksempelvis at saker blir oversendt til Nav Forvaltning uten tilfredsstillende kvalitetssikring i Nav-kontoret, og at dokumentasjon "blir borte" underveis. I tillegg peker rapporten på kompetanseutfordringer i mottaksfunksjonen i Nav-kontorene, med tanke på å oppnå en

mest mulig riktig avklaring av behov (eks: svar på spørsmål om ytelser, bistand til å fylle ut kravskjema for ytelser), så tidlig som mulig i forløpet. Det er liten tvil om at dette er forhold som er viktige med tanke på kvaliteten på saksbehandlingen og "tilfanget" av klagesaker. Rapporten drøfter videre de store utfordringene som eksisterte eller eksisterer på IKT-siden i Nav, med mange ulike saksbehandlingssystemer, der en integrert saksbehandling på tvers av enheter beskrives som vanskelig, og der behovet for å gjøre ulike oppgaver manuelt (grunnet manglende elektronisk dokumenthåndtering og mangelfull flyt av dokumentasjon mellom ulike enheter) ble beskrevet som stort.

Rapporten tar videre opp at ulike ytelser har ulik innretning og profil, noe som gjør at det varierer hvorvidt de egner seg for en sentralisering av saksbehandlingen, eller om noen vurderinger heller kan desentraliseres. Dagpenger blir omtalt som en yttelse med lav kompleksitet og stort saksvolum, og med en saksbehandling som i høy grad kan automatiseres. Dagpenger anses dermed som egnet for en spesialisert og (regelstyrt) saksbehandling i forvaltningsenheter. Også sykepenger omtales som en yttelse med stort volum, med et betydelig potensial for en automatisert saksbehandling (gjelder spesielt for vanlige vedtak om utbetaling av sykepenger). Uførepensjon, på den annen side, omtales som et saksområde med en kompleks saksflyt, der mange ulike enheter og fagsystemer er involvert. Uførepensjon beskrives som et område med middels stort volum og stort behov for dybdekompetanse, der oppgavene må løses i sentraliserte enheter. Utvalget peker også på muligheten for at oppgaveløsning og vedtaksmyndighet på utføreområdet legges til færre forvaltningsenheter, eventuelt til én eller noen få forvaltningsenheter, for å sikre større fagmiljøer og derigjennom en mer lik forvaltningspraksis og bedre kvalitet i saksbehandlingen. Avslutningsvis drøfter rapporten viktigheten av gode IKT-systemer og de ansattes kompetanse, for å oppnå en effektiv ytelsesforvaltning og en god arbeidsdeling mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter. Gode IKT-løsninger beskrives som "sentrale rammebetingelser for økt effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen, bedre tjenester til brukere og økt kvalitet i samhandlingen og saksbehandling." På kompetansesiden pekes det på behovet for å videreutvikle og integrere kompetansen fra de tidligere etatene, for å bli bedre på veiledning, avklaring, oppfølging og arbeidsevnevurdering. Det påpekes at mange medarbeidere, som en følge av Nav-reformen, er nødt til å beherske informasjon, veiledning, vedtaksfetting og klagebehandling – også i lys av nye regelverk, arbeidsmetoder og saksbehandlingssystemer. Kompetente ansatte ses på som en forutsetning for at arbeidsdelingen og saksflyten mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene skal fungere etter intensjonen.

Sluttrapporten fra Ekspertutvalget (2010b) konkluderer blant annet med at trekk ved organiseringen av Arbeids- og velferdsetaten har påvirket forvaltningen av ytelsene, på utilsiktede og ugunstige måter. Dette kommer til uttrykk ved at det på mange saksområder er store restanser og lange saksbehandlingstider (særlig på områdene uførepensjon, stønad for enslige forsørgere og barnebidrag). Utvalget pekte videre på kompliserte saksbehandlingsrutiner mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene som en årsak til at saksbehandlingen ikke fungerer som den skal.

Begge rapportene konkluderer temmelig entydig med at organiseringen med forvaltningsenheter representerer en god løsning for de oppgavene Nav er satt til å løse. Det vektlegges at en spesialisering av Nav ved hjelp av forvaltningsenheter er en kritisk forutsetning for at Nav-kontorene skal kunne ha nødvendig rom for å fokusere på individuell veiledning og oppfølging av brukerne. Videre pekes det på at det for ytelser med stort volum (dagpenger og sykepenger) kan hentes ut betydelig stordriftsfordeler i saksbehandlingen, dersom prosedyrene understøttes av gode IKT-løsninger og dersom det etableres robuste og sentraliserte fagmiljøer. Samtidig peker utvalget på et behov for å gjøre noen grep i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet knyttet til å bedre samhandlingen og saksflyten mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene. Rapportene peker med andre ord på mange ulike forhold (IKT, kompetanse, saksflyt, rutiner og lignende) som er relevant også for problemstillingene som behandles i denne rapporten.

I rapporten *Utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen* ser Rambøll (2010) nærmere på hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktige kompetansebehov i arbeids- og velferdsforvaltningen. Følgende hovedproblemstillinger blir undersøkt:

1. Hva er arbeids- og velferdsforvaltningens langsiktige kompetansebehov?
2. I hvilken grad er dagens utdanningstilbud på universitets- og høgskolenivå i samsvar med arbeids- og velferdsforvaltningens kompetansebehov?
3. Hvordan kan det iverksettes samarbeidsmodeller som kan ivareta at kompetansebehovet dekkes gjennom utdanningstilbudet ved universiteter og høyskoler?

En hovedkonklusjon i utredningen er at kompetansebehovet i Nav oppleves som meget sammensatt og preget av lokale variasjoner (knyttet til blant annet variasjoner i brukersammensetning og Nav-kontorstørrelse). Den identifiserer ulike kompetansebehov mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning, noe som forklares med at mer brukernære vilkår – som involverer bruk av (forvaltnings)skjønn – er plassert i Nav-kontorene, mens en mer regelstyrt og standardisert saksbehandling er plassert i forvaltningsenhetene. Et hovedfunn er at andelen ansatte med høyere utdanning er lavere ved forvaltningsenhetene. Videre pekes det på at forvaltningsenhetene har en kompetanseprofil som i større grad vektlegger juridisk, administrativt og mer økonomisk orientert kunnskap. Brukeroppfølging, arbeidsmarked og tiltak/virkemidler beskrives som kompetanseområder som er spesielt viktige i Nav-kontoret.

Siden en stor del av datainnsamlingen vår har foregått i Nav Forvaltning, er vi spesielt opptatt av hva andre har funnet om Nav Forvaltnings rolle i Nav. I rapporten beskrives Nav Forvaltnings rolle – og skillet mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning – på denne måten: Mens Nav-kontorene er arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne og skal ta skjønnsmessige beslutninger, fatter forvaltningsenhetene vedtak om regelstyrte ytelser. Mens Nav-kontoret har ansvar for å veilede og informere brukerne i spørsmål som gjelder ytelser, samt forberede saksbehandlingen av disse gjennom å framskaffe påkrevd dokumentasjon og foreta vilkårsvurdering, har forvaltningsenhetene ansvar for å foreta legalitetskontroll, treffe et formelt vedtak, sende ut vedtaksbrev og foreta eventuell beregning og utbetaling av ytelse. Kort oppsummert skal en forvaltningsenhet utføre effektiv ytelsesforvaltning, ivareta likebehandling, og sikre en stabil tjenesteproduksjon overfor etatens brukere. Grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltningsenheter kan imidlertid variere noe for de ulike ytelsene.

Rambøll påpeker videre at "Selv om forvaltningsenhetene har et smalere, og mer uniformt, oppgavespekter enn Nav-kontorene, er det nødvendig å presisere at kompetansebehovet vil variere også her, hvor kompetansesammensetning, konjunkturer og brukergrunnlag vil påvirke hva slags kompetanse som til enhver tid etterspørres" (2010: 24). Nav Forvaltning driver med andre ord en mer "tradisjonell" saksbehandling, som er tungt styrt av regelverket, og med lite rom for skjønn.

Når det kommer til konkrete kompetansebehov vurderte Nav-kontorlederne at det var behov for å heve kompetansen på flere områder, særlig innen utførelse av sentrale oppgaver som veiledning og formidling til arbeid, samt regelverkskompetanse (stønader og ytelser). Nav-veiledernes kompetanse på veiledning i ulike stønader og ytelser ble for eksempel vurdert som mindre tilfredsstillende enn kompetansen når det gjelder å kartlegge brukernes behov samt å følge dem opp. Dette er et funn som åpenbart er relevant for denne rapporten.

I ledernes vurdering av kompetansebehovet i Nav Forvaltning kom det frem at oppgaver knyttet til skriftlig og muntlig framstilling av vedtak, samt veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang, er oppgaver hvor de ansatte gjennomgående vurderes til å ha noe lavere kompetanse, sammenlignet med de mer tradisjonelle saksbehandlingsoppgavene (vurdering og behandling av krav om ytelser, saksbehandling og beregning av

ytelser). Behovet for å styrke de ansattes ferdigheter knyttet til IKT og administrativ skjønnsutøvelse ble også trukket fram.

Det som særpreger de oppgavene som lederne vurderer sin enhet til å ha svakere kompetanse på er ifølge Rambøll at de har et *kommunikasjonselement* i seg. Det er liten tvil om at kompetanse på å begrunne og framstille vedtak (skriftlig som muntlig), samt veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang, bør ses i sammenheng med variasjoner i klageinngang og omgjøring. Drøyt 50 prosent av lederne ved forvaltningsenhetene vurderer også skjønnsutøvelse (i betydningen forvaltningsskjønn) som et annet område der det er behov for kompetanseheving.

Det har skjedd mye i Nav siden denne evalueringen forelå i januar 2010. Arbeidsevnevurdering (AEV), arbeidsavklaringspenger (AAP) og innføringen av en standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning er alle eksempler på virkemidler som har blitt innført for å sikre en tettere og mer tilpasset avklaring av Navs brukere. Dette gir grunn til å tro at kompetansen har blitt bedre siden 2010, og at etatens ansatte har en større trygghet i dag enn for noen år siden i sin forvaltning av ulike ytelser, oppfølging og avklaring. Imidlertid mener vi at Rambøll-rapporten peker på enn del generelle mekanismer og utfordringer som i en eller annen grad alltid vil være til stede i Nav – og som er relevant for problemstillingene som behandles i denne rapporten. Vi tenker spesielt på regelverkskompetanse, kompetansebehov, grensesnitt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning og spesialisering og IKT-systemer som rammevilkår for en god saksbehandling.

I rapporten *Ventetid på uførepensjon – kvalitetsforskjeller på tvers av Nav-kontorer* ser Gunnes og Kornstad (2012) på hvordan ventetid for innvilgelse av søknader om uførepensjon varierer på tvers av ulike Nav-kontorer/områder. Målsetningen er å konstruere en indikator som skal angi hvordan behandlingstiden for søknader om uføreytelser varierer mellom ulike Nav-kontor. Undersøkelsen er basert på individdata over alle som søkte om uføreytelse i 2008. Kontrollert for kjennetegn ved søkerne og Nav-kontorene, så er antakelsen at dersom det fortsatt eksisterer systematiske forskjeller mellom Nav-områdene når det gjelder ventetid på ferdigbehandling av uførepensjonssøknader, så indikerer det kvalitetsforskjeller i saksbehandlingen (ventetid) på tvers av Nav-kontorer. I tråd med forventningene finner de at ventetiden for behandling av søknader om uførepensjon varierer en god del på tvers av ulike kontorer og områder.

Rapporten fremhever noen viktige momenter i forvaltningen av ytelser i Nav, som også vi må ta hensyn til. Blant annet peker forfatterne på at utgiftene til uførhet i samfunnet (i form av utbetalinger til uføretrygd) blir bestemt av utformingen og praktiseringen av regelverket, samt endringer i disse. De peker på at Nav har et direkte ansvar for nivået på utgiftene til uførepensjon, siden det er Nav som avgjør hvorvidt en søknad om uføreytelser skal innvilges eller ikke. Kvaliteten på de vurderingene som gjøres, sammen med de ansattes kompetanse og Navs interne organisering av arbeidet, anses derfor å ha innflytelse på uføresaksbehandlingen og utfallet av denne. Den tiden Nav bruker på å behandle en søknad vil være påvirket av hvor godt forberedt søknaden er fra klienten, inkludert fastlegenes forberedende rolle. Saksbehandlingskapasiteten i Nav, og hvor godt Nav er organisert med tanke på å få søknadene behandlet, framheves også. Dette er forhold som åpenbart også er viktig å se i sammenheng med klageomfang og omfanget på omgjøring av vedtak.

Et annet viktig element i rapporten er den kompleksiteten som preger saksbehandlingen på uføreområdet, blant annet ved at hensyn til (rest)arbeidsevne og lokale arbeidsmarkedsmuligheter skal vurderes. Deres påstand er at "tilbøyeligheten til å havne på uførepensjon kan dermed avhenge av en sammensatt kontekst som omfatter tilstanden på det lokale arbeidsmarked, det lokale helsetilbudet, skolenes og deres støtteapparats innsats for å motivere elever til å fullføre skolegangen, utformingen av de finansielle incentivene, sosiale normer blant kolleger og familie, samt legers vurderinger" (Gunnes og Kornstad 2012: 9.)

Poenget er med andre ord at tilgang/ikke tilgang til uførepensjon ikke er noe som avgjøres av saksbehandlere i Nav alene, som et resultat av en standardisert saksbehandlingsprosess. Mange hensyn vil snarere være en del av bildet, og ulike aktører har – på ulike tidspunkter – vært inne og tilført saken noe. Gunnes og Kornstad (2012) hevder derfor at Nav-ansatte, foruten solid innsikt i regelverk og gode interne rutiner og prosesser, også trenger solid innsikt i ulike lokale forhold samt god forståelse av hvilke incentiver som er innebygd i uførepensjonsordningen. En kyndig saksbehandling krever med andre ord både regelverkskunnskap og andre typer kunnskap (om helsetjenester og arbeidsmarked) – i tillegg til andre ferdigheter. Dette er perspektiver som åpenbart er relevant også for problemstillingene som utforskes i dette prosjektet.

Personbrukerundersøkelsen 2014 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014) gjengir resultater fra en årlig brukerundersøkelse som blir gjennomført i regi av Nav. Det innhentede materialet er et viktig grunnlag for Navs resultatoppfølging og styring av egen etat. Undersøkelsen er basert på surveydata, innhentet gjennom telefonintervju. Slike undersøkelser, rettet mot personbrukere, har blitt gjennomført på årlig basis i Nav siden 2006, og har som hensikt å kartlegge brukernes tilfredshet med Nav, og utviklingen i brukernes fornøydhet med etatens tjenester over tid. Utvalget i 2014-kartleggingen er delt i to hovedgrupper: mottakere av ytelser (forvaltningsutvalget) og brukere som er under oppfølging (oppfølgingsutvalget). Forvaltningsutvalget, som er koblet til Navs ytelser, er det som er mest relevant for vår del.

Resultatene knyttet til kvaliteten på saksbehandling og vedtaksfatting i Nav er mest interessante for vårt formål. Når det gjelder brukernes opplevelse av ventetid, og hvorvidt man mener at tiden fra man leverte en søknad og til utbetaling av ytelse ble effektivt var kortere eller lengre enn forventet (eller om den var omtrent som forventet), så opplevde i underkant av 70 prosent av utvalget (2013 og 2014) at faktisk tid fra søknad til utbetaling var i tråd med deres egne forventninger. Videre framkommer det at andelen brukere som synes at saksbehandling tok lengre tid enn forventet, gikk markant ned fra 2008 til 2013.

Når det gjelder graden av tilfredshet med Navs veileder, fikk utsagn om at "veileder la vekt på det jeg hadde å si" og "veileder var interessert i å finne gode løsninger for meg" relativt høy gjennomnitsskåre. Samtidig fikk utsagnet om at "veileder har god kunnskap om lover og regler" en noe lavere gjennomsnittsskåre. I et saksbehandlingsperspektiv er dette interessant og viktig, ikke minst når vi vet at Nav-kontorene for en del ytelser har en rolle i å informere brukerne, forberede søknader og effektivt sluse brukerne (i den grad de klarer) inn mot de antatt riktige ytelsene.

Et annet punkt i undersøkelsen er "service, informasjon og respekt", målt gjennom fem ulike utsagn. Et hovedfunn her er at brukerne opplever å bli møtt med respekt, og at de opplever å få den servicen de trenger. Når det gjelder innholdet i møtet med Nav, og i hvilken grad de opplever å få den informasjonen de trenger, om de får god informasjon og om de er trygge på at Nav ivaretar deres rettigheter, så mener Nav selv at det på disse punktene er et klart forbedringspotensial. For våre formål, så er det mest interessante resultatet i Navs personbrukerundersøkelse at brukernes tillit til veilederne er lavere på spørsmål som omhandler regelverk og ytelser enn det som handler om oppfølging og service. I et klage- og omgjøringsperspektiv er dette relevant innsikt.

Vågeg-utvalget fikk som mandat å se nærmere på hvordan Nav kan bedre brukeropplevelsene, øke overgangen til arbeid og skape et mer myndig Nav-kontor. Utvalget leverte høsten 2014 rapporten *Brukernes møte med Nav - Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår Nav* (Ekspertgruppa 2014). En viktig påpekning i rapporten omhandler mulighetene for skjønnsutøvelse i ytelsesforvaltningen, og hvordan dette varierer på tvers av ytelsene. På den ene siden har man vurderinger av for eksempel inntektskrav, opptjeningsgrunnlag, og størrelsen på ytelsen, der det ikke er noe spesielt rom for skjønnsutøvelse. På den andre siden har man begreper som "reell" arbeidssøker, arbeidsuførhet "på grunn av" sykdom, "alene om omsorgen", "er i en omstillingsperiode etter dødsfallet" (etterlattepensjon), "livets sluttfase", "livstruende

sykdom" (pleiepengar), som gir større rom for skjønnsmessige vurderinger. Dette blir dermed vurderinger som det lettere kan oppstå uenighet om tolkningen av. Ekspertgruppen mener det er riktig at hovedelementene i folketrygdloven ikke overlater avgjørelsen om ytelser til saksbehandlers skjønn alene, men er basert på klare regler som regulerer rettigheter og plikter.

Utvalget kommer som følge av dette med noen klare anbefalinger for skjønnsutøvelse innenfor folketrygden. Det er svært viktig at Nav bruker det handlingsrommet som regelverket åpner opp for, og at vurderinger (der skjønn kan/skal komme til anvendelse) derfor ikke må bli for regelstyrte og automatiserte. Ivaretagelsen av dette skjønnnet forutsetter at ansatte i Nav har en *jobbautonomi*, der de opplever at de faktisk kan fatte beslutninger og ta initiativ innenfor noen definerte rammer. Detaljerte rundskriv, utallige retningslinjer og fastsatte arbeidsprosesser anses som en trussel mot utøvelsen av dette skjønnnet. Utvalget peker videre på at det ikke er noen motsetning mellom det å ha skjønnsutøvelse på den ene side og kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen på den andre. Utfordringen blir snarere å finne den riktige balansegangen mellom skjønnsutøvelse og standardisering av oppgaver.

Et viktig funn i rapporten er at en stor andel av de klagen på avslag om ytelser som omgjøres av førsteinstansen, omgjøres fordi nye opplysninger har kommet til og søknader som opprinnelig var avslått dermed blir innvilget. Det er med andre ord en praksis der ufullstendig dokumenterte krav går til saksbehandling, en praksis som må sies å stemme dårlig overens med Nav-kontorets ansvar for å kvalitetssikre "forarbeidet" og bistå brukerne med utfylling av kravskjema. At Nav driver saksbehandling av ufullstendig dokumenterte saker må sies å være spesielt uheldig, i et ressursperspektiv. Tilbakemeldinger fra brukerne tyder på at særlig lang saksbehandlingstid på klagesaksbehandling oppfattes som en svakhet ved Nav. Praksisen med å slippe gjennom ufullstendige søknader bidrar i så måte til at flere brukere enn nødvendig må klage, og dermed får en lengre total saksbehandlingstid enn hva som ellers ville vært tilfellet.

En annen viktig diskusjon i rapporten går på sammenhengen mellom brukertilfredshet, effektivitet og tillit. Ekspertgruppen framholder at tillit til Nav i stor grad er avhengig av brukernes tillit til at det fattes korrekte vedtak, og at brukerne får utbetalt det de har krav på i kroner og øre. Videre påpekes det at høy tillit vil være positivt med tanke på antall klagesaker.

I praksis oppgis det i rapporten at om lag 1/3 av de påklagede avgjørelsene i 2013 ble omgjort i førsteinstans. Nav Klageinstans mottar et sted mellom 35 000 og 40 000 saker i året, og har en omgjøringsfrekvens på 14 prosent. I saker med vesentlig svikt i behandlingen i første instans blir det gitt tilbakemelding om kvalitetsavvik fra Nav Klageinstans, noe som omfattet 17 prosent av klagesakene i 2013. Den vanligste årsaken til omgjøring i Nav Klageinstans er feil i saksbehandlingen som er gjort i førsteinstans. Som oftest er feilen at saken var for dårlig opplyst på saksbehandlingstidspunktet, deretter kommer feil skjønnsutøvelse. Klageinstansen peker ifølge ekspertutvalget særlig på ulik praksis knyttet til vurdering av arbeidsevne. Relativt få klagesaker (om lag 3 prosent) omgjøres som følge av feil lovanvendelse i førsteinstans. Ifølge utvalget kan dette tyde på at regelverkskompetansen i forvaltningsenhetene er god.

Vågeg-utvalget konkluderer derfor med at det på flere områder er betydelige kvalitetsutfordringer i saksbehandlingen, og at informasjonen fra Nav ikke er tilstrekkelig relevant eller forståelig for brukerne. På bakgrunn av dette foreslår utvalget flere tiltak for å bedre saksgangen og redusere antall klagesaker:

- Brukere som sender inn mangelfull søknad for folketrygdutbetalinger får i dag beskjed om at saken vil bli avslått dersom de ikke sender inn manglende opplysninger. Mange får av den grunn avslag hvorpå de klager. Nav må gjennomgå og endre prosedyrer for å bedre servicen til brukere som sender inn mangelfulle søknader slik at det blir færre unødvendige avslag og klager.
- Kvaliteten i ytelsesbehandlingen er i dag ikke god nok. For noen få ytelser har Arbeids- og velferdsetaten innført målinger som gir systematisk informasjon om kvaliteten og hvor

departementet styrer på ønsket kvalitetsnivå. Departementet må definere ønsket kvalitetsnivå på alle sentrale ytelser.

- Folketrygdens ytelser bør i størst mulig grad være regelstyrt for å sikre likebehandling. Det bør likevel legges til rette for et visst bruk av skjønn, innenfor fastlagte rammer og gitt visse vilkår. Det er viktig at Nav bruker dette på en hensiktsmessig måte i behandling av ytelser. Dette krever medarbeidere med rett kompetanse med selvstendighet i oppgaveløsningen innenfor avklarte rammer.

Rapporten *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*, utarbeidet av Proba Samfunnsanalyse (2015), drøfter i hvilken grad søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) sikres en rimelig grad av rettsikkerhet. Dette gjør den ved å se på om mulighetene for å klage til et overordnet klageorgan er gode nok, og i hvilken grad brukerne har muligheter til å påvirke sitt eget løp gjennom dialog og kontakt med veileder i Nav. Rapporten konkluderer med at for AAP-ordningen fungerer rettsikkerheten i praksis ikke optimalt. Rapporten framhever behov for bedre informasjon til brukere, forenkling av regelverket, forbedring av grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene og bedre klageadgang på enkelte bestemmelser. Som flere av de rapportene vi har gjennomgått her påpeker også denne nødvendigheten av kompetanseheving blant veilederne, for å sikre økt likebehandling i saksbehandlingen. For brukerne varierer opplevelsen av bistanden, men svært mange oppgir at de har liten kunnskap om regelverk, klageadgang og hva som skiller de ulike vedtakene fra hverandre. En viktig årsak blir oppgitt å være at det kommer mye og vanskelig tilgjengelig informasjon fra Nav om ordningen, et funn som også støtter opp under Vågang-utvalgets konklusjon om at informasjonen fra Nav ikke er tilstrekkelig forståelig eller relevant for brukere.

For å oppsummere, så kan vi si at den eksisterende forskningen samlet sett viser at det er store utfordringer i Nav knyttet til saksbehandling og fordeling av oppgaver mellom nivåene. Det er store forskjeller både mellom ulike saksområder og ulike fylker. Antall omgjøringer har økt over tid, i tillegg til å variere innad i fylkene fra år til år. Forskjeller i antall klager og omgjøringer kan tyde på at det er systematiske forskjeller i hvordan regelverket praktiseres. Det rapporteres også om forskjeller i brukertilfredshet, men dette er foreløpig ikke satt i sammenheng med klageomfang og antall omgjøringer.

Det er også viktige forskjeller mellom ulike typer ytelser. Noen ytelser er mer kompliserte, fordi de krever større grad av skjønnsmessig vurdering eller fordi ansvarsfordelingen er delt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning. Ytelser som har en avvikende ansvarsdeling fra hovedregelen, i første rekke arbeidsavklaringspenger, er spesielt krevende og problematiske, fordi de krever både nøyaktighet og rask behandlingstid, samtidig som at de har et stort saksvolum. AAP er en yttelse som er spesielt utsatt for uklarheter om ansvarsplassering og dobbeltarbeid. Et annet viktig funn så langt er at saksbehandlingsprosessen forvansktes av manglende dokumentasjon fra brukerne. Manglende dokumentasjon og feil skønnsutøvelse har blitt framhevet som de viktigste årsakene til ulik praksis mellom kontorene.

Flere av disse rapportene er også samstemte i behovet for økt kompetanse blant NAV-veilederne og gode IKT-systemer. Riksrevisjonens undersøkelse av Navs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne (Dokument 3:10 (2013–2014)) viser til at Arbeidsdepartementet i intervju uttalte at det var store utfordringer i ytelsesforvaltningen, og at dette var en hovedprioritet i styringsdialogen og Navs virksomhet i perioden 2010-2011.

Mye har skjedd når det gjelder organisering og saksflyt i Nav siden denne uttalelsen, og etter at mange av rapportene i denne gjennomgangen ble utarbeidet. En del av kritikken og innvendingene fra tidligere vil ikke være så relevant i dag, fordi man har omorganisert og spesialisert saksbehandlingen – eller planlegger å gjøre det i nær fremtid. Imidlertid er det viktig å stå fast på at en del faktorer og mekanismer vil være

relevante, uavhengig av hvordan saksflyten ser ut, som for eksempel verdien av god kompetanse på ulike nivåer i Nav og en god læringsdialog mellom nivåene.

3.2 Kompetansestrategi for Nav 2013–2020

Nav har en egen kompetansestrategi - Kompetansestrategi for Nav 2013–2020. I denne gjøres det noen viktige presiseringer av begrepet kompetanse, og hva som skal ligge i dette for Nav sin del. Kompetanse er et viktig tema i vår rapport, basert på den antakelse at kompetansen hos Navs saksbehandlere er en av flere faktorer som innvirker på den saksbehandlingen som gjøres.

I Navs kompetansestrategi består kompetanse av følgende elementer:

- *Kunnskap* – informasjons- og faktakunnskap, forståelse og innsikt; eksempelvis å kjenne et regelverk eller forstå mekanismene i arbeidslivet
- *Ferdigheter* – evnen til å utføre oppgaver; eksempelvis gjennomføre en veiledningssamtale eller å registrere et vedtak i saksbehandlingssystemet
- *Evner* – den enkeltes individuelle potensialer og kvaliteter; eksempelvis kreativitet, analytiske egenskaper, samarbeidsevner, fleksibilitet og annet.
- *Holdninger* – den enkeltes grunnsyn eller innstilling. Holdninger inngår i mange tilfeller ikke som en del av kompetansebegrepet, men er både grunnleggende for de andre kompetanseelementene og påvirkes først og fremst gjennom disse, eksempelvis vil holdninger ofte endres som et resultat av endrede erfaringer eller atferd.

Kompetansestrategien har også et satsingsområde som handler om *aktive brukere*. Her er det et mål å styrke ferdighetene i brukerkommunikasjon. Det er fort gjort å tenke at dette er Nav-kontorenes bord, men Nav Forvaltning har også utstrakt kontakt med brukerne, gjennom begrunnelser av vedtak (skriftlige og muntlige redegjørelser). Strategien vil derfor jobbe for å "sikre at alle medarbeidere som jobber med brukerkontakt har grunnleggende kompetanse i hvordan de kommuniserer med brukerne". Videre er det et mål å "innarbeide klarspråk i skriftlig kommunikasjon og i dialogen med enkeltbrukere. Sikre at all informasjon og kommunikasjon er enkel og forståelig slik at brukerne kan være aktive i egen prosess".

For vår del er det viktig å fokusere på at alle disse elementene er med på å forme saksbehandling og forvaltningspraksis ved Nav Forvaltning og Nav-kontorene. Kompetanse har også forgreininger til det profesjonelle skjønnet til saksbehandlerne, som handler om å se hvilke muligheter og åpninger regelverket gir – og der vurderinger av ytelser og oppfølgingsbehov ses i sammenheng med for eksempel muligheter innenfor arbeidsmarked og helsetjeneste (men der alle vurderinger må være innenfor de rammer som regelverket setter). Hvilke av disse fire elementene som er viktigst for å gjøre en god jobb som saksbehandler, er også et interessant spørsmål. Kunnskap er åpenbart relevant, men det er samtidig naivt å tro at ikke evner og holdninger også setter sitt preg på saksbehandlingen. Det er heller ikke slik at et vedtak som fattes alltid er enten 100 prosent riktig eller galt. Kanskje er det litt begge deler, avhengig av den som vurderer saken.

Et annet viktig satsingsområde i kompetansestrategien er målet om en *pålitelig forvaltning*. Med utgangspunkt i en erkjennelse av at Nav forvalter velferdsordninger som sikrer det enkelte menneske økonomisk trygghet, så er ambisjonen på dette feltet (frem mot 2020) at Nav skal ha god innsikt i det regelverket som Nav forvalter, og at etaten skal anvende det på en korrekt og treffsikker måte. Videre framholdes det at Nav i all sin saksbehandling skal følge forvaltningsreglene, og at skjønn skal utøves på en forsvarlig måte. Her er det imidlertid stort "tolkningsrom". Hva ligger egentlig i en treffsikker og korrekt saksbehandling? Vil det kunne være ulike kriterier for ulike ordninger, og hva betyr det å utøve skjønn på en forsvarlig måte? Dette er noen av spørsmålene vi ønsker å belyse i rapporten.

Del 2. Resultater

4 Trender i klagebehandling og omgjøring i Nav Forvaltning

For å danne et bilde av trender over tid og på tvers av fylker og enheter har vi innhentet og sammenstilt data fra ulike registre knyttet til Nav Forvaltning. Tallmaterialet er nærmere beskrevet og diskutert i punkt 4.1. Vi bruker materialet til å gå gjennom utvalgte ytelser og se på omgjøringsandel i lys av saksstatistikk som innvilgelsesandel i førstegangsvedtak, klageandel, antall vedtak fattet, og andel vedtak fattet innen normert tid. Vi ser også på sykefravær ved enheten som behandlet klagesaken. I utgangspunktet ønsket vi også å se på brukerundersøkelsen i Nav, men det ble vanskelig å se denne direkte i sammenheng med saksbehandlingen i Nav Forvaltning, fordi tallene er aggregert opp til fylke eller utvalgte saksområder, og dermed ikke varierer med enhet i Nav Forvaltning.

4.1 Om tallmaterialet

Registerdata fra Nav Forvaltning er hentet fra ulike interne datasystemer i Nav, som Infotrygd og Arena, og Navs personbrukerundersøkelse. I tillegg har vi fått utlevert antall avtalte dagsverk og sykefraværsandel for enhetene. Tabell 4.1 gir en oversikt over utleverte opplysninger.

Tabell 4.1 Oversikt over utleverte registerdata fra Nav

Hva	Navn/kilde	Tidsenhet	Beskrivelse
Saks-statistikk	SAK150 Produksjons- styringsrapport Nav Forvaltning; SAK300 Felles saksstatistikk – Innvilgede og avslåtte søknader	Måned, aggregert til år	Statistikk om saksmengde fra alle saksbehandlingssystemer fordelt på system, organisasjon og stønadsområde (inngang, produksjon, til behandling). Inkluderer indikatorer for saksbehandlingstid, som "andel vedtatt innen normert tid" og "Antall over ytre grense". Indikatorene gjelder varighet fra mottattdato til vedtaksdato (dato for når et vedtak er fattet). Dataene omfatter sakstypene søknad (førstegangssaker), klage, anke og revurdering. Dagpenger er utelatt, da de har frist knyttet til annen type varighet for saksbehandlingstid.
Saks-statistikk	SPS Saksmengde og omgjøring (Infotrygd)	Årlig	Statistikk om saksmengde (inngang, produksjon og saker til behandling) og omgjøring (omgjorte, fastholdte og avbrutte saker)
Saks-statistikk	ARENA310	Månedlig, aggregert til år	Statistikk over utfall (resultat) av klagesaker (vedtak) behandlet i Arena. Hovedtallene i rapporten er antall og andel omgjorte saker i førsteinstans og i klageinstans.
Syke-fravær	Sykefraværs- statistikk	Kvartalsvis og månedvis, aggregert til år	Fravær er målt som fraværsdager/mulige dagsverk, etter at fraværsdager og mulige dagsverk er aggregert opp til år. Enhetene er sum forvaltningsenheter pr fylke (én eller flere forvaltningsenheter i den aktuelle måneden og en eller begge enheter kan ha vært underlagt fylket eller forvaltningslinjen).

For å sammenstille dataene er de aggregert opp på laveste felles nivå, det vil si etter ytelse, enhet i Nav og år. Det vil for eksempel si at statistikk registrert på måneds- eller kvartalsnivå er aggregert opp til gjennomsnittsverdier per år. Observasjonene i datasettet vårt er derfor ytelse-behandlende enhet-år, for

eksempel statistikk knyttet til saksbehandling av ytelsen foreldrepenger i enheten Nav Forvaltning Oppland i 2013.

Vi har avgrenset oss til foreldrepenger, enslig forsørger, barnebidrag, AAP og dagpenger, og fått utlevert data for perioden 2008-2014. I utgangspunktet bestilte vi også data for uføretrygd/uførepensjon, men valgte til slutt å se bort fra det på grunn av endringer både i saksbehandlingssystem og lovverk i perioden. Ifølge personlig kommunikasjon med kontaktperson i Seksjon for styringsinformasjon i Arbeids- og velferdsdirektoratet er særlig saksvolumet for eldre årganger forbundet med usikkerhet, noe som gjorde at vi valgte å se bort fra eldre årganger. For dagpenger er det også begrenset hva som er tilgjengelig av statistikk, fordi saksbehandlingen ble sentralisert i 2014. Dermed er en del saksbehandlingsstatistikk kun registrert nasjonalt.

Det er flere mulige feilkilder ved å bruke dataene til å se på trender over tid. At det skal gi mening å sammenligne enheter eller ytelser over tid, forutsetter at enhetene man sammenligner er relativt like og at de er noenlunde konstante over tid. For saksbehandling av ytelser i Nav er det flere forhold som påvirker påliteligheten og sammenlignbarheten på tvers av ytelser og enhet, og over tid. Følgende liste er ikke nødvendigvis uttømmende, men illustrerer noe av utfordringen ved å bruke tallmaterialet til å undersøke trender over tid:

- a) Endringer i selve ytelsen og vilkårene for å få innvilget en stønad eller ytelser. Slike endringer kan være eksplisitte, som endringer i forskrift og regelverk, først og fremst endringer i ytelser (som pensjonsreformen og innføringen av arbeidsavklaringspenger). Endringene kan også være implisitte, som endringer i Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til ytelseslinjen og fylkeskontorene. Retningslinjer angitt i disse dokumentene kan føre til endringer i praksis, selv om vilkårene for å få en ytelse ikke er endret.
- b) Måltall og styringsparameter kan endres. Tidligere evalueringer har vist at hva ansatte og enheter i Nav måles på kan ha stor effekt på prioriteringer og arbeidsmåte i organisasjonen. Slike endringer er vanskelig å måle i et empirisk design, men kan potensielt gi store utslag over tid.
- c) Endringer i hvordan saksbehandlingen av ytelsen er organisert, det vil si spesialisert versus desentralisert saksbehandling virker inn på produksjonstall og omgjøringsandel. I perioden vi ser på har flere ytelser fått spesialisert (sentralisert) saksbehandling.
- d) Saksstatistikk fra én Nav Forvaltning kan ikke uten videre sammenlignes med tall fra en annen, fordi enhetene behandler ulike ytelser. Vi har derfor valgt å bryte ned på ytelsesnivå framfor å se på samlet saksstatistikk fra hver enkelt enhet.
- e) Forhold knyttet til søknaden om ytelse kan endre seg, som for eksempel gradvis innføring og oppdatering av elektroniske søknadsskjema, som kan påvirke hvor komplett en sak er når den skal behandles.

Nav har ikke mulighet til å koble resultatet fra en klagesak opp mot opprinnelig søknad. I utgangspunktet ønsket vi å aggregere for eksempel produksjonstall, klageinngang og omgjøring til de ulike enhetene og koble til informasjon fra de enkelte fylkene. Saksbehandlingen ved Nav Forvaltning er imidlertid mer sentralisert og spesialisert enn vi hadde forutsett. Helt enkelt gjør spesialiseringen og arbeidsdelingen i Nav Forvaltning det vanskeligere å gjøre en systematisk sammenligning av enhetene. Dette gjelder spesielt dagpenger, der hele saksbehandlingen er sentralisert med en felles, nasjonal kø, og saker fordeles uten at det tas hensyn til geografi. Arbeidsdelingen enhetene imellom gjør det problematisk å anta at forskjeller mellom enhetene skyldes for eksempel geografiske forskjeller eller forskjeller i organiseringen ved den enkelte enhet. Det er heller ikke mulig å spore hvor brukerne bor, eller hvilket Nav-kontor som opprinnelig har fattet et vedtak. I tillegg gjør den pågående spesialiseringsprosessen det vanskelig å se på endringer over tid, fordi endringene også kan skyldes endring i arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning. Videre har det

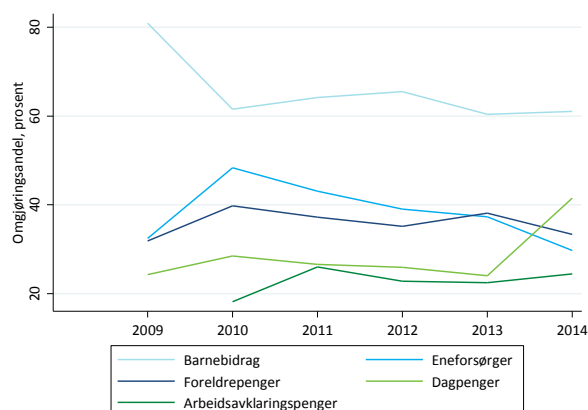
skjedd endringer i regelverket knyttet til flere ytelser, noe som kan påvirke både klageinngang og omgjøringsandel. En annen faktor som har påvirket saksbehandlingen – og dermed klagesaksbehandlingen – er den gradvise innføringen og oppdateringen av elektroniske søknadsskjema. I vårt tilfelle gjelder det spesielt foreldrepenger. Det går heller ikke an å uten videre sammenligne ulike enheter i Nav Forvaltning helt overordnet, fordi de kan ha ansvaret for å saksbehandle ulike ytelser eller saksområder som styres av ulikt regelverk.

Alt i alt gjør dette at både trender over tid og sammenligninger mellom enheter må gjøres med stor forsiktighet. Slik sett er datamaterialet en interessant illustrasjon av de stadige endringene i organisasjonen og saksbehandlingen i Nav, men viser også hvor vanskelig det er å vurdere hva slags konsekvenser endringene har hatt på saksflyten, når så mye blir iverksatt samtidig.

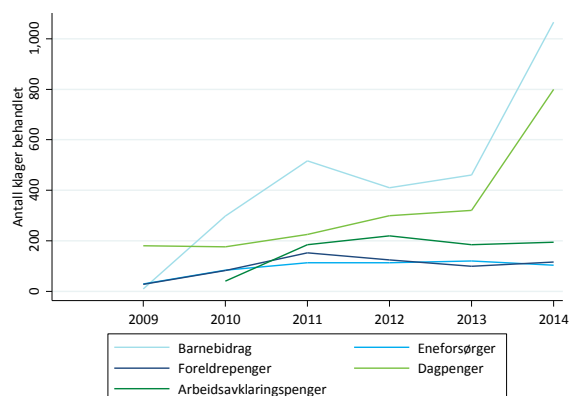
Innledningsvis går vi gjennom datamaterialet grafisk, før vi avslutter med en regresjonsanalyse og en oppsummering.

4.2 Klager, omgjøring og saksbehandling i Nav Forvaltning

Figur 4.1 og 6.2 viser nøkkeltall i utviklingen i omgjøringsandel og antall klager behandlet i Nav Forvaltning i perioden 2009-2010.



Figur 4.1 Variasjoner i omgjøringsandel (prosent)



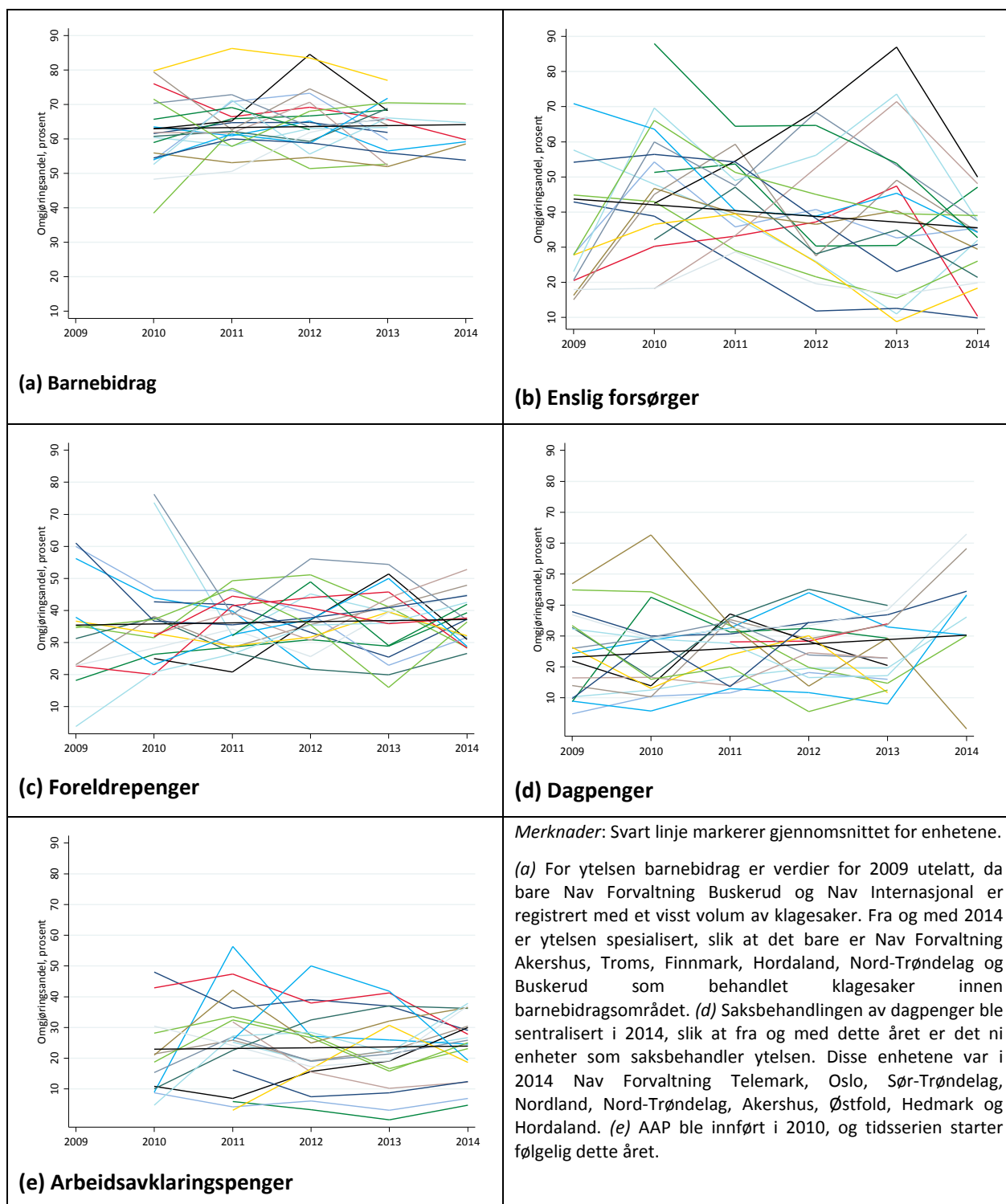
Figur 4.2 Antall klager behandlet i Nav Forvaltning

Av de fem områdene vi ser på er omgjøringsandelen høyest innen barnebidrag, og lavest innen arbeidsavklaringspenger (AAP). I samme periode har antallet klager gått kraftig opp innen barnebidrag og dagpenger, men vært stabilt for de andre områdene. Klageinngang og omgjøringsandel innen dagpenger i 2014 kan i stor grad knyttes til ny forskrift og praksis for permittering, siden mange brukere fikk medhold på klage som følge av disse endringene. Innføring av elektronisk søknadsdialog virket i samme retning, fordi et stort antall ufullstendige søknader ble sendt inn, påklaget og fikk medhold. Samtidig skulle spesialiseringen i 2014 trekke i retning av lavere omgjøringsandel, og rent teoretisk kan det tenkes at økningen i omgjøringsandelen ville vært enda høyere uten spesialiseringen. I praksis blir det spekulasjoner å vurdere hvilken effekt omorganiseringen har hatt og vil ha framover. Innen barnebidrag skyldes den høye andelen omgjøring til dels registreringstekniske forhold.⁶

⁶ Personlig kommunikasjon med styringsenheten i Nav Forvaltning.

Nærmere undersøkelser viser at det er til dels store forskjeller mellom de ulike enhetene i Nav Forvaltning. Figur 4.3 viser samme utvikling fordelt etter behandlende enhet. Det er størst forskjell innen enslig forsørger, og minst innen barnebidrag.

Som nevnt ble saksbehandlingen av barnebidrag og dagpenger spesialisert fra 2014, slik at kun noen enheter fatter vedtak innen disse to områder. Innen dagpengeområdet ser det ut til at forskjellen i omgjøringsandel har økt etter spesialiseringen, men det er vanskelig å si hvordan dette vil utvikle seg over tid. Innen barnebidrag er det en tendens til mindre forskjell mellom enhetene, men det er vanskelig å si ennå. Tilsvarende spesialisering er i gang for enslig forsørger og AAP, men var ikke innført i perioden vi ser på.



Figur 4.3 Variasjoner i omgjøringsandel (prosent) over tid, etter enhet og ytelse. Prosent

I de neste avsnittene går vi gjennom ulike mål på produksjon, klagetilbøyelighet, brukertilfredshet og stabilitet i organisasjonen, målt som sykefraværspersent, og i hvilken grad slike forhold samvarierer med omgjøringsandel innen ulike enheter og fagområder.

4.2.1 Omgjørings- og innvilgelsesandel (førstegangsvedtak)

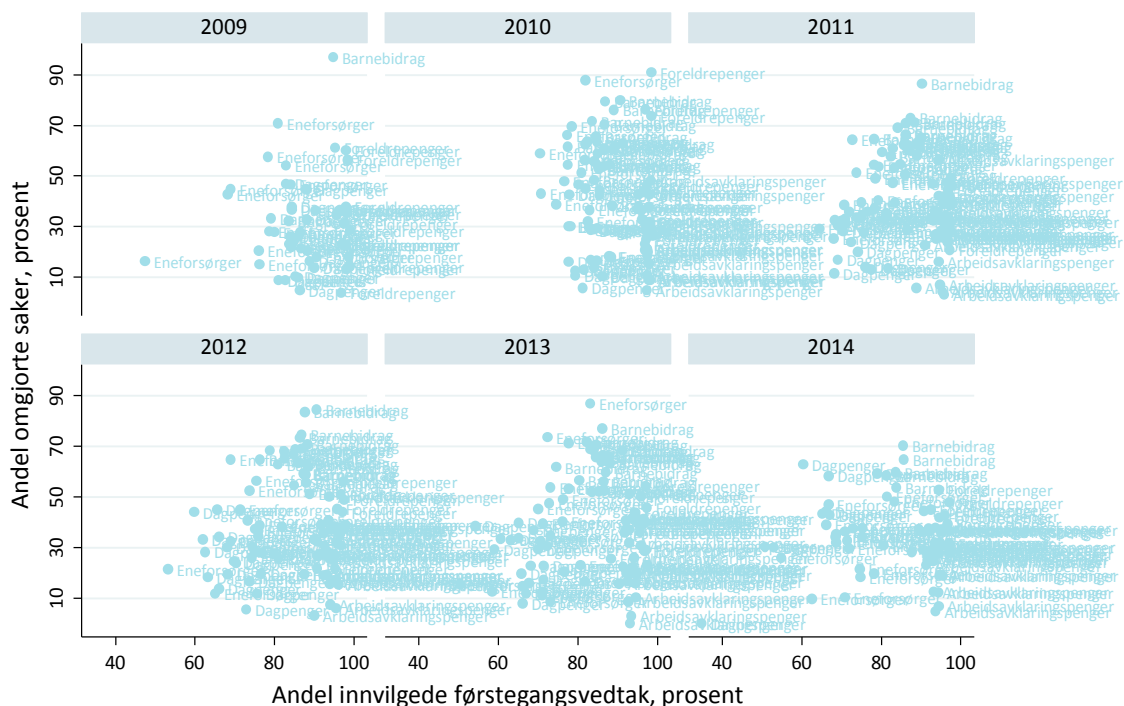
Er det sammenheng mellom hvor stor andel av innkomne saker som blir innvilget av Nav Forvaltning i første runde (førstegangsvedtak) og andelen saker som gjøres om ved klage (omgjøringsandel)? Dersom en stor andel førstegangsvedtak er positive, kan det tenkes at enheten har en relativt liberal praksis som gir få omgjøringer etter klagesak. Samtidig er det også mulig at enkelte enheter fatter en *for* høy andel innvilgelser i førstegangsvedtakene, på grunn av for eksempel dårlig utredning av sakene. I så fall vil enhetene også kunne ha en høy omgjøringsandel, fordi den mangelfulle utredningen også fører til at det fattes vedtak om avslag på mangelfullt grunnlag.

Figur 4.4 og 6.5 viser fordelingen mellom andel omgjorte saker og andel innvilgede førstegangsvedtak for de fem utvalgte ytelsene i årene 2009 til 2014. Figurene er egentlig identiske; forskjellen ligger i at den ene markerer behandlende enhet, mens den andre viser ytelsen enheten behandler. Figurene er nyttige fordi de gjør det mulig å finne enheter og stønadsområder som skiller seg ut med uvanlige kombinasjoner av omgjørings- og innvilgelsesprosent.

Rent overflatisk viser figurene at forholdet mellom omgjøring og innvilgelse ser ut til å variere mindre med ytelse og enhet i 2014 enn fem år tidligere. Det er uansett relativt stor spredning. Fra ordningen ble innført har arbeidsavklaringspenger utmerket seg med høy innvilgelsesandel og lav omgjøring. Motsatt har barnebidrag jevnt over høy andel både innvilgelse og omgjøring. Ellers er det få mønstre å spore.



Figur 4.4 Andel omgjøring og innvilgede førstegangsvedtak i Nav Forvaltning, etter år og enhet. Prosent

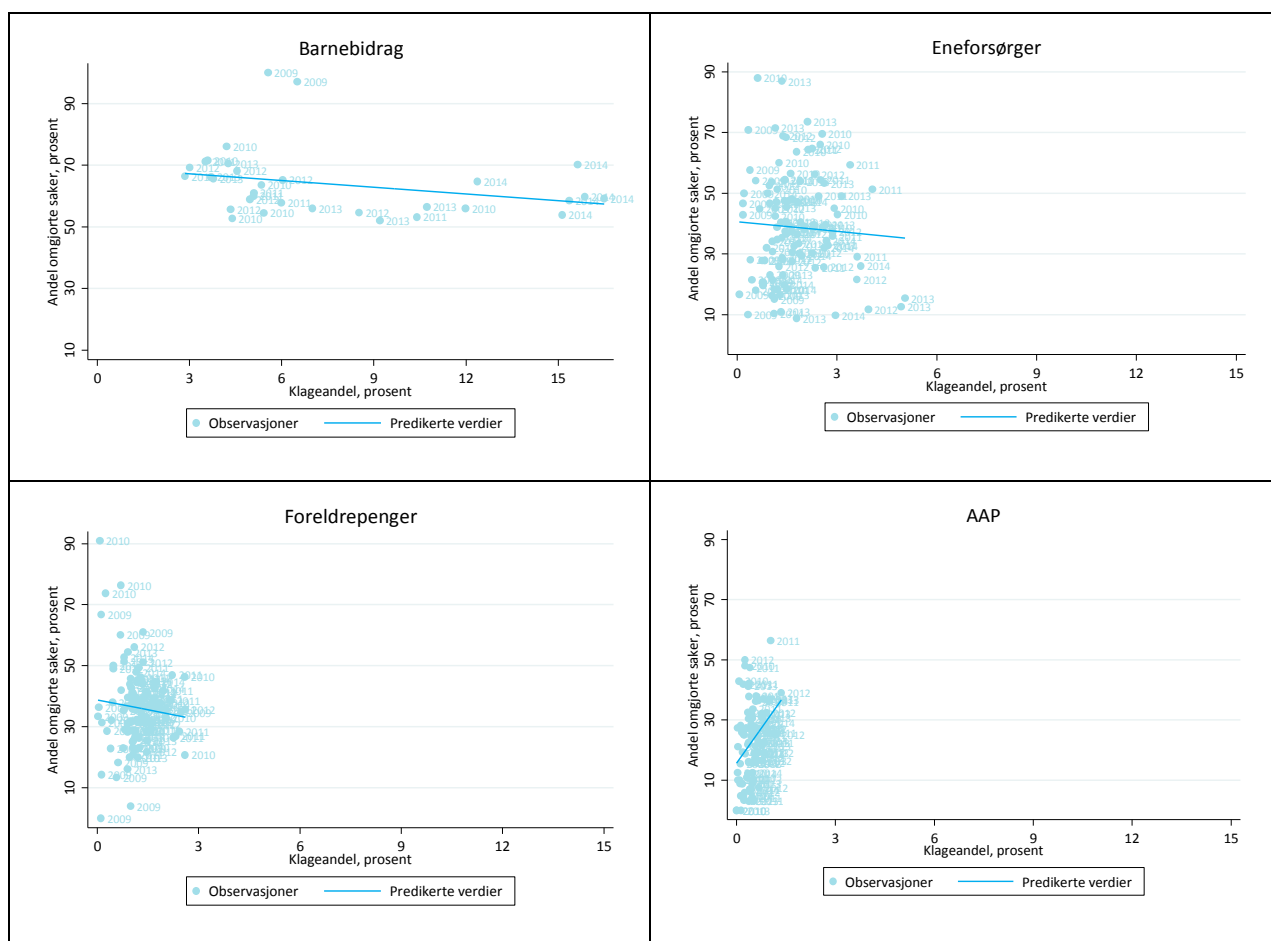


Figur 4.5 Andel omgjøring og innvilgede førstegangsvedtak i Nav Forvaltning, etter år og ytelse. Prosent

4.2.2 Omgjøring og andel klagesaker

En høy andel klager kan tyde på streng praksis i førstegangsvedtakene, som igjen kan føre til at flere vedtak blir gjort om hvis brukerne klager på vedtaket som er fattet. En streng praksis vil kunne være alt fra strengere håndheving av brukers medvirkningsplikt, slik at det fattes avslag ved manglende dokumentasjon, til en strengere tolkning av regelverket.

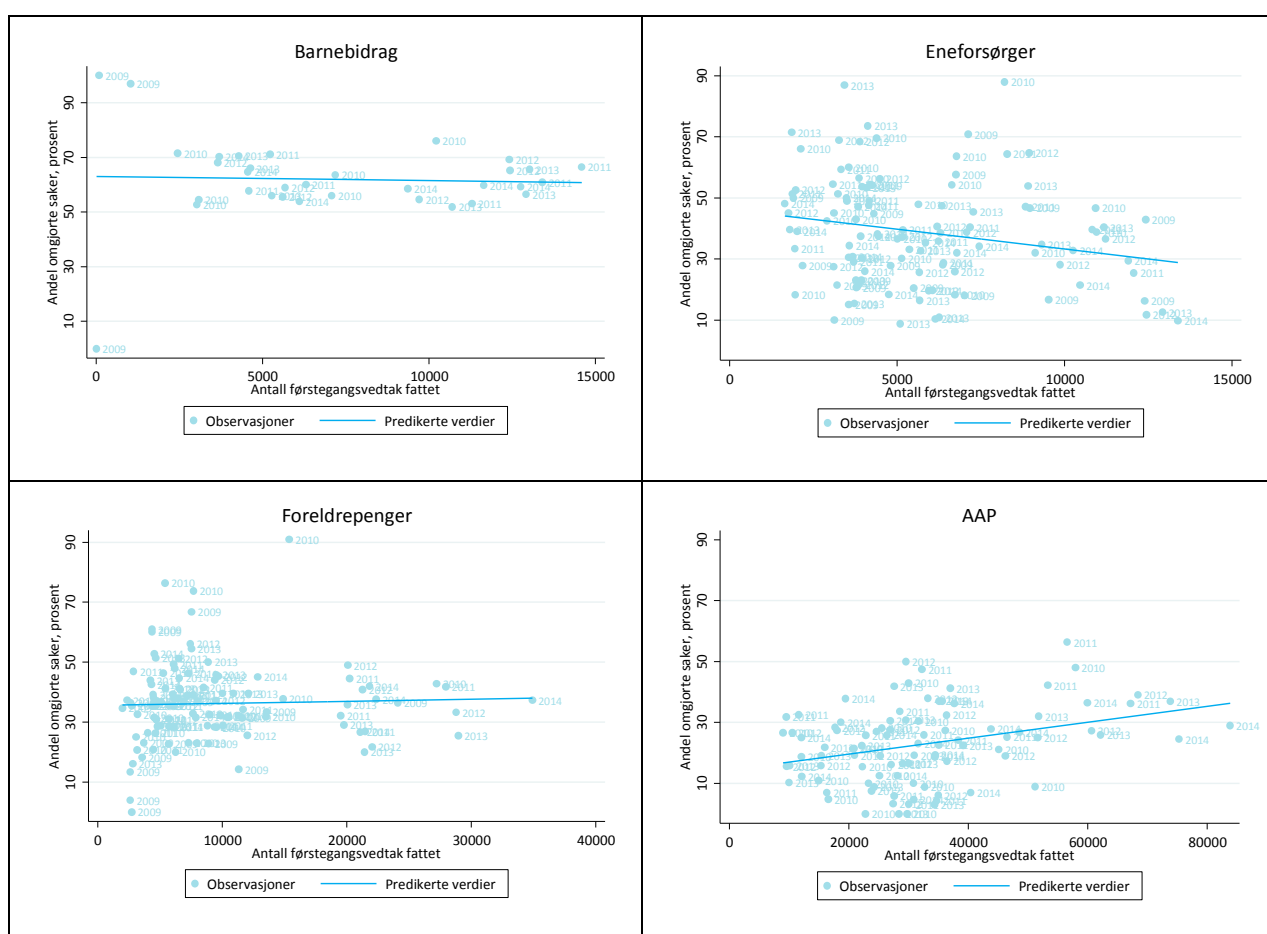
Andel klagesaker er her definert som antall klagesaker som prosent av antall førstegangsvedtak fattet i hver enhet innen hvert enkelt saksområde. Hver observasjon er markert med hvilket år statistikken gjelder (Figur 4.6). Andelen omgjøring ser ut til å være uavhengig av hvor stor andel av førstegangsvedtakene som påklages. Innen barnebidrag er det store variasjoner i hvor stor andel av vedtakene som påklages, men omgjøringsandelen er stort sett stabil. Motsatt er klageandelen klart lavere og stabilt lav for både enslig forsørger, foreldrepenger og AAP, men andelen omgjøring varierer mye mellom enheter og over tid. En antakelse om at gode førstegangsvedtak fører til færre, men godt begrunnede klager, finner altså liten støtte i dette tallmaterialet. Et mulig unntak er AAP, der det er en tendens til at enheter med høy klageandel også har høyere omgjøringsandel, men også her er det store forskjeller.



Figur 4.6 Omgjøring og antall klager relativt til antall førstegangsvedtak fattet, etter ytelse og år/enhet

4.2.3 Omgjøringsandel og antall saker behandlet

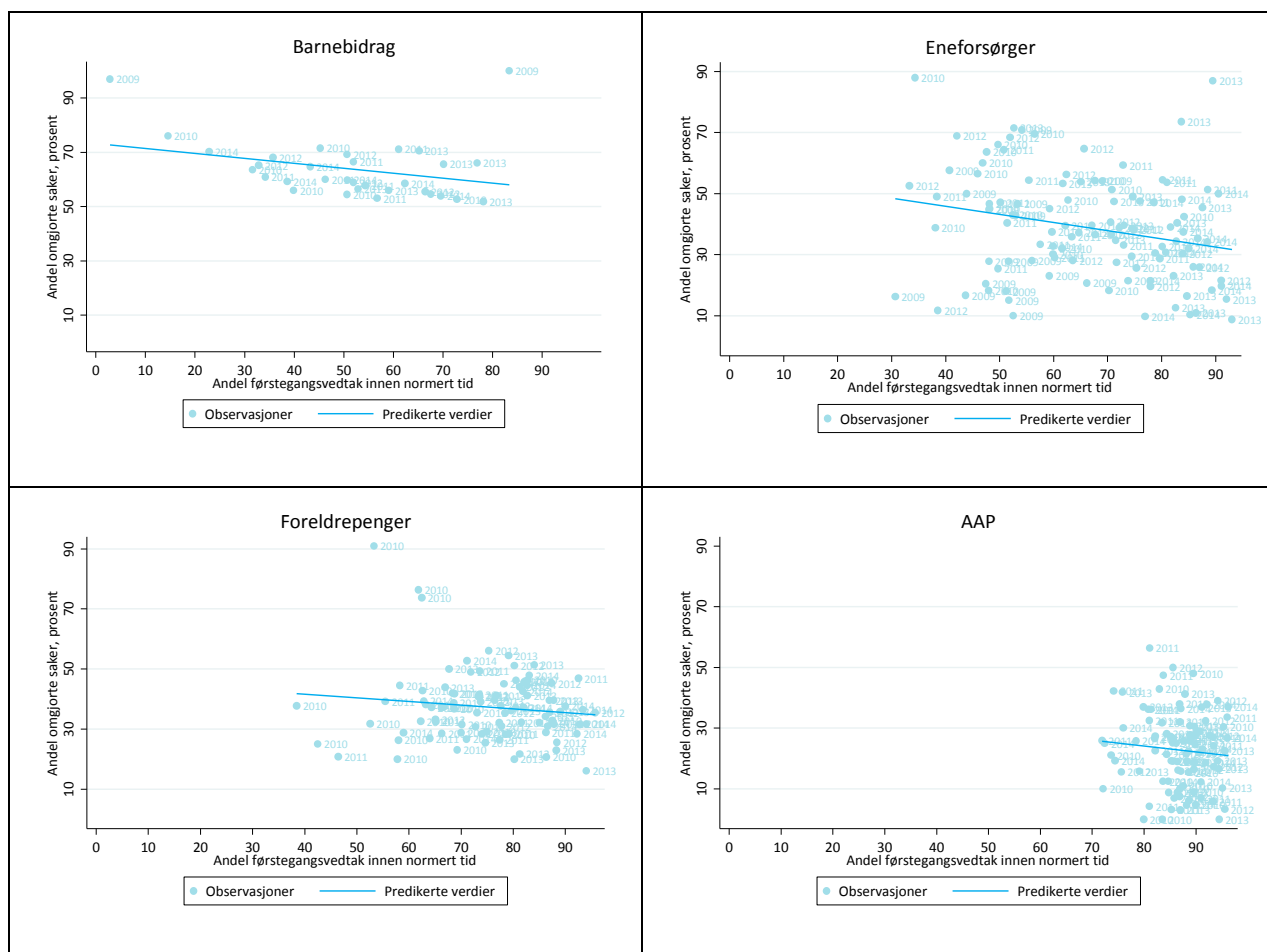
Uttalelser i enkelte av intervjuene våre tyder på at en del vedtak, og særlig avslag, fattes på mangelfullt grunnlag for å oppfylle måltall på produksjon (antall fattede vedtak) og andel vedtak fattet innen normert tid. Slike avslag kommer gjerne i retur i form av en klage. Figur 4.7 viser sammenhengen mellom omgjøringsandel og antall førstegangsvedtak fattet (som mål på produksjon). Observasjonene er enheter i Nav Forvaltning, og er merket med år. Merk at skalaen på x-aksen ikke er den samme for alle ytelsene, fordi produksjonen innen foreldrepenger og AAP er mye større enn på områdene barnebidrag og enslig forsørger. Av de fire ytelsene vi har data for kan det se ut til at det er en viss negativ sammenheng mellom omgjøringsandel og produksjonsnivå innen enslig forsørger, og en viss positiv sammenheng innen AAP. For de andre ytelsene er det ingen tydelige mønstre.



Figur 4.7 Omgjøring og antall førstegangsvedtak fattet, etter ytelse og år/enhet

4.2.4 Omgjøringsandel og normtall for produksjon

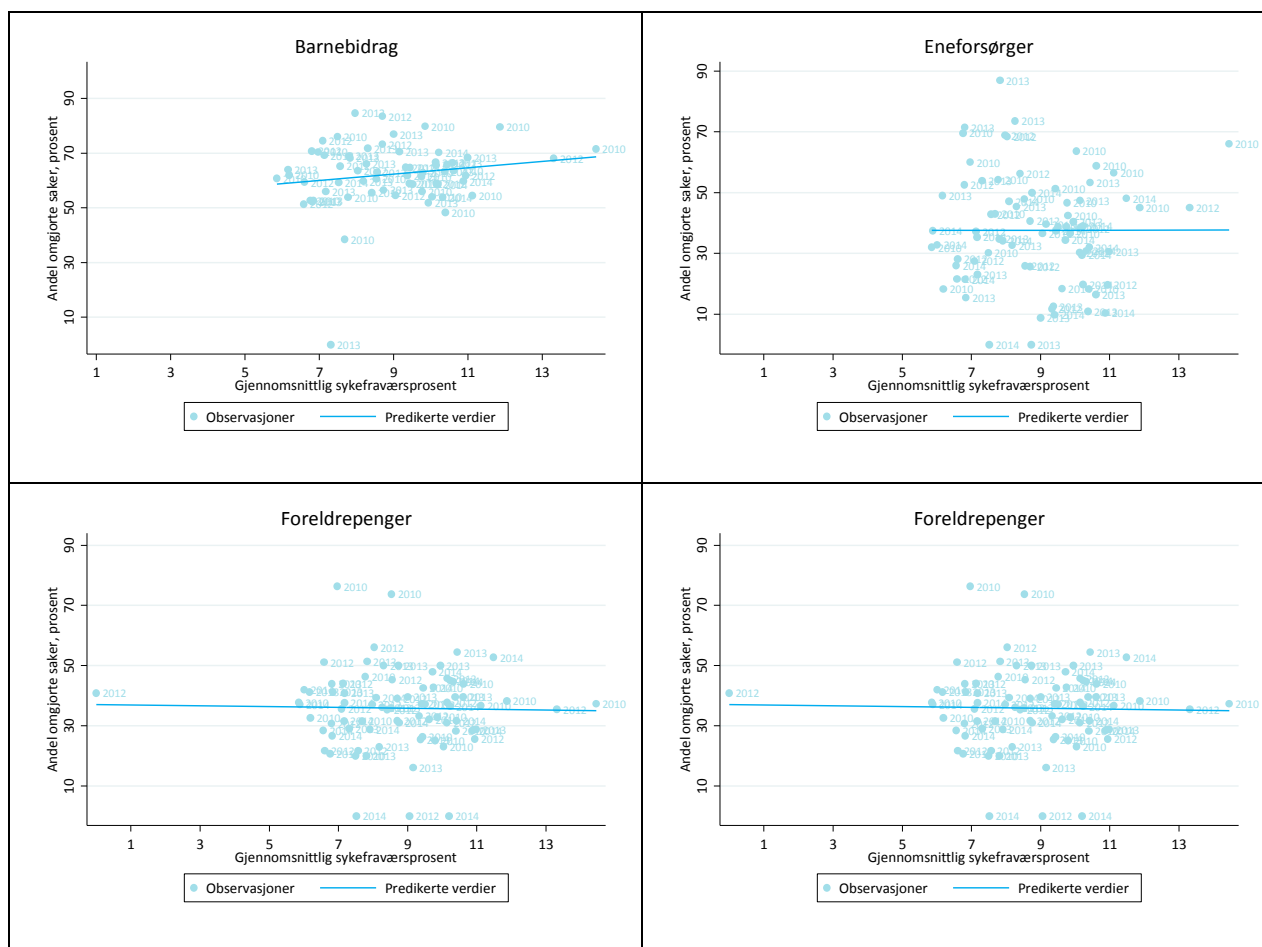
I tillegg til antall fattede vedtak måles Nav Forvaltning på andel saker behandlet innen normert tid. Dersom press på å få sakene unna går utover kravene til god saksbehandling burde vi finne at en stor andel saker behandlet innen normert tid også er forbundet med høyere omgjøringsandel. Tallmaterialet vi har satt sammen tyder på at dersom det er en sammenheng går den snarere i motsatt retning: de enhetene som fatter flest vedtak innen normert tid har også lavere omgjøringsandel på klagesaker (Figur 4.8).



Figur 4.8 Omgjøringsandel og andel førstegangsvedtak fattet innen normert tid

4.2.5 Omgjøringsandel og sykefravær

Sykefravær brukes gjerne som en enkel indikator på hvor godt en arbeidsplass fungerer, og høyt sykefravær er gjerne et tegn på at ikke alt er som det skal. Høyt sykefravær fører også til økt press og flere arbeidsoppgaver på de som er på jobb. Det er rimelig å anta at høyt sykefravær kan henge sammen med dårligere saksbehandling og dermed flere omgjøringer i førstelinjen. Figur 4.9 viser omgjøringsandel og gjennomsnittlig sykefravær etter enhet og ytelse. Innen enslig forsørger og foreldrepenger er det tilsynelatende ingen sammenheng, mens i de enhetene som behandler barnebidrag og AAP ser det ut til at omgjøringsandelen er høyere i de enhetene som har høyt sykefravær.



Figur 4.9 Omgjøringsandel og gjennomsnittlig sykefravær, etter ytelse og enhet

4.2.6 Statistiske analyser og oppsummering

Enkle grafiske framstillinger og bivariate analyser kan vise mønstre i dataene. Det er imidlertid rimelig å tenke seg at flere av variablene vi har presentert også påvirker hverandre. Statistiske analyser som multivariat regresjon kan brukes til å vurdere styrken på observerte sammenhenger, og kontrollerer for andre, mellomliggende faktorer. Tabell 4.2 viser resultatene av regresjonsmodeller der alle variablene gjennomgått tidligere er inkludert. Analysene er gjort for de fire stønadsområdene separat (modell 1-4) og samlet (modell 5). Merk at det er få enheter som inngår i analysene, slik at resultatene bør tolkes med forsiktighet. Dette gjelder spesielt barnebidrag (N=24).

Tabell 4.2 Variasjoner i omgjøringsandel, multivariate regresjonsmodeller

	(1) Barnebidrag	(2) Enslig forsørger	(3) Foreldre- penger	(4) AAP	(5) Samlet
Sykefravær (prosent)	0,57 (-2,31)	-0,47 (-0,39)	-0,29 (-0,58)	0,14 (-0,23)	0,01 (-0,01)
Andel saker innen normert tid	-0,31 (6,86)**	-0,50 (3,37)**	-0,04 (-0,23)	-0,32 (-1,52)	-0,31 (3,12)**
Andel klager (av behandlede saker)	-1,95 (3,31)*	-1,62 (-0,79)	-6,44 (-1,04)	14,52 (-1,62)	-0,45 (-1,75)
Antall førstegangsvedtak fattet	0,00 (-0,73)	-0,00 (2,97)**	0,00 (-0,77)	0,00 (2,22)*	0,00 (-1,86)
Andel innvilgede førstegangsvedtak	-0,08 (-0,17)	0,26 (-0,61)	0,76 (-1,62)	0,45 (-0,46)	0,64 (-1,6)
2012	0,85 (-0,81)	-1,58 (-0,43)	2,66 (-0,74)	0,25 (-0,03)	3,63 (-1,67)
2013	7,49 (-2,48)	7,77 (-1,36)	0,16 (-0,03)	1,20 (-0,17)	6,34 (-1,94)
2014	17,93 (3,11)*	1,45 (-0,35)	2,30 (-0,41)	2,63 (-0,46)	4,66 (2,29)*
Barnebidrag					-13,82 (2,68)*
Enslig forsørger					-27,04 (4,01)**
AAP					-41,86 (5,48)**
Konstantledd	87,06 (-1,94)	70,58 (-1,67)	-21,86 (-0,49)	-7,71 (-0,08)	22,52 (-0,58)
R ²	0,79	0,36	0,11	0,2	0,51
N	24	74	73	76	247

* p<0.05; ** p<0.01; B-koeffisienter, klyngejusterte (enhet) standardavvik i parentes. Alle modellene kontrollerer for år med år-dummyvariabler (ikke vist), mens modell (5) i tillegg kontrollerer for saksområde.

Analysene bekrefter det vi allerede har sett, nemlig at hva som samvarierer med omgjøringsandelen er avhengig av hvilket saksområde man ser på. Det er ingen av forklaringsvariablene som er inkludert som er statistisk signifikante på tvers av saksområde. Mens andel saker behandlet innen normert tid er forbundet

med lavere omgjøringsandel innenfor barnebidrag og enslig forsørger, finner vi ingen slik sammenheng for foreldrepenger og AAP. Samtidig, som diskutert i kapittel 5.3, gir mange av informantene uttrykk for at press knyttet til å fatte vedtak innen normert tid kan føre til dårligere saksbehandling og flere avslag.

Innenfor barnebidragsområdet er klageandel forbundet med lavere omgjøringsandel. Produksjon, målt som antall førstegangsvedtak fattet, har en statistisk signifikant sammenheng med omgjøringsandel innenfor enslig forsørger og AAP-området, men med motsatt fortegn. Begge effektene er dessuten så små at de i praksis ikke har noe særlig å si. Innvilgelsesandelen har ingen sammenheng med omgjøringsandel innenfor noen av ytelsene. Når vi korrejerer for andre kjennetegn ved enhetene har ikke sykefravær noe å si.

Oppsummert er det vanskelig å finne kjennetegn ved enhetene som har en klar og entydig effekt på andelen omgjorte saker i Nav Forvaltning. Dette er et helt sentralt funn, fordi det tyder på at årsakene til høy omgjøringsandel er sammensatte og kan variere både med saksområde og behandlende enhet.

Det er flere måter å se disse resultatene. På den ene siden tyder det på at årsakene til høy omgjøringsandel i Nav Forvaltning er sammensatte og komplekse, og hvert saksområde har sitt eget særpreg og følger sin egen logikk. Dette understøttes også av resultatene fra intervjumaterialet som er samlet inn og analysert (se særlig kapittel 5).

Sett på en annen side er dette egentlig et positivt funn for Nav: det er ikke slik at høy produksjon og en stor andel saker behandlet innen normert tid nødvendigvis fører til høyere omgjøringsandel i neste runde. Tvert imot er andelen saker behandlet innen normert tid forbundet med lavere andel klager innen barnebidrag og enslig forsørger. Det vil si at det er fullt mulig å ha en rask og effektiv saksbehandling uten at det vil slå ut i en høy omgjøringsandel i neste runde. Problemet er at vi ikke vet nøyaktig hvilke betingelser som må ligge til grunn for at en enhet skal klare å yte godt innen begge områder. Sannsynligvis er det kjennetegn ved enheten eller saksbehandlerne, som arbeidsmiljø, ledelse eller arbeidsrutiner som påvirker begge deler. Det er lite trolig at høy normtidsopptak i seg selv påvirker omgjøringsandelen. Derimot kan det tenkes at normtidsopptak henger sammen med andre kjennetegn ved saksbehandlingen ved enhetene eller fagavdelingene som står for saksbehandlingen.

5 Saksbehandling i Nav Forvaltning

Grunnlaget for å redusere antall klager og omgjøringer ligger i å behandle saken godt første gang et vedtak fattes. I det følgende ser vi på saksbehandlingen i Nav Forvaltning, inkludert kompetanse blant de ansatte, organisatoriske forhold som intern organisering (Styringsenhet, økende spesialisering). Vi ser også på kommunikasjon med bruker i ulike ledd i saksbehandlingen, for å identifisere årsaker til at vedtak blir påklaget og omgjort.

Helt innledningsvis går vi gjennom enkelte funn fra kartleggingen ved Nav Forvaltning, der et av spørsmålene var hvilke oppgaver som vil være viktigst for dem å prioritere dersom man skal få ned antall klager på vedtakene de fatter, og for å få ned antall omgjøringer av egne vedtak. Respondentene kunne velge inntil tre saksområder (43 svar i alt, fordelt på 18 enheter som svarte). Svarene er gjengitt i Tabell 5.1.

Tabell 5.1 Viktigste tiltak for å redusere antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak

Type tiltak	Redusere antall klager	Redusere antall omgjøringer av egne vedtak
Skriftlig framstilling av begrunnelse for vedtak	13	4
Innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov)	14	14
Kontrollere innkommet krav og dokumentasjon	8	10
Vurdere om vilkår for stønad er oppfylt	4	4
Veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang	4	3
Beregning av ytelser	0	2
Annet	0	0
<i>Antall svar totalt</i>	<i>43</i>	<i>37</i>

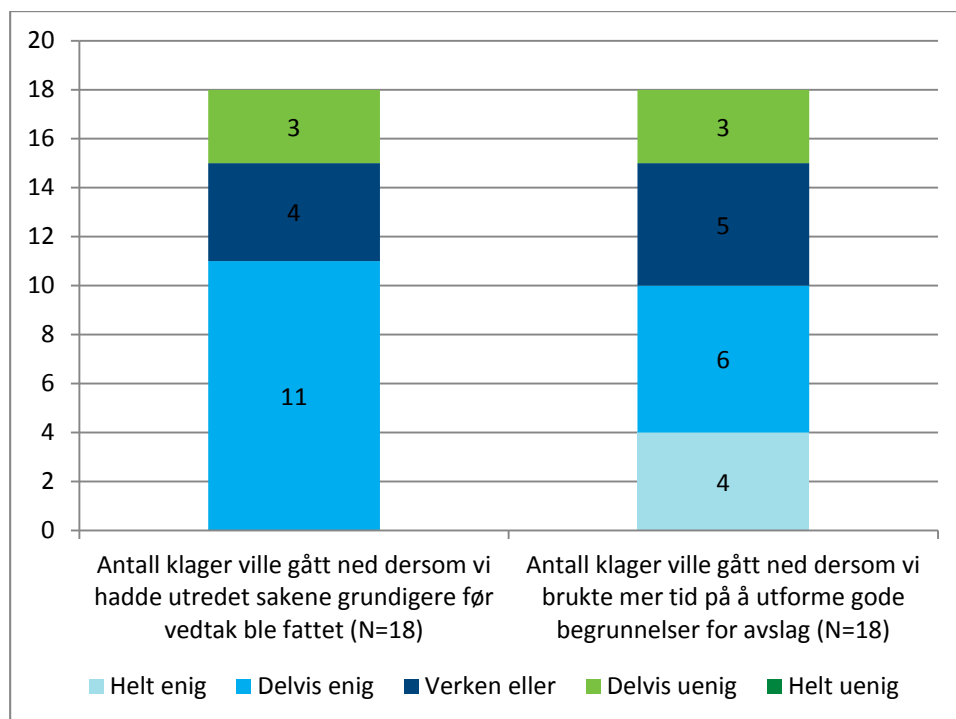
Svarkategoriene var utarbeidet av SINTEF på forhånd med bakgrunn i informasjon fra intervjuer med ansatte i Nav Forvaltning og Klageinstans. I og med at ingen har angitt andre tiltak, antar vi at tiltakene foreslått i skjemaet ble oppfattet som dekkende. Dersom vi ser på tiltak for å få ned klager først er det tre områder som skiller seg ut: "Innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov)" og "Skriftlig framstilling av begrunnelse for vedtak", fulgt av "Bli flinkere til å kontrollere innkommet krav og dokumentasjon".

Tolkningen av dette er at mer tekniske oppgaver som beregning av ytelser og vurdering av vilkår for å få innvilget en ytelse vurderes som relativt greit. Det som signaliseres av forbedringsområder handler i stor grad om rutiner for kommunikasjon med bruker, i form av innhenting av dokumentasjon og det å bli flinkere til å begrunne vedtakene som fattes.

Ikke overraskende ser vi at det er relativt godt samsvar mellom tiltak for å få ned antall klager og antall omgjøringer. Unntaket her er skriftlig begrunnelse av vedtak, som i mindre grad er viktig for å få ned antall omgjøringer av egne vedtak. Dette virker rimelig. Forutsatt at riktig vedtak er fattet vil det å kommunisere vedtaket på en god måte til bruker ikke ha noe å si for om vedtaket gjøres om senere, men det vil ha betydning for om bruker velger å klage.

Figur 5.1 viser svar på to spørsmål utformet som påstander: Antall klager ville gått ned dersom vi hadde utredet sakene grundigere før vedtak ble fattet" og "Antall klager ville gått ned dersom vi brukte med tid på

å utforme gode begrunnelser for avslag". Figuren bekrefter i stor grad det vi allerede har sett: et flertall av enhetene mener at god utredning og gode begrunnelser ville redusert klageinngangen.



Figur 5.1 Betydningen av utredning av saker og gode begrunnelser for avslag

Før vi går inn i intervjumaterialet er det også viktig å ha med seg at Nav Forvaltning selv vurderer sin egen saksbehandling som grunnleggende god. I kartleggingen ba vi også respondentene vurdere om de mente at saksbehandlingen var i stand til å sikre likebehandling, kvalitet i ytelsesforvaltningen, og en effektiv saksbehandling – tre sentrale målsetninger for Nav-reformen og etableringen av Nav Forvaltning som egne enheter. Tabell 5.2 viser svarfordelingen.

Tabell 5.2 Vurdering av saksbehandlingen i Nav Forvaltning

I hvilken grad mener dere at dere, gjennom den saksbehandlingen dere utfører, er i stand til å sikre ...	I svært stor grad	I ganske stor grad	Verken/eller	I noen grad	I liten grad
Likebehandling?	5	13	-	-	-
Kvalitet i ytelsesforvaltningen?	4	14	-	-	-
En effektiv saksbehandling?	5	12	1	-	-

Tilbakemeldingene er moderat positive, men signaliserer et visst forbedringspotensial: et flertall svarer at de "i ganske stor grad" er i stand til å leve opp til disse prinsippene.

Med dette utgangspunktet handler resten av kapitlet om saksbehandlingen i Nav Forvaltning. Analysene bygger først og fremst på intervjudata, men også funn fra kartleggingen vil bli trukket inn der det er relevant.

5.1 Organisering

Nav Forvaltning skal sikre "effektiv saksbehandling, høy kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling".⁷ Hensikten med å opprette Nav Forvaltning var å avlaste Nav- kontorene slik at de kan konsentrere seg om veiledning og oppfølging av brukere. Forvaltningsenhetenes oppgaver innebærer å kontrollere innkommet krav og dokumentasjon, ved behov innhente ytterligere dokumentasjon, vurdere om vilkår for stønad er oppfylt, fatte vedtak og orientere bruker om vedtaket, beregne hvilken stønad som skal utbetales og iverksette utbetaling til bruker. Forvaltningsenheten regnskapsfører utbetaling og arkiverer ytelsessak og bilag for utbetaling

Videre skulle opprettelsen av egne forvaltningsenheter, spesialisert for saksbehandling, også bidra til en mer effektiv saksbehandling, slik at ressurser kunne frigjøres til avklarings- og oppfølgingsjobben ved Nav-kontorene. De siste årene har flere saksområder gjennomgått en spesialisering, der saksbehandlingen for hele landet har blitt lagt til færre enheter. Målet med dette er å etablere større og mer robuste fagmiljøer, som kan oppnå bedre kvalitet i saksbehandlingen og en mer lik forvaltningspraksis på tvers av enheter. Flere ytelser ble spesialisert ved sist årsskifte, slik at det i dag kun er foreldrepenger og sykepenger som fortsatt behandles fylkesvis.

5.1.1 Styringsenheten for Nav Forvaltning

Styringsenheten for Nav Forvaltning ble etablert i 2012, er lokalisert i Oslo, og teller per mai 2016 22 ansatte. Enheten har overordnet fagansvar for alle enheter, og koordinerer mot direktoratet og mellom forvaltningsenheter ved behov. Styringsenheten har også overordnet ansvar for *leveransen* til Nav Forvaltning, både produksjonsmessig og kvalitetsmessig. Problemstillinger skal meldes inn fra forvaltningsenhetene til styringsenheten, som så skal ta det videre. Styringsenheten har et overordnet ansvar for alle forvaltningsenheter, og lederen er også nærmeste leder for alle avdelingsdirektørene i Nav Forvaltning. Leder har en ledergruppe som består av avdelingsdirektør, som har ansvaret for hver forvaltningsenhet. I tillegg har hun en liten ledergruppe internt i styringsenheten, som har ansvar for HR, statistikk og analyse. Styringsenheten har også ansvar for å drifte fagnettverk for de ulike saksområdene.

I intervjuene stilte vi forvaltningsenhetene spørsmål om hvordan styringsenheten fungerer og hvilken merverdi den eventuelt har tilført forvaltningsenhetene. Flere mente at etableringen av styringsenheten har vært viktig for at Nav Forvaltning skal få en tydeligere og mer samordnet stemme utad, og for å forenkle samhandlingen både med Nav Klageinstans og direktoratet. En avdelingsdirektør vi intervjuet mente at opprettelsen av styringsenheten har vært positiv for å skape en felles identitet i Nav Forvaltning, men at det samtidig kan ha ført til større avstand mellom forvaltning og Nav-kontorene.

Det er mer samordnet nå, og Forvaltning har nok fått en egen identitet som følge av at man er underlagt en styringslinje. På den andre siden kan det også føre til at førstelinjetjenesten ser på Forvaltning som enda mer fjern enn det som er tilfellet, fordi man har gått ut av fylkeslinjen. Nav Forvaltning.

Imidlertid var det en relativt utbredt opplevelse at styringsenheten har for lav bemanning, og at det kan ta lang tid å få respons. Denne oppfatningen gikk på tvers av ytelse. En del i styringsenheten har ansvaret for å følge opp flere fagområder, og det kan være krevende å koordinere oppover og nedover i systemet. En saksbehandler beskrev de ansvarligere for saksområdene mer som "videreformidlere" enn fagpersoner, og understreket at det er saksbehandlerne i Nav Forvaltning som er fagpersonene. Samtidig er det varierende behov for oppfølging og kommunikasjon med styringsenheten.

⁷ <https://www.nav.no/no/Nav+og+samfunn/Om+Nav/Relatert+informasjon/Ytelseslinjen.355313.cms>

Samtidig opplever vi vel at både fagavdelingene og styringsenheten er litt underbemannet. Ting tar tid, og da ender man ofte opp med at man stiller spørsmål til klageinstansen og i disse tilfeller har de allerede gitt et svar som på sett og vis er rettsskapende, fordi det ikke har kommet noe fra direktoratet. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Jeg har vært innenfor mange ytelser, så jeg har varierende erfaring. På noen fagområder har jeg jo aldri vært i kontakt med dem, har aldri sett noe behov for det. På enslig forsørger er min opplevelse at de er kjempeflinke, og jeg får god støtte hele veien. På dagpenger føler jeg at det fungerer veldig dårlig. Nav Forvaltning.

En del er også litt avventende til hvordan styringsenheten utvikler seg over tid. Tendensen til kapasitetsproblemer gjør det ekstra viktig at styringsenheten prioriterer riktig mellom saksområder og problemstillinger. Det betyr ikke minst å kartlegge om samme enheter står overfor samme faglige utfordringer, og om det er et reelt behov for avklaring av regelverket. Dersom flere enheter står overfor samme problem, skal styringsenheten ta det videre for å få en avklaring fra direktoratet, som igjen kan løfte problemstillinger opp til departementet ved behov. En del av det som oppfattes som treghet i systemet kan også skyldes at saksbehandlerne i Nav Forvaltning opplever at de ansvarlige i direktoratet kan bruke lang tid på å gi en avklaring etter at en problemstilling er meldt inn.

Styringsenheten til forvaltning gjør en kjempejobb, men er jo overarbeidet som bare det. Det er et betydelig antall problemstillinger som har blitt luftet, men de har rett og slett ikke kapasitet til å se på det. De har fått en avtale med direktoratet om at hvis styringsenheten for forvaltning sender en forespørsel innen en viss tid skal det komme et svar innen seks uker. Det har ført til raskere reaksjon, men vi ser fortsatt at det er mye direktoratet burde tatt hånd om som blir lagt til side. Dagpenger, Nav Forvaltning.

I påvente av avklaringer fra direktoratet fungerer fagnettverkene i Nav Forvaltning som en arena for å avklare hvilken praksis man skal legge seg på i mellomtiden, så blir praksisen justert i ettertid når avklaringen har kommet. Gitt den store mengden av saker som skal behandles vil slike midlertidige løsninger være nødvendige. I et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at disse midlertidige løsningene når det gjelder regelverkspraksis blir så korte som mulig.

I tillegg til økt faglig kapasitet ved styringsenheten ønsker flere informanter seg større forståelse fra styringsenheten for hverdagen sin som saksbehandlere. På spørsmål om hva de kunne tenkt seg annerledes i styringsenheten, svarte en informant

Mer forståelse av hva vi gjør i arbeidshverdagen, føler jeg. Hva vi egentlig holder på med her. Kanskje komme ned og se hvordan vi jobber. Vi må jo bli målt, men vi gjør mye annet arbeid som ikke blir målt. Ha litt mer beina på jorda. Nav Forvaltning.

Alt i alt ser informantene mange fordeler med styringsenheten og opplever at den har en viktig koordinerende rolle. Tilbakemeldingen er først og fremst at styringsenheten burde vært større og hatt bedre kapasitet til å styre den faglige utviklingen i Nav Forvaltning. En annen fordel er at Nav Forvaltning gjør det lettere å ha en dialog med Nav Klageinstans. Også informanter i klageinstansen opplever at opprettelsen av en styringsenhet i Nav Forvaltning har gjort det lettere å kommunisere mellom de to nivåene.

5.1.1 Spesialisering av saksbehandlingen

Opprettelsen av styringsenheten i Nav Forvaltning kan sees i sammenheng med en større prosess for å spesialisere saksbehandlingen i Nav Forvaltning. Mens noen ytelser behandles av Nav Forvaltning i alle fylkene, er andre ytelser spesialisert, slik at noen få enheter behandler saker fra hele landet. Høsten 2013 ble barnebidrag, uførepensjon, dagpenger, supplerende stønad, farskap, gravferdsstønad og barns sykdom spesialisert. Større ytelser ble lagt til flere enheter, mens de mindre er lagt til kun en eller to. På sikt skal

alle Navs ytelser spesialiseres. Fra og med 2016 er saksbehandlingen for arbeidsavklaringspenger flyttet fra 19 til seks enheter, mens enslig forsørger skal behandles ved tre enheter i hele landet.

Spesialiseringen gjelder også saksbehandlerne innen hver enhet. Ifølge kartleggingen ved Nav Forvaltning er det klart vanligst at saksbehandlere behandler saker innen ett saksområde. En informant oppga at de har en øvre grense for tre saksområder per saksbehandler. Flertallet svarte at de ikke hadde noen øvre grense ved enheten, men i og med at det klart vanligste er å holde seg til ett saksområde er det mindre relevant med en øvre grense. Saksbehandlingen ved Nav Forvaltning framstår uansett som svært spesialisert, spesielt på saksbehandlernivå, men også etterhvert mellom enheter. Hensikten med spesialiseringen er å få større fagmiljø og likere praksis, og med det sikre en stabil saksproduksjon og en mer lik innvilgelses- og omgjøringsandel ved alle enhetene.

Omorganiseringen av saksbehandlingen i Nav Forvaltning har altså pågått noen år allerede, og flere endringer er underveis. Av ytelsene vi har konsentrert oss om er foreldrepenger den eneste ytelsen som ikke er spesialisert i dag, og som ikke skal spesialiseres i 2016. Enslig forsørger og arbeidsavklaringspenger sto foran en større omorganisering da intervjuene ble gjennomført, mens de andre tre saksområdene allerede var spesialisert.

For å starte med saksområdet som står lengst fra en spesialisert saksbehandling, nemlig foreldrepenger, var informantene positiv til en mulig spesialisering om noen år. Informantene trakk særlig fram at en svært høy andel av sakene er enkle vedtak som fattes innenfor et standardisert regelverk, og at det derfor er et saksområde som er godt egnet for spesialisering. De hadde også en forventning om bedre kvalitet i saksbehandlingen og likere praksis.

Informantene ved saksområdene som står foran en større spesialisering, det vil si enslig forsørger og AAP, hadde store forventninger.

Det blir kjempebra. Vi har ansatt nye. Satt i gang opplæring. Vi har tett samarbeid med de to andre fylkene som vi skal ha samme stønadsområde som. Samtidig får vi et mye større fagmiljø her i avdelingen. Nå har vi vært veldig få som har jobbet med enslig forsørger. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Fordelene med flere saksbehandlere innenfor samme område ble beskrevet både som en fordel for den faglig utvikling og enhetlig praksis, men også ut fra en forventning om større gjennomslagskraft og mulighet for å bli hørt når de meldte inn behov. Informantene så også for seg at de ville få større mulighet til å påvirke rundskriv og lovverk.

Om vi plutselig bare blir tre enheter som jobber med enslig forsørger, og de tre enhetene samlet melder inn noe som de ønsker å få gjort noe med, så får du mye større gjennomslag. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Informantene mente at omorganiseringen ville påvirke saksbehandlingen. Det kan også bli lettere å fange opp og forebygge forskjeller i innvilgelse, både ved førstegangsvedtak og klagesaker. Noen informanter reflekterte over at de kanskje hadde hatt for høy innvilgelse, samtidig som de syntes at andre enheter praktiserte regelverket for strengt. Med større fagmiljø og bedre samhandling på tvers av enheter vil det kunne bli lettere å ta opp forskjeller og innarbeide felles rutiner. Med færre enheter blir det færre fagkoordinatorer, som igjen gjør at fagnettverkene blir mindre og kan jobbe tettere for å samordne praksis og diskutere problemstillinger knyttet til regelverket. Ikke minst koordineringen og samkjøringen mellom de ulike forvaltningsenhetene forventes å bli langt enklere – og med det, et bedre og mer oversiktlig utgangspunkt for å oppnå en mer lik forvaltningspraksis. Fordelene ved dette vil igjen være større grad av likebehandling og forutsigbarhet for brukerne. Med færre enheter vil det også bli færre fagkoordinatorer, og de vil ha lettere for å samordne praksis seg imellom. De så også for seg en samordning av kravet til dokumentasjon fra bruker, som hvor mye informasjon som skal innhentes og hvor mange purringer som skal gå ut før man setter strek.

Det er jo forskjellig praksis i kommunene og fylkene per i dag. Det har vi allerede sett. Så det er jo på en måte en oppryddingsjobb da. Som man må ta tak i, og jobbe med fremover. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Det blir mer lik praksis. Det blir færre å holde på å diskutere med. I dag er vi jo nitten stykker i fagnettverket, som er fagansvarlig av fagkoordinatorer. Og nå blir det jo seks stykker. Og det ser jeg på som en klar fordel, ting blir mer spisset. Det blir større enheter. Mer likhet. Hadde det vært opp til meg, så skulle det vært en enhet i Norge som skulle behandlet AAP. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

I tillegg ble rent praktiske ting nevnt, som mindre sårbarhet ved sykdom og annet fravær, og mulighet for en mer fleksibel ferieavvikling, uten at hele saksbehandlingen stoppet opp.

Forventningen var at selve overgangsperioden kom til å bli krevende, både på grunn av opplæringsbehov og nye rutiner. Samtidig er det verdt å huske på at ansatte i Nav har lang erfaring med omstilling. Enkelte informanter så også fordeler med å få inn nye medarbeidere som kan se på saker med et nytt blikk. Samtidig vil saksbehandlerne komme med generell saksbehandlingskompetanse, som kan brukes på tvers av fagområder.

Sammenligner vi forventningene blant saksbehandlerne som sto foran en spesialisering, med informanter ved saksområder som allerede var spesialisert, er inntrykket fortsatt positivt, om enn noe mer nøkternt. Ved barnebidrag gir informantene uttrykk for at det fungerer greit, men at det fortsatt er et stykke igjen før alt er på plass og de er så samkjørt som de skal. Innen både barnebidrag og uføretrygd reflekterer informantene over om de er tilstrekkelig spesialisert, eller om det bør bli enda færre enheter som står for saksbehandlingen. En informant trekker fram at omgjøringsandelen i klageinstansen har gått ned, og mener at kvaliteten i saksbehandlingen har blitt bedre. En informant innen uføretrygd fortalte at saksbehandlingstiden hadde gått ned, og at man hadde bedre oversikt over saksmengden.

Hvorvidt praksisen har blitt mer lik, er det delte meninger om; en saksbehandler mener at det har blitt større grad av likebehandling, mens en annen mener at det fortsatt er en del forskjeller. Det dukker også opp uforutsette utfordringer. Mens det nå er lettere å koordinere mellom enhetene og drifte fagnettverkene, har noen erfart utfordringer med å koordinere internt ved enheten, fordi de har blitt mange flere saksbehandlere på samme felt. Informanten peker også på en risiko for at den enkelte saksbehandler kan føle seg litt "fremmedgjort" og ubetydelig i en stor enhet, der man kanskje føler at egen innflytelse og saksbehandlingspraksis ikke har noen betydning for det som skjer på enhetsnivå.

Det gjør ikke noe forskjell da, hva man gjør i den store sammenhengen. Man får ikke den samme tilknytningen. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Til tross for disse innkjøringsproblemene er informantene i all hovedsak positive til endringene.

Det at det ble sentralisert tror jeg var fornuftig. I forhold til det å få opp kompetansen, og få mer lik praksis. Vi har fagkoordinatorer i alle åtte enheter, og vi har månedlige nettverksmøter. Vi ser jo like fullt at vi har litt forskjellig praksis på enkelte områder. Da tenker jeg med gru på når vi satt på hvert enkelt trygdekantor og behandlet uføresakene. Rettssikkerhetsmessig må dette være fornuftig. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Det kan også variere fra fylke til fylke hvor godt utredet en sak er før vedtak fattes, og det gjelder kanskje spesielt den medisinske dokumentasjonen i uføresaker. En av saksbehandlerne vi intervjuet viste til sin tidligere erfaring som attestant i uføresaker fra andre fylker, der vedkommende så at det var veldig ulik standard for hvor godt sakene var opplyst og dokumentert i medisinsk forstand, og at vedtak om uføretrygd i ett fylke ble fattet på et langt tynnere grunnlag enn i andre fylker. Ulik praksis handler ikke bare om ulik vurdering av vilkår og aktivitetskrav, men også ulikhet i hvor streng standard man praktiserer for å vurdere om en sak er godt nok dokumentert (arbeidsmessig og/ eller medisinsk). Forskjeller her kan gi uheldig forskjellsbehandling. Her vil spesialiseringen etterhvert gjøre det lettere å fange opp variasjoner og justere

praksis. Samtidig ligger en del av forklaringen utenfor Nav, nemlig i det lokale og regionale helsetilbudet, og hvilke muligheter som finnes for å dokumentere medisinske tilstander.

Ved en enhet som behandlet uføretrygd forklarte de den relativt høye andelen avslag på førstegangsvedtak dels med at de har en egen spesialistavtale, og dermed bedre muligheter for å få utredet søkere, og dels med at de har en mer heterogen og uavklart søkergruppe enn ellers i landet, med stort innslag av rus og psykiatri. Kombinasjonen av bedre tilgjengelighet på ulike helsetjenester og en heterogen søkergruppe, der det er krevende å få på plass nødvendig dokumentasjon, fører til at saksbehandlere ved denne enheten trolig vil ha en lavere terskel for å fatte avslag enn i mer utkantpregede fylker med mer avgrensede muligheter til å utrede. En del steder er det rett og slett ikke mulig å stille like høye krav:

Her kan man jo prøve flere muligheter, ikke sant, og utrede mer, som gjør det kanskje da enklere sånn sett å fatte et avslag. Så har man flere rusmisbrukere her. De skifter fastlege, det er nesten umulig å innhente legeerklæringer fordi det finnes nesten ikke dokumentasjon. Som kan også føre til at det blir høyere avslagsprosent, fordi det ikke er dokumentert nok, og man klarer heller ikke å innhente nødvendig dokumentasjon. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Den store utfordringen ved spesialisering, slik den oppleves både av de som allerede hadde blitt omorganisert og de som snart skulle bli det, var å ivareta nærhet til Nav-kontorene og kunnskap om lokale forhold. Erfaringene og forventningene var noe delt, også innenfor samme saksområde. Mens enkelte mente at det ikke spilte noen særlig rolle hvor i landet man behandlet saker, var andre mer opptatt av å beholde den lokale forankringen.

Det å være spesialisert er jo bra det. Men det blir jo i mindre grad et samarbeid mot lokalkontorene. [...] Det blir jo et litt annet forhold til lokalkontoret enn at vi nå har oss alle, hvor mange har vi – 46 kommuner i Nordland. Det er ikke lenger bare å ta en telefon til en gammel kollega, som en del har gjort her tidligere. Nav Forvaltning.

Sitatet illustrerer også utfordringen med å etablere nye nettverk av kontakter. Samtidig kan det å bryte opp uformelle nettverk og rutiner være et ledd i å etablere en mer samordnet praksis. Uansett var mange informanter bekymret for å få for lite kontakt med Nav-kontorene. Det gjaldt på tvers av saksområde, men bekymringen var naturlig nok størst blant saksbehandlere innen arbeidsavklaringspenger, der samarbeidet med Nav-kontorene er spesielt viktig.⁸ Flere informanter hadde god erfaring med jevnlig kontakt og møter med Nav-kontorene, blant annet for opplæring. Omorganiseringene vil gjøre det vanskeligere å videreføre samhandlingen.

Svakheten blir i hvert fall kontakten og informasjonen i forhold til lokalkontor. Det er sikkert. Den tenker jeg i mitt stille sinn kan bli ganske utfordrende, fordi det handler om brukersiden og. Og det med tilgjengelighet og rettsikkerhet i forhold til å bli hørt. Jo mer du sentraliserer, jo mer stort og arrogant blir det store apparatet i forhold til den enkelte bruker. Og her skal en være veldig forsiktig. Det høres jo veldig fint ut det med at nå går vi mot likhet. Men det finnes andre måter å skape likhet på og. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Ifølge informanten vil spesialiseringen av AAP-området i enda større grad kreve at de som jobber både i Nav-kontorene og i Nav Forvaltning behersker regelverket godt, slik at grensesnittet mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning kan fungere etter intensjonen. Informantene ved begge enhetene som saksbehandler AAP mente at det ville være nyttig å videreføre egne fagmøter med Nav-kontorene, selv om det kan bli krevende å gjennomføre i praksis, og kreve mye planlegging. En informant snakket varmt om gevinsten som

⁸ Saksbehandlingen av AAP skiller seg fra de andre områdene ved at saksbehandlingen er todelt. Det er Nav-kontorene som skal vurdere de såkalte brukernære vilkårene i § 11-5 og 11-8. Se kapittel 10.1 for en nærmere beskrivelse av regelverket for AAP.

kan ligge i at saksbehandlere ved Nav Forvaltning kan lære opp veilederne ved Nav-kontorene i regelverket, som de selv har spisskompetanse på:

Vi mener vel fortsatt, selv om vi skal ha ansvar for flere fylker nå, at det er et poeng å ha for eksempel møter hvor saksbehandlere på forvaltning og saksbehandlere på Nav-kontor kan møtes og drøfte tema, for eksempel på fagdag. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Vi kommer tilbake til samhandlingen mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene i kapittel 5.5.

Innen den andre helserelaterte ytelsen, uføretrygd, var informantene også bekymret for økte geografiske avstander, men først og fremst på grunn av betydningen av å kjenne til lokale arbeidsmarkedsforhold og lokale tiltaksarrangører. For bruken av arbeidsrettede tiltak vil kjennskap til tiltak, innhold og tilgjengelighet være sentral, ikke minst for avklaring og utprøving. Også det ordinære arbeidsmarkedet brukes i økende grad som utprøvingsarena for personer med nedsatt arbeidsevne, og kjennskap til arbeidsmarkedet kan være en forutsetning for å vurdere om det som har vært forsøkt har vært tilstrekkelig.

Ja det spiller en rolle på tiltakssiden. Det er jo ikke så mye tiltaksplasser eller yrkesmuligheter. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Informantene i enheten hadde også inntrykk av at man gjerne har en tettere tilknytning til arbeidsmarkedsbedrifter i mindre fylker og kommuner, og at brukerne der blir fulgt opp mye tettere med hensyn til leveranser, tilpasning til arbeidsmarkedet, og hva slags tilbud man kan gi rundt utprøving. I hvilken grad arbeidsmarkedsbedriftene klarer å tilpasse seg arbeidsmarkedet rundt dem varierer også, og vil ha betydning for hvor reell arbeidsavklaring og utprøving av arbeidsevne blir ved de arbeidsrettede tiltakene. Informantene innenfor den andre uføreenheten bekreftet at lokalkunnskap om attføringssektoren er relevant.

Du kan si i forhold til § 12-5 arbeidsrettet tiltak. Det å prøve ut arbeidsrettet tiltak i Oslo kontra opp i Finnmark, det er jo to vidt forskjellige ting det. Og hva en kan forvente av en av våre nye landsmenn i forhold til en nordmann. De har med seg en annen bagasje, de har kultur og de har språk, og. Dette kan vi se litt forskjellig på – litt etter hvilket ståsted vi har, og hvilken erfaringsbakgrunn vi har med oss. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Også arbeidsmarkedet varierer fra landsdel til landsdel, og spesielt informantene innen AAP og dagpenger la vekt på god kontakt med Nav-kontorene for å kunne hente inn den type kunnskap. Innen AAP var informantene bekymret for om man ville klare å opprettholde kontakten etter omorganiseringen, mens en informant innen dagpenger mente at kontakten mellom Forvaltning og Nav-kontorene var blitt dårligere.

Det er viktig at vi i Nav jobber mye med å dele kunnskap mellom Forvaltning og Nav-kontor. Jeg tenker vi vil få mange forskjellige sakstyper hos oss nå. [...] Kystfylkene har for eksempel fiskeindustri, en helt annen industri enn man har på Østlandet. Noen fylker har større innvandrerbefolkning. Så det blir viktig å skaffe seg nettverk i forhold til fylkesleddet. Slik kan man ha kontakt ut mot Nav-kontorene. Arbeidsavklaringspenger Nav Forvaltning.

Det er også forskjell mellom fylkene på hvor utbredt ulike sykdommer og diagnoser er, inkludert fastlegenes terskel for å diagnostisere og henvise.

Det er jo visse diagnoser som stikker seg ut da, som er populære. Det er jo faktisk ganske interessant å vite i forhold til diagnoser og fordeling i landet. Om det er overvekt av for eksempel ME og PTSD og fibromyalgi, subjektive plager. For det er sånne saker som er vanskelig å behandle. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

For å oppsummere befant informantene seg på ulike stadier i den pågående spesialiseringen i Nav Forvaltning. Der spesialiseringen var gjennomført var erfaringene positive. Der spesialisering var under gjennomføring eller underveis, var forventningene store. Det er liten tvil om at en slik organisering av

saksbehandlingen vil gjøre den faglige koordineringen og avklaringen mellom enhetene enklere, og gjøre det lettere å oppnå en likere regelverkspraksis. Også fagkoordinatorerne var positive til å skulle koordinere på tvers av færre, men større enheter. Større enheter vil også gjøre saksbehandlingen mindre sårbar ved sykefravær og nyansettelser.

Disse fordelene kommer ikke uten kostnader i form av økt avstand til Nav-kontorene og svekket lokalkunnskap. Det gjelder ikke bare de ytelsene der Nav-kontoret har en åpenbar rolle, slik som AAP og uføretrygd, men også for barnebidrag, der man er opptatt av Nav-kontorenes funksjon i å veilede og gi informasjon. Innen dagpenger vil spesialisering også gjøre det vanskelig å ha god kunnskap om regionalt arbeidsmarked og næringsstruktur. Det er viktig at Nav Forvaltning klarer å etablere nye rutiner som gjør det mulig å beholde kontakten med Nav-kontorene og Nav Fylke. I tillegg bør man være oppmerksom på at mens spesialisering gjør det lettere å koordinere mellom enheter, kan det bli mer krevende å koordinere internt, parallelt med at fagmiljøene i hver enhet blir større. Selv om spesialiseringen kan redusere saksbehandlingsforskjeller mellom enheter vil det kreve jevnlig diskusjon og oppfølging internt i hver enhet for å opprettholde en mest mulig lik praksis.

5.1.2 Fagnettverk og rollen som fagkoordinator

Alle saksområdene har sine egne fagnettverk, som utgjøres av fagkoordinator fra hver enkelt forvaltningsenhet som behandler saker innen området. Hensikten med fagkoordinatorrollen er å bidra til koordinering og avklaring av regelverksspørsmål og faglige problemstillinger på tvers av forvaltningsenhetene. Hvert saksområde har sine fagkoordinatorer, men antallet varierer i tråd med hvordan ulike saksområder er spesialisert i Nav Forvaltning. For eksempel er det seks fagkoordinatorer på dagpengeområdet (seks forvaltningsenheter), mens det på foreldrepengemarkedet er én koordinator i hvert fylke (ytelsen behandles i alle fylker). Analyse av intervju med informanter i Nav Forvaltning tyder på at fagnettverkene er en sentral arena for avklaring av spørsmål om regelverkspraksis og forståelse av ulike bestemmelser.

Fagkoordinatorerne skal fungere som satellitter og lytteposter ved sine enheter, gjennom å fange opp faglige problemstillinger som trenger en avklaring. Det typiske er at fagkoordinator tar opp en problemstilling i nettverket med fagkoordinatorer, og i fellesskap vurderes det om det er en problemstilling som flere har identifisert, og om det er behov for å melde spørsmålet videre til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I kartleggingen ble respondentene i Nav Forvaltning presentert for to påstander om fagnettverkene. Tabell 5.3 viser svarfordelingen.

Tabell 5.3 Erfaring med fagnettverk og nettverksmøter, Nav Forvaltning

	Stemmer svært godt	Stemmer ganske godt	Verken eller	Stemmer ganske dårlig	Stemmer svært dårlig
De spørsmål og problemstillinger som tas opp i nettverksmøtene synes vi er relevante	6	10	1	-	-
Vi klarer å ta med kunnskap og lærdom fra nettverksmøtene tilbake til enheten og anvende det i saksbehandlingen	9	9		-	-

Svarfordelingen viser at fagnettverkene blir vurdert som en viktig arena i Nav Forvaltning – både med tanke på de spørsmål og diskusjoner som tas i nettverkene, men også for læringsutbyttet og muligheten til å ta

med seg avklaringer fra nettverket tilbake til egen enhet. Kartleggingen inneholdt også et åpent spørsmål om fagnettverkene, der respondentene kunne kommentere sin erfaring med fagnettverkene.

Erfaringene må sies å være todelt. På den ene siden oppleves fagnettverkene som en viktig arena for faglig diskusjon. Samtidig etterlyses tydeligere avklaringer og konklusjoner fra diskusjonene i nettverkene. Flere respondenter trekker fram at problemstillinger blir tatt opp flere ganger, uten at man egentlig kommer til enighet om hva som skal være praksis. Det kan virke som at noen av nettverkene mangler tyngde nok til at de er i stand til å fatte beslutninger som oppleves som forpliktende.

Gjennom intervjuene med Nav Forvaltning fikk vi kjennskap til at det i forbindelse med spesialiseringen av saksbehandlingen er utarbeidet egne rolledokumenter for både avdelingsledere og fagkoordinatorer, som beskriver hvilke oppgaver de har ansvaret for under en spesialisert saksbehandling. Oppbyggingen av fagkoordinatorrollen henger med andre ord tett sammen med hvordan de ulike saksområdene er organisert og spesialisert. Intervjuene bekreftet at nært forestående spesialisering på noen saksområder allerede hadde ført til tettere kontakt mellom fagkoordinatorene, slik at de kunne begynne å planlegge for den nye situasjonen. Intervjuene bekreftet ellers at rollen som fagkoordinator blir vurdert som viktig – både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans.

På utføreområdet består fagkoordinatornettverket av åtte fagkoordinatorer og en representant fra styringsenheten. På spørsmål om dialogen og samhandlingen i nettverket har fungerer greit med tanke på å oppnå avklaringer rundt regelverk og målet om en enhetlig praksis, så svarte de ved den ene enheten slik:

Den synes jeg fungerer bare bedre og bedre. Utfordringen er jo at noen fagkoordinatorer er veldig aktive, og bruker mye tid på å sende problemstillinger rundt. Vi sender jo på mail til hverandre, og spør både om enkeltsaker og litt mer generelt. Og så kommer det jo litt i konflikt med den jobben du skal gjøre, fordi du skal drive rådgivning og så skal du ha saksbehandling. Utføretrygd, Nav Forvaltning.

Det at man ikke bare er fagkoordinator, men at det skal kombineres med saksbehandling, er noe som flere omtaler som en krevende balansegang. Først og fremst fordi det kan være krevende å "sette ned foten" med tanke på hvor langt man skal strekke seg i rollen som fagkoordinator, i form av å bidra i diskusjonene og holde liv i nettverket. Når andre er aktive, kan det dessuten fort føles som et press om at man selv må bidra inn i nettverket. Samtidig virker det å være aksept for at man bidrar i ulik grad, og at noen er mer aktive enn andre. Folk er ulike, og slik vi ser det er det viktig at koordinatornettverkene tar høyde for dette, og at det ikke eksisterer én standard som fastslår hvor mye man skal bidra. Det må være en aksept for at rollen løses ulikt, av ulike personer. Diskusjonene i nettverkene kan ta mye tid, dersom man ikke er så bevisst på å sette en grense for egen involvering.

Også på AAP-området går saksbehandlerne spennende tider i møte, med den spesialiseringen av saksområdet som ble iverksatt fra og med 1. januar 2016. AAP gikk da fra å bli saksbehandlet ved forvaltningsenheter i alle landets fylker, til å bli saksbehandlet i seks forvaltningsenheter. Ved den ene AAP-enheten var de positive til de kommende endringene, blant annet fordi de forventet at det ville resultere i bedre rammevilkår for å utøve fagkoordinatorrollen på en god måte. Erfaringen var at med nitten enheter og koordinatorer er det krevende å få til en effektiv samhandling og koordinering i et fagnettverk – også fordi nivået på de involverte oppleves å være svært varierende:

Det er veldig variabelt nivå, synes jeg. Noen er jo kjempeflinke og noen er mindre flinke, og kan ikke noe, fordi de er helt nye. Kommer fra et annet fagområde, og kan ingenting. Så det er veldig variabel kvalitet. Så jeg regner med at nivået vil bli jevnt høyt nå [etter spesialiseringen], samtidig som det blir færre å diskutere med. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Ved den andre AAP-enheten var de enig i at koordineringen mellom nitten enheter har vært krevende. Én grunn til dette, slik de vurderte det, er at et velfungerende fagnettverk avhenger av at det er god nok kapasitet til å følge opp og koordinere nettverket fra styringsenhetens side:

Det har vel ikke fungert optimalt. For det første er det vanskelig å bli samstemt, for det andre så er det en styringsenhet som skal koordinere alt dette. De har heller ikke hatt nok ressurser til å kunne styre dette på en god måte. Da er det kanskje bedre at de seks som sitter i nettverket nå kan stille seg selv på en litt annen måte, og i mye større grad legge føringer. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Også på bidragsområdet opplever saksbehandlere at det tar lang tid å få tilbakemelding på spørsmål som man har løftet opp til klageinstansen eller direktoratet:

Det tar litt lang tid med avklaringer oppover i systemet. Å få de tilbake. Det er litt frustrerende. Folk lur på ting som må avklares, og så får man ikke et svar. Styringsenheten er også litt frustrert noen ganger. De får ikke avklart med oss, og da får ikke vi avklart ute i enhetene. Klageinstansen er også trege noen ganger. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Også på dagpenger, som er et av de saksområdene som har vært spesialisert lengst, var erfaringene positive knyttet til spesialiseringen av saksbehandlingen og effekten av dette på fagnettverkets fungering:

Det er en fagkoordinator fra hvert fylke, samt en fra styringsenheten, som utgjør et nettverk for å avklare problemstillinger. Typiske saker er ulik praksis, men også nye problemstillinger, om de skulle dukke opp. Det er et aktivt fagnettverk. Vi hadde for så vidt tilsvarende før spesialiseringen, men det var relativt dødt. Det fungerer langt bedre å bruke slike ting når det kun er seks-syv personer. Terskelen for å delta blir mye lavere. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Et annet funn fra intervjuene er at fagkoordinatorrollen og fagnettverkene fremstår som spesielt viktig på dagpengeområdet, noe som ser ut til å henge sammen med at dagpenger er et regelverk som krever mye avklaring og koordinering, fordi det består av mange unntak og samtidig endres mye over tid. Organiseringen med én nasjonal kø og seks spesialiserte forvaltningsenheter spiller trolig også inn, fordi det betyr at dagpenger er den mest spesialiserte ytelsen i Nav. Dette tilsier at fagkoordinatorrollen blir ekstra viktig, nettopp for å avklare de spørsmål knyttet til regelverkstolkning og praksis som oppstår i de seks enhetene. I tillegg til å ha en viktig oppgave med å skape en enhetlig regelverkspraksis, så skal fagkoordinatorene også bidra med innspill i forbindelse med utredninger av endringer i regelverket, som er initiert fra direktoratet eller departementet.

Rollen som fagkoordinator, og de nettverkene de deltar i, fremstår som viktig for Navs saksbehandling og målet om å få på plass en mest mulig lik forvaltningspraksis i Nav. Det er vanskelig å se for seg hvordan nærmest daglige behov for regelverksavklaringer skulle blitt håndtert og fulgt opp, uten fagkoordinatorer og fagnettverk. Så lenge saksbehandling skal foregå i ulike enheter, lokalisert ulike steder, så vil det være helt nødvendig å ha slike funksjoner. Fagkoordinatorene tar pulsen på egen enhet og får innsyn i hvordan det jobbes i andre enheter, og har slik sett en unik mulighet til å avdekke uheldig praksis eller forskjellsbehandling i Nav. Med økende spesialisering av saksbehandlingen er det også grunn til å forvente mer handlekraftige fagnettverk, fordi et mindre fagnettverk må forventes å gi raskere koordinering internt.

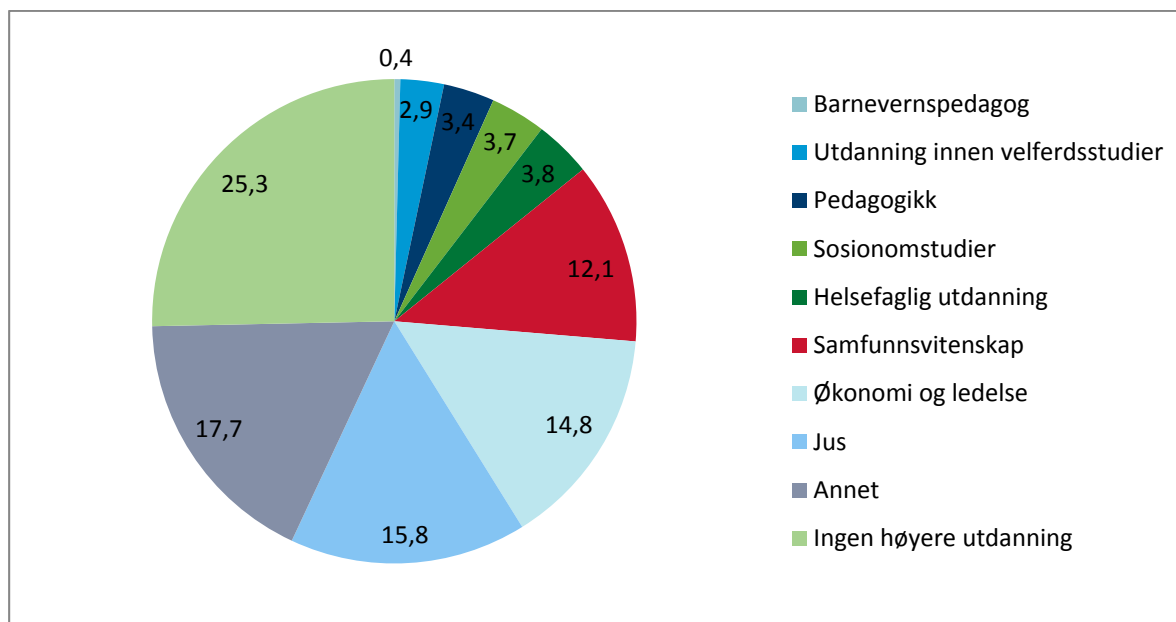
Samtidig vil ikke et fagnettverk være noe sterkere enn sitt svakeste ledd, og en utfordring som flere viser til, er at det tar for lang tid å få avklaringer på problemstillinger som meldes inn til direktoratet. Konsekvensen av dette er at man i verste fall er nødt til å fortsette med en regelverkspraksis som i ettertid viser seg å ikke være i tråd med det som var ment, fordi man ikke hadde noe annet valg. Fagnettverkene vil med andre ord være avhengig av at systemet oppover responderer, for å fungere effektivt.

Et annet viktig moment er at det er ulike personer som bekler disse rollene, og det varierer hvor mye de ønsker å gjøre ut av det. Noen er mer ivrig på koordineringsbiten enn andre. Økt spesialisering kan slik sett bidra til en profesjonalisering av rollen som fagkoordinator, fordi det er lettere å finne seks personer som er motivert for å fylle en slik rolle, enn nitten. Et spørsmål som da dukker opp er om det er behov for å styrke koordinatorrollen enda mer, i og med de skal representere større enheter og flere ansatte. Gode koordinatore er et sentralt virkemiddel for å sikre enhetlig praksis og god regelverksforståelse i Nav Forvaltning.

5.2 Kompetanse og fagbakgrunn

Saksbehandlere skal behandle søknader ut fra til dels krevende regelverk med varierende grad av skjønnsvurderinger. Sakene som kommer inn kan også være mangelfulle og dårlig dokumenterte. Det er derfor rimelig å anta at saksbehandlernes kompetanse, som utdanningsnivå og fagbakgrunn kan ha en betydning på kvaliteten på saksbehandlingen (rett vedtak til rett tid). Arbeidserfaring, og praktisk erfaring, og spesielt erfaring fra Nav vil kunne være vel så relevant som høyere utdanning. Mange saksbehandlere i Nav har dessuten vært med på intern opplæring og kurs.

Kompetansenivået i Nav er også interessant fordi det i praksis er et av rammevilkårene som virker inn på Navs evne til å stå for en god og riktig saksbehandling. I en tidligere undersøkelse fant vi at 46,4 prosent av saksbehandlerne mener at veilederne ved lokalkontorene har god kunnskap om tiltakstilbudet i Nav (Mandal, 2012). Kunnskapen om folketrygdlovens kapittel 12 er imidlertid langt svakere; kun 16 prosent av saksbehandlerne mener at veilederne i lokalkontorene kjenner til folketrygdlovens kapittel 12 og intensjonene i lovverket (ibid.). Figur 5.2 viser fagbakgrunn (prosent) i forvaltningsenhetene, basert på kartleggingen i Nav Forvaltning (N=18). Det kan selvfølgelig være feil og svakheter i datamaterialet, men gitt den gode oppslutningen om kartleggingen og det klare mønsteret i dataene, antar vi at tallene er relativt pålitelige.

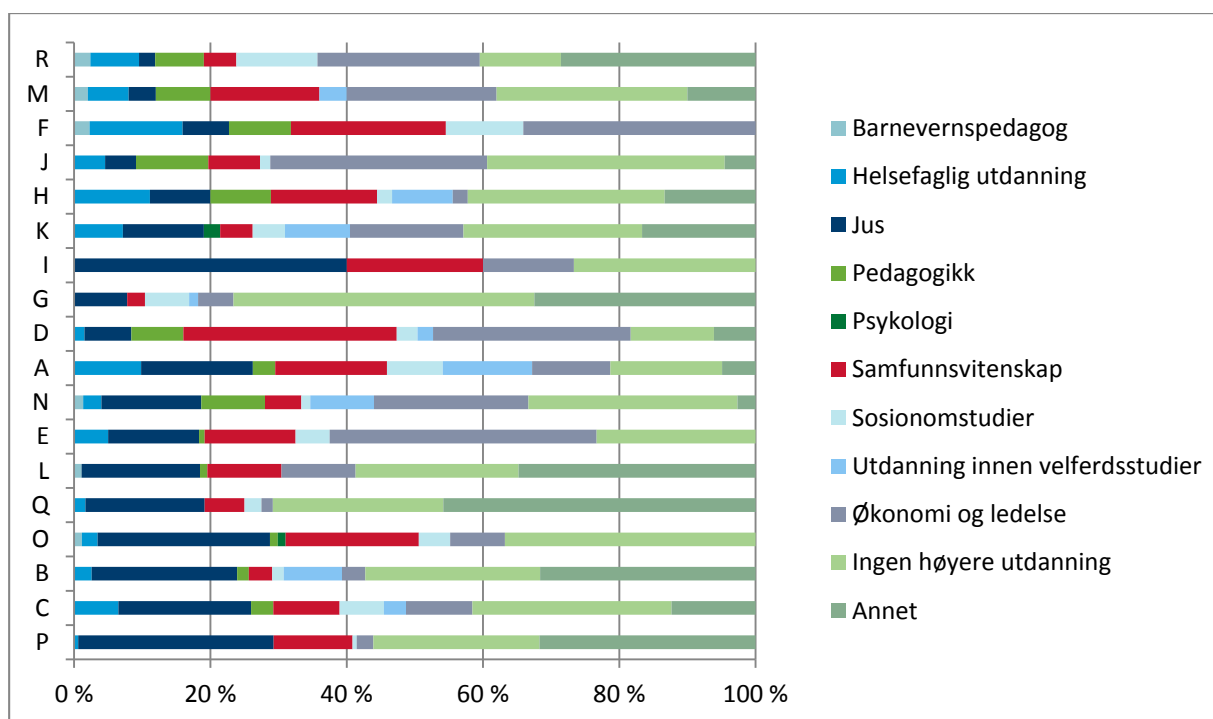


Figur 5.2 Kompetanse i forvaltningsenhetene, prosent

Figuren viser at omlag en av fire saksbehandlere i Nav Forvaltning ikke har høyere utdanning. De kan selvsagt ha mye arbeidserfaring og ha lang fartstid i etaten, men generelt er det ikke spesielt høyt

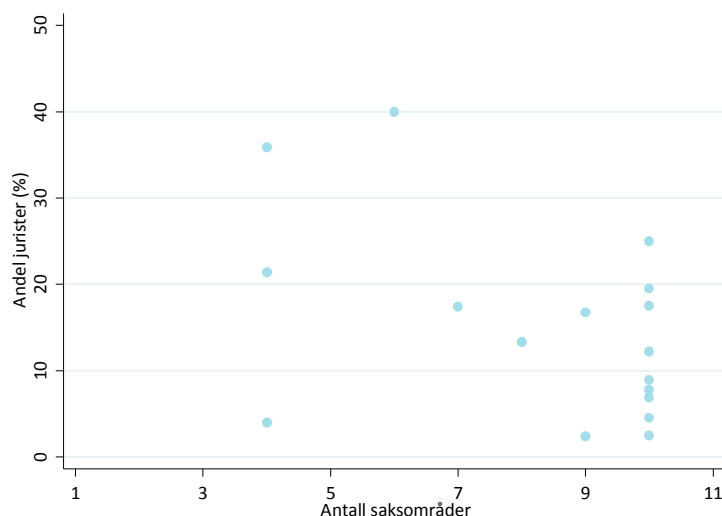
utdanningsnivå i enheten. Den vanligste fagbakgrunnen er jus, fulgt av økonomi og ledelse og samfunnsvitenskap. Sammenlignet med Nav Klageinstans er andelen jurister lav. 18 prosent blir oppgitt til å ha "annen" utdanningsbakgrunn. Fritekstfeltet gir lite systematisk informasjon. De andre utdanningskategoriene må sies å være marginale, men er spredt mellom helsefag, velferdsstudier, barnevernspedagog og pedagogikk.

Figur 5.3 viser fagbakgrunn fordelt etter blant enhetene som har svart (anonymt og representert ved bokstav). Det er større usikkerhet knyttet til å bryte ned tallene etter enhet, men tallene tyder på at det er en del forskjell mellom enhetene.



Figur 5.3 Kompetansesammensetning, etter forvaltningsenhet

Særlig juridisk kompetanse er temmelig skjevfordelt i Nav Forvaltning; ser for eksempel at 20 prosent av de 237 juristene jobber i en enhet, en enhet som i alt har 47 jurister. 29 prosent av saksbehandlerne i denne enheten er jurister (47/164). I den andre enden av skalaen finner vi enheter med 1, 2 eller 3 jurister. Dette er enheter som ikke skiller seg ut i form av at de har enklere saksområder; tvert imot finner vi mange juridisk krevende regelverk også ved disse enhetene. 145 av 237 jurister, eller 61 prosent, jobber i fem forvaltningsenheter. Ser vi nærmere på hvordan den juridiske kompetansen fordeler seg på enhetene etter antall saksområder som saksbehandles, ser det ut til at i den grad det er en sammenheng, er den negativ, slik at enheter med ansvar for å saksbehandle flere ytelser har lavere andel jurister blant saksbehandlerne (Figur 5.4).



Figur 5.4 Andelen jurister målt opp mot antall saksområder i enhetene

Flere informanter, særlig i Nav Forvaltning, gir uttrykk for at juridisk kompetanse ikke nødvendigvis er den viktigste kompetansen på dette nivået, og at kunnskap om Nav og ulike ordninger er vel så viktig. Vår hensikt med å presentere tabeller og figurer som viser fordelingen av den juridiske kompetansen, er ikke å ta stilling til spørsmålet om hvor avgjørende juridisk kompetanse er for saksbehandlingen. Poenget er heller å få frem at kompetansen er skjevt fordelt, og at det ikke er noen sammenheng mellom antall saksområder som behandles i enhetene og innslaget av jurister, snarere tvert imot. Figur 5.4 viser en tendens til at enhetene med flest ytelser har lavere andel jurister enn enheter med få ytelser. Det ser heller ikke ut til å være tilfelle at enheter som saksbehandler ti ytelser behandler enklere ytelser enn enheter med fire ytelser.

Vurderinger av rettigheter og inngangsvilkår handler i stor grad om riktig forståelse og anvendelse av konkrete rettsregler, og for noen saksområder, en god skjønnsanvendelse. Ifølge Nav Klageinstans' kvalitetsrapport (2015a) var feil lovanvendelse og feil skjønnsbruk blant de vanligste årsakene til omgjøring både i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans. Dermed kan man stille spørsmål om det er forsvarlig at kun femten prosent av saksbehandlerne i Nav Forvaltning har formell juridisk kompetanse, og at denne ressursen også er skjevfordelt på tvers av enhetene. En studie fra 2010 trekker en lignende konklusjon: "Videre vil personell med juridisk utdanning være godt kvalifisert for oppgaver knyttet til tolkning av regelverk, veiledning i regelverk og klageadgang, samt vurdering og behandling av krav om ytelser. Jurister vil dermed kunne egne seg særlig godt til spesialiserte oppgaver i større Nav-kontor og i forvaltningsenhetene" (Rambøll 2010: 58).

Det er liten tvil om at det er ulike meninger om behovet for juridisk kompetanse i Nav. Mens man i Nav Forvaltning holder fast på at det store flertallet av saker på ulike saksområder (for eksempel foreldrepenger) kan "masseproduseres", og ikke krever juridisk kompetanse, så virker det å være et litt annet syn på dette i klageinstansen. Spesielt gjelder det i de sakene som krever noe mer, og som avviker fra en mer standardisert saksbehandling. Det at Nav Forvaltning har rundt 15 prosent jurister, mens klageinstansen har rundt 70 prosent er også interessant, all den tid de behandler krav innen de samme saksområdene. Selv om klagesakene nok representerer et noe selektert utvalg av saker sammenlignet med den store mengden av saker i Nav Forvaltning, og kan være litt mer kompliserte enn den gjennomsnittlige saken i Nav Forvaltning, så er det uansett de samme vurderingene som skal gjøres, på begge nivåer.

Generelt kan det se ut som at kompetansen i Nav Forvaltning bærer preg av at man har "endt opp" med en del medarbeidere, også fra før Nav-reformen, snarere enn en gjennomtenkt kompetansestrategi. Dette inntrykket underbygges av både intervjudata og åpne spørsmål fra kartleggingen:

Kompetansen er jevnt over god, men selvsagt varierende med bakgrunn i erfaring og forhold rundt at de fleste ikke har søkt stillinger hos oss, men blitt innplassert i prosesser rundt omorganisering.

Ser vi på andelen med kort fartstid i Nav Forvaltning er det også her stor variasjon mellom enhetene. Vi har tatt utgangspunkt i en ansiennitet på to år eller kortere for å beregne andelen ansatte i hver enhet som kan betegnes som relativt nyansatt. Disse andelenene varierer fra ingen nyansatte til omlag én av fire, med en gjennomsnittlig andel på 13 prosent.

Tabell 5.4 Antall saksbehandlere som har jobbet i forvaltningsenhetene i to år eller mindre

Enhet	Saksbehandlere totalt	Saksbehandlere som har jobbet i Nav Forvaltning i < 2 år	
		Antall	Prosent
A	60	10	16,7
B	117	30	25,6
C	154	15	9,7
D	131	17	13,0
E	120	17	14,2
F	120	20	16,7
G	77	3	3,9
H	45	4	8,9
I	15	0	0,0
J	67	5	7,5
K	41	0	0
L	92	16	17,4
M	50	6	12,0
N	-	10	-
O	88	7	8,0
P	131	7	5,3
Q	120	17	14,2
R	42	8	19,0
Totalt	1 470	192	13,1

Ut fra kartleggingen er det vanskelig å si mer om dette, men gjennom intervjuene kommer det fram at nyansettelser kan være en sårbarhetsfaktor, fordi det tar tid å opparbeide god saksbehandlerkompetanse. Samtidig vil nyansatte også kunne gi et faglig løft, gjennom å være faglig oppdatert og kanskje komme utenfra med et nytt blikk på hvilke metoder og rutiner som fungerer. Dette kommer selvfølgelig også an på hva slags faglig bakgrunn den nyansatte har, og om dette er kompetanse som tidligere har manglet. Flere informanter mener at det er en fordel å ha nyansatte, fordi de kan være flinkere til å stille spørsmål ved etablert praksis.

Nye saksbehandlere kan også innvirke positivt på saksbehandlingen, gjennom å bringe med seg andre perspektiver:

Ofte er en fersk saksbehandler litt strengere. Og det synes jeg er nyttig. At "Hvorfor kan ikke han prøve?" Vi må huske på at nyansatte som kommer inn i etaten nå kommer jo stort sett med en master. De er veldig kjappe til å tilegne seg nytt, og de er veldig kjappe på nettet da. Og så er de mer kritiske. De stiller litt spørsmål "Hvorfor er det sånn? Det står ikke sånn" Det er sunt. Nav Forvaltning.

Svar på åpne spørsmål i kartleggingen er gjennomgående positive til kompetansenivået i enheten, og flere trekker fram at de har en god balanse mellom personer med lang fartstid i etaten og høyt kvalifiserte nyansatte. Flere nevner også at intern opplæring og lang erfaring kan kompensere for manglende formell kompetanse. Samtidig trekker enkelte fram at økende grad av spesialisering (kapittel 5.1) gjør at enklere oppgaver forsvinner, og at det gjør at ikke alle klarer å henge med.

Intervju med ansatte i Nav Klageinstans bekrefter inntrykket av at kompetansen i Nav Forvaltning jevnt over er god, med noen unntak. Styringsenheten er for eksempel skeptisk til den trygdemedisinske kompetansen og bruk av rådgivende lege, som vi kommer tilbake til. Enkelte vedtak beskrives som "klønete skrevet", samtidig som andre ansatte i Nav Klageinstans unnskylder Nav Forvaltning med uklart og vanskelig regelverk, og en del brukere med for eksempel meget kompleks arbeidssituasjon, som gjør det svært krevende å fastsette riktig inntekt: "saksbehandlerne våre møter brukere som lever kompliserte liv i forhold til å forstå hva slags inntekter de i realiteten har, eller hva de taper av inntekter. Vi har 43 forskjellige inntektsbegreper på de forskjellige stønadsområdene våre."

For å oppsummere ser det ut til at variasjoner i kompetanse er klart til stede, og kanskje spesielt når det gjelder vedtakskompetanse, det vil si evnen til å skrive et vedtak som viser hvilke forhold i saken som var mest utslagsgivende for at vedtaket ble som det ble. Dette henger igjen sammen med forståelse av regelverket. Ellers ser ikke manglende kompetanse ut til å være et stort problem for saksbehandlingen i Nav Forvaltning.

Unntaket her er AAP, der det beskrives større utfordringer knyttet til regelverkskompetanse og evnen til å forvalte vilkårene for en ytelse (knyttet til blant annet behandling eller arbeidsrettet aktivitet). Regelverket oppleves fortsatt å være ferskt og uavklart, på sentrale bestemmelser.

5.3 Rutiner for saksbehandling

Nav Forvaltning praktiserer en tottrinnsmodell for å fatte vedtak, der en saksbehandler gjør saken klar til vedtak, som så kvalitetssikres av en attestant eller beslutter. Utover kvalitetssikringen som ligger i en tottrinns saksbehandling er det flere rutiner som skal sikre at riktig vedtak fattes. Kartleggingen i Nav Forvaltning inneholdt et åpent spørsmål om hva som gjøres i enheten for å sikre at flest mulig førstegangsvedtak er korrekte. Hovedinntrykket er at det gjøres mye i forvaltningsenhetene for å sikre at flest mulig førstegangsvedtak som fattes i forvaltningsenheten er korrekte. Vi kan skille mellom det som handler om *rutiner og prosedyrer* (saksbehandlingsstandard, nøkkelkontroller, kvalitetsmålinger, tottrinnsbehandling av vedtak, stikkprøver) og den mer *faglig pregede aktiviteten*, som skjer i form av fagmøter, diskusjoner og saksgjennomgang, opplæring av nyansatte og generell kompetanseheving, oppdatering om regelverk, og gjennomgang av klageinstansens kvalitetsrapport. Om det er noe som skal innvendes her, så går det på at det kanskje bør innføres et mer enhetlig kvalitetsarbeid i Nav Forvaltning. Slik erfaringene så langt tyder på, så gjøres det en del forskjellig, og ulike kilder (til kvalitetsforbedring) brukes i ulik grad. En del av kvalitetsarbeidet handler også om rutiner for å innhente dokumentasjon, og å kommunisere bedre med brukerne. Alt dette er tema som blir drøftet i dette kapitlet. I det følgende går vi gjennom rutiner for saksbehandling, blant annet betydningen av normtider, rollen som attestant, utredning av saker, og opplevelsen av rundskriv fra direktoratet som støtte i saksbehandlingen.

5.3.1 Saksbehandling og normtider

Flere tidligere rapporter om Nav problematiserer at sterk målstyring i Nav kan få utilsiktede og til dels uønskede konsekvenser. Mange informanter, både i Nav Forvaltning og Klageinstans, mente at krav til såkalte normtider kan gi uheldige utslag i saksbehandling. Nav opererer med såkalte normtider på de fleste ytelser, der målet typisk er at en gitt prosentandel av sakene på et område (ny rettighet) skal være

saksbehandlet innen et bestemt antall dager. For eksempel skal 80 prosent av søknader om dagpenger være anvist til utbetaling innen 21 dager. Normtider og produksjonspress ble problematisert av informantene i mange intervju, både i Forvaltning og Klageinstans. Et viktig spørsmål blir derfor om det er mulig å gjøre en god nok saksbehandling innenfor de normtallene som eksisterer, og om det varierer fra saksområde til saksområde. Som vi så helt innledningsvis i kapitlet, mente mange i Nav Forvaltning at det er en del å hente på å foreta bedre kontroll av innkommet krav og dokumentasjon, innhente ytterligere dokumentasjon ved behov, og gi bedre skriftlig framstilling av begrunnelse for vedtak for å redusere klageinngang og delvis også omgjøring.

I hvilken grad handler dette om tidspress og krav til antall fattede vedtak i det daglige, for saksbehandlerne? Intervjuene ga mange svar og nyanser rundt dette. En generell konklusjon er at normtidskravene i praksis setter klare grenser for hvor mange runder med mangelbrev og dokumentasjonsinnhenting saksbehandlerne kan ha, før de ikke klarer å saksbehandle innen normtiden. Det kreves i mange tilfeller at man er meget tidlig ute, og ikke minst koordinert, slik at man etterspør all ekstra dokumentasjon som kreves på et tidlig tidspunkt. Dette krever igjen god kunnskap om regelverket.

På spørsmål om hvordan de opplever hverdagen sin som saksbehandler, og forventningene om at de skal fatte korrekte vedtak innen normert tid, ga flere uttrykk for frustrasjon, på tvers av saksområde. Kjernen er at det kan være utfordrende å balansere hensynet til effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen. Mye handler om hvor langt man skal utrede en sak og vente på at all dokumentasjon foreligger. På et åpent spørsmål i kartleggingen til Nav Forvaltning svarte en av saksbehandlerne følgende:

Normtid med korte frister er med og bidrar til at saker kan bli avslått som følge av manglende dokumentasjon. Ofte kommer dette når bruker mottar avslaget fra oss. Med noe lengre normtid ville vi hatt tid til en ekstra purring.

Et gjennomgående funn i datamaterialet er at det er tidkrevende å få hentet inn tilstrekkelig informasjon. En del saksbehandlere kan oppleve et krysspress mellom forventningen om å utrede sakene godt nok, og å overholde normtiden. Intervjumaterialet vårt tyder på at saksbehandlere i Nav Forvaltning regelmessig avslår saker som er mangelfullt utredet. Informanten i sitatet under beskriver også en avveining mellom utredningsplikten og forventningen om rask saksbehandling.

Jeg synes i hvert fall ikke at vi banker igjennom saker for å få mer saker igjennom. Det tror jeg ikke. De tar seg tid til å gå til beslutterne sine og diskutere saker hvis de er usikre. Det kan nok hende at vi kunne unngått en del klager hvis vi hadde tatt mange flere runder på å sende mangelbrev. Og der er nok klageinstansen uenig med styringsenheten til Nav Forvaltning, om hva som er godt nok når vi har gjort vår utredningsplikt. Hvis vi skal kjøre mange runder på innhenting så ryker vi på normtiden som er fire uker. Og i flere saker så er vi bevisste på at vi gjør det. Men hvis vi skal holde oss til sånn klageinstansen sier, at vi må innhente, og innhente, og innhente, så må vi gjøre noe med forventninger til bruker om å få svar innen en måned. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Sitatet illustrerer hvor krevende det kan være å innhente tilstrekkelig dokumentasjon innen en måned. Det å bruke lang tid på brukere som ikke leverer inn tilstrekkelig dokumentasjon kan også gå utover saker som er godt dokumentert.

Da bruker vi jo mye tid på de som ikke sender inn det vi ber om. Og det går jo ut over de som faktisk sender inn det vi ber om også. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Samme saksbehandler mener også at de kan bli flinkere til å innhente opplysninger når de trengs:

Det handler om kanskje hvor tydelige vi er på hva er det vi ber om? Hva er det vi trenger? At vi er tydelige, at vi skriver brevene våre på en oversiktlig måte, sånn at det er lett å lese, og lett å skjønne. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Vi kommer tilbake til kommunikasjon med bruker i kapittel 5.7. Når det gjelder foreldrepenger, som blir beskrevet som et rettighetsstyrt, men komplisert regelverk, trekker informantene fram betydningen av å sikre all nødvendig dokumentasjon i en så tidlig fase som mulig:

Det tror jeg er litt personavhengig. For min del så synes jeg at det går helt greit. Og det er ikke alle som synes det samme som meg. Men det er jo bare under vedtak så må du jo bestemme deg for noe når du holder på med en sak. Og det er jo noen saker som tar lang tid. Du kan være uheldig å få en sak som du nesten kan holde på med i dagevis. Men det er av sjeldenhetene. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Hvis vi ikke får inntektsopplysninger innen tre uker, så avslår vi. Dersom arbeidsgiver heller ikke har sendt inn innen fristen, så avslår vi. Og det betyr jo da at da får de avslaget i posten, og da kommer opplysningene. Og da betyr det at i noen tilfeller så kan man bli gående uten penger en måneds tid kanskje, men det må de ta på egen kappe. Og det virker som folk har forståelse for det. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Informanten fortalte videre at når de får søknadene inn, og hvis søkerne ikke selv har skrevet at dette blir ettersendt, sender Nav både brev til søkeren og til arbeidsgiveren, med tidsfrist for å levere inn det som mangler. I avslag på grunn av manglende opplysninger skriver saksbehandlerne også i avslagene at hvis opplysningene kommer innen klagefristen vil Nav gjenopprette saken, noe som vanligvis fører til at opplysningene kommer inn veldig fort. Når det gjelder normtidskrav opplyser saksbehandlerne på foreldrepenger at de har en normtid på fem uker, fra opprettelse av sak til den er anvist til utbetaling.

Det greier vi å overholde stort sett. Der det ikke blir overholdt, er jo der vi ikke har fått inn opplysningene i rett tid. Men det blir ikke noen ny ventetid når de opplysningene kommer inn, det er fem uker fra den dagen vi har mottatt søknaden til det skal være ferdig. Så tar vi det fortløpende når opplysningene kommer inn. Det er ikke så veldig mange som vi ikke greier å holde tidsfristen på, da er det spesielle årsaker. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Informanten la ikke skjul på at denne måten å gjøre det på er gunstig for statistikken og tellingen i systemet, samtidig som det er mer virkningsfullt med et avslagsvedtak enn en ny purrefrist, når målet er å få innhentet all nødvendig dokumentasjon.

Fordi når vi innhenter og innhenter og innhenter, så får du frist på frist, og av til så kan jo folk trenere. Når brukeren får et endelig vedtak er det slutt. Da ligger ballen hos brukeren. Hvis vi ikke hører noe får de et avslagsvedtak, og da må de forholde seg til det. Måten de fleste gjør det på er at da kommer de med de opplysningene. Vi avslår jo fordi vi ikke har tilstrekkelig grunnlag for å kunne behandle saken. Og det er klart at det er god statistikk, men det er en god måte for å få fart på folk også. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Krav til saksproduksjon og vedtaksfatting handler imidlertid ikke bare om Navs egne normer for saksbehandlingstid. Samme informant trekker også fram hensynet til brukeren: han eller hun er klar over at sein saksbehandling i Nav blir gående uten inntekt.

Det er klart at når det går dårlig og du vet at folk ikke får pengene sine, eller risikerer å ikke få pengene sine til rett tid, så er det ikke gøy å jobbe her. Da vet du at du må, da vet du at du må stå på noe veldig. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Gjennomgående virker det som at det er bevisstheten rundt måltall og forventningen om et visst antall vedtak per medarbeider som i størst grad fører til at vedtak fattes så fort som mulig. Et eksempel på slikt

press er rangering mellom de ulike enhetene, slik at man hele tiden vet hvordan man ligger an i forhold til de andre fylkene, og hvor mange vedtak som fattes per medarbeider i de mest effektive enhetene. Som en informant beskriver, skaper sammenligningene et stort press blant saksbehandlerne i de enhetene som gjør det dårlig. Informanten mener også at de fatter vedtak av svært god kvalitet, selv om de har lavere "produksjon".

Vi har hatt diskusjoner internt om at vi er et av de fylkene i landet som har dårligst produksjon pr medarbeider. Vi har også vært på befaring i et annet fylke. Det er noen fylker som har en produksjon per medarbeider som er hinsides, og legger ut månedlige tall på det. Og ledelsen har vært opptatt av at vi ligger dårlig. Og så er det jo en diskusjonen om kvantitet og kvalitet. Vi mener jo at vi har en veldig god kvalitet. Nav Forvaltning.

Informanten sa videre at diskusjoner rundt kvalitet ofte blir et spørsmål om hva som er *god nok* kvalitet. Hvor skal grensen gå? Også ved den andre foreldrepenggeavdelingen vi intervjuet, bekreftet de at det kan være utfordrende å både ivareta kvantitet og kvalitet på en fullgod måte:

Det er et tema. Vi er veldig opptatt på at vedtakene skal være riktig i fra første stund, og at vi får kvalitet på vedtakene. Samtidig så har jo det hengende over oss at vi skal produsere x antall saker. Det er en balansegang, Vi skal jobbe fort, men hvis vi jobber for fort kan det gå ut over kvaliteten. Så den er ikke så enkel. For det kan være noen saker som vi jobber lenge med, og da blir det ikke så mange den dagen. Ting kan jo egentlig være godt nok, kan du si. Vi må jo legge oss på en linje litt der. Nav Forvaltning.

Også innen uføretrygd tegnes det et bilde av en hverdag for saksbehandlerne der det fokuseres mye på antall vedtak som fattes. Telling av antall vedtak har blant annet vært basert på det hver saksbehandler rapporterer om sin egen vedtaksproduksjon, daglig. Sitatet under beskriver et press på individuell effektivitet som kan virke ganske ekstremt på utenforstående.

Vi har jo inntil nylig hatt telling på at hver enkelt leverer et telleskjema hver dag. På hvor mange saker den har tatt. Men det er litt press. Alle synes ikke det er like bekvemt da. Så, vi skal prøve å få til at vi jobber litt mer teambasert. Men der òg har vi et produksjonsmål. Vi er nødt til å ha noe form for styring. Hvis en bare tenker fem år tilbake i tid ved Nav Forvaltning, så har det jo forandret seg veldig synes jeg. Jeg synes det er riktig, men det er klart, alt med måte. Vi skal jo ha kvalitet på det vi gjør og. Det er ikke tvil om at det går utover noe. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

En forbedring samme informant nevner er at de nå har fått mer tid til å gjennomføre fagmøter og det å kunne diskutere enkeltsaker. Tidligere, når de i større grad jobbet og ble målt individuelt, hadde de ikke samme mulighet til slike møter. Dette er en viktig erfaring. Dersom kravene til å produsere og levere (kvantitativt) blir for dominerende, vil det ikke bare kunne gå utover kvaliteten på saksbehandlingen, det vil også gjøre kunne det vanskelig å etablere nødvendige arenaer for faglig diskusjon, læring, og videreutvikling av saksbehandlingspraksis. Et annet problem med mål på antall fattede vedtak per dag er at saker kan være veldig ulike. Noen saker krever mye mer tid enn andre. Andre informanter mente at normtid og produksjonskrav ikke utgjorde et problem. Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner fra intervjumaterialet, men det virker som at det er en reell risiko for at opplevd press på saksbehandlingstid kan føre til at enkelte saker blir behandlet for fort. Informantene var uansett relativt samstemte i at måltall og resultater sammenlignet med andre enheter var noe det ble lagt vekt på ved enhetene der de jobbet.

Ved den andre AAP-enheten fortalte de at de har krav på seg til å få fullført saker innen et visst tidsrom. De nye sakene som kommer fra Nav-kontorene, der de har vurdert § 11-5, har de tre uker på å fullføre fra saken registreres i Nav Forvaltning. Kravet er at 75 prosent av sakene skal være ferdigbehandlet innen tre uker. Innen arbeidsavklaringspenger totalt sett skal det maksimalt gå åtte uker fra brukeren først søker, til et vedtak foreligger (medregnet saksbehandling både i Nav-kontor og Nav Forvaltning). På spørsmål om hvordan de opplever disse normtidskravene, så sa de til dette at "Vi følges tett, det gjør vi", men var

samtidig opptatt av å understreke at de, når de definerer kvalitet, så handlet det for dem om gode vedtak som er forståelige å lese, samtidig som det skal være vedtak som brukerne får til riktig tid. For brukerne er det å få svar i tide en kvalitet i seg selv.

På barnebidrag ble kravet til saksproduksjon omtalt som "enormt". Det kan gi insentiver for å prioritere saker på en måte som fort kan bli problematisk:

Vi har jo et enormt tidskrav. 75 prosent av sakene skal være behandlet innen tre måneder. Det jo klart at hvis man har en høy restanse, og har fått ganske streng beskjed at dette kravet skal oppfylles, så blir det jo kynisk å prioritere ganske mange nye saker på bekostning av en del saker som da blir enda eldre. Jeg liker jo ikke det kravet, for det går ut over andre ting. De som ikke påvirkes av denne statistikken er de oppover i systemet, de som lager den statistikken, de vet jo ikke hvordan dette egentlig er. En bruker skal jo ha like stor rett på å få behandlet saken like fort som alle andre, selv om det tilfeldigvis ikke er den sakstypen som er med i den statistikken. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Informanten bekrefter videre at de blir fulgt opp tett av styringsenheten ut fra resultatene, på månedsbasis. Oppfølgingen skjer først og fremst via avdelingsdirektørene. Han mener samtidig at målingen gir incentiver til å tilpasse saksbehandlingen og å prioritere saker etter hva som gir uttelling i statistikken. Dette kan selvfølgelig slå uheldig ut for enkelte brukere, som blir nedprioritert fordi saken ikke blir viktig nok i statistikken. Samme informant mener også at de som har utformet resultatkravene "ikke egentlig kan bidrag".

Alle enhetene kunne hatt hundre prosent måloppnåelse, det er bare å nedprioritere saker som ikke teller i den statistikken. Det blir jo sånn at man må bare tenke at vi skal behandle de sakene man får beskjed om. Sånn er det bare. Jeg tror det er lettest. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Utfordringer, slik denne informanten ser det, er med andre ord at første gang noen søker om bidrag teller mer i statistikken, sammenlignet med om noen på et senere tidspunkt søker om en endring. Derfor kan man nedprioritere endringssøknaden og behandle førstegangssøknaden, for å få en bedre statistikk. Informanten bekreftet videre det bildet vi også aner konturene av på andre saksområder, nemlig at de har god oversikt over resultat- og måloppnåelsen i de andre enhetene som på bidragsområdet, og at det er en form for konkurranse mellom dem, nettopp fordi enhetene blir sammenlignet. Informanten sier at enhetslederne typisk viser til andre enheter med kjempegode tall, og spør egen avdeling om hvorfor de ikke leverer like godt. I og med at det legges opp til slike sammenligninger, så blir det også et fokus på og et konkurranseaspekt knyttet til de andre enhetene. Ifølge informanten er det greit, så lenge det fører til at man klarer å lære av hverandre og løfte hverandre fram, og ikke bare konkurrere. Presset på kvantitative resultater og måltall – i en eller annen grad – vil gå utover kvaliteten:

Jo mer fokus man har på tall, jo dårligere kvalitet står man i fare for å få. Da må systemet oppover bare velge. Nav Forvaltning.

Det er mye som skiller dagpengeregulverket og forvaltningen av ytelsen fra de andre saksområdene, noe som kommer fram flere andre steder i rapporten. Dagpenger er den ytelsen som først ble spesialisert, og er også den eneste ytelsen som saksbehandles med utgangspunkt i én nasjonal kø. Vi går mer inn på ulike sider knyttet til det tidligere i kapitlet, i punkt 5.1, men ønsker her å trekke fram uttalelser i intervjuene som viser at det å fordele sakene på denne måten ikke er helt uproblematisk. Så lenge hver av de seks enhetene har hver sine produksjonsplaner og målsetninger på dagpengeområdet, er det ikke sikkert at de alltid jobber på en måte som er i tråd med det som var målet for innføringen av en slik kø – nemlig at dagpenger skal fungere som ett nasjonalt resultatområde:

Vi har jo en produksjonsplan, som vi skal nå. Hver enhet. Og da lurer jeg på hvordan man jobber forskjellige steder, for å nå de målene og kravene. Altså om man tar en lettvinnt løsning for å få satt strek. Er det sånn at man ikke utreder, men bare kjører på, mens andre gjør det på den måten. Du har en annen agenda. Hver enhet av de seks, vi har jo våre produksjonsplaner for hver uke. Vi skal ha så og så mange vedtak, så og så mange streker. Og da kommer hensynet inn – hvor fort vi kan få de strekene? Dagpenger, Nav Forvaltning.

Kollegaen mente saksbehandlingen i seks egne resultatenheter fører til sammenligning og konkurranse, selv om de behandler saker fra den samme køen:

Hele organiseringen og rammene rundt en nasjonal kø legger opp til at det blir en usunn mistenkeliggjøring av hverandre. Det er ingen sunn konkurranse her. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Informanten beskriver videre relativt detaljert hvordan den enkelte saksbehandler kan velge ut saker ut fra hvor enkle de er, og at dette ikke kan spores i systemet.

Jeg opplever kanskje at det tas avgjørelser av enkelte saksbehandlere som avdelingsleder eller andre ikke informeres om. De gjør det som skal til for at ikke de skal få en reaksjon fra ledelsen, nettopp fordi produksjonskravene er så tydelige. Hvis man bare plukker fram ti enkle saker, gjør dem, får dem fattet så får man ikke den reaksjonen på at nå har det ikke vært en god nok produksjon. Det er det veldig vanskelig å finne ut av, for om du plukker en sak øverst på listen, eller om du plukker en enklere sak med samme dato, det er ingen måte å spore opp dette på. Det må nok bare spores tilbake til at man opplever et press og kanskje enkelte velger en lettere løsning for å komme seg ut av det. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Også i den andre enheten som behandlet dagpenger beskrev informantene en hverdag preget av ekstrem målstyring, der de blir målt – ikke månedlig eller ukentlig – men *daglig* får vite hvordan "produksjonen" har vært siste dag, og hvordan de gjør det sammenlignet med de andre enhetene. Det eneste de blir målt på er antall vedtak som fattes. De seks enhetene som saksbehandler dagpengesaker har egne produksjonsplaner, men ifølge informantene ved denne dagpengeenheten er antall vedtak det eneste som teller.

Vi har jo målmøte hver dag, hvert fall her hos oss, og da får vi presentert gårsdagens produksjon og det er på tall. Hver dag så går leder igjennom de tallene. Hver enkelt ansatt på dagpengeavdelingen går inn i et regneark når vi er ferdige for dagen og legger inn tall, hvor mange saker, hvor mange klager vi har tatt, hvor mange feilutbetalingssaker vi har tatt, og så får vi rapport fra styringsenheten dagen etterpå som sier det totale tallet. [...] Det er jo hele tiden en sånn kommentar "i går var vi best av de seks". Dagen før var vi nest best, så det blir jo lagt merke til da, om vi klarer produksjonskravet vårt eller ikke, og det er jo de andre dagpengeenhetene vi kan sammenlikne oss med. Vi blir målt opp mot hverandre i forhold til om vi klarer å holde produksjonen oppe. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Videre synes de det er vanskelig å vite noe om årsakene til at ulike enheter har ulik saksproduksjon og produktivitet, men at det kan henge sammen med flere forhold, deriblant ledelse og styring av saksbehandlingen. Noen blir stresset av målingene, andre bryr seg ikke så mye, men informantene er relativt samstemte i at det er et stort press på å ha en høy "produksjon", og at presset gjør at saksbehandlerne utvikler strategier for å håndtere presset og bruke minst mulig tid på hvert vedtak som fattes.

Jeg er sikker på at du hadde fått veldig forskjellige svar hvis du hadde snakket med alle på avdelingen om hvordan de oppfatter det her med å bli målt på tall. Noen blir veldig stresset av det, andre blir ikke stresset av det. Men vi har hele tiden hatt stort fokus på, fra dag én, at vi skal ha gode vedtak, vi skal ha godt begrunnede vedtak, vi skal ha god kvalitet, og det synes jeg er veldig bra, for det er gjennom den profesjonen jeg vil være bekjent av å jobbe i Nav. At vi gjør et godt vedtak, og da får vi ofte også færre klager. Har du et godt vedtak, så har du kanskje unngått en klage. Dagpenger, Nav Forvaltning.

De mener at måten dagpengesaker behandles på i dag må ses som et utslag av hvordan systemet er lagt opp, og at saksbehandlerne tilpasser seg det produksjonsregimet de er en del av – og at det i dette tilfellet får som konsekvens at det blir et langt sterkere fokus på kvantitet framfor kvalitet:

Sånn blir det i alle virksomheter tenker jeg, at det blir sånn at man legger en struktur for hele driften og styringen av produksjon ut i fra de rammevilkår som foreligger og når man har resultatkrav som man blir målt på normtid, 80 prosent av saker innen 21 dager på dagpenger. 75 prosent av saker innenfor andre ytelser skal behandles innen tre måneder eller seks måneder. Du vet jo at det er den tiden du har til disposisjon til å belyse hele saken. Nav Forvaltning.

Opplevelsen av normtidskrav og oppfølging av saksproduksjon virker å være ekstra sterke på dagpengeområdet. På den ene side er dette et område som bør være forenlig med at vedtak fattes i høyt tempo, noe som trolig gjenspeiles i normtidskravet. Samtidig er det et regelverk som beskrives som komplekst og krevende, med mange unntaksbestemmelser – og mange vurderinger (ikke av inngangsvilkår) har mye skjønn i seg. Legger vi til erfaringene med den nasjonale køen, som flere mener ikke fungerer fordi enhetene er mest opptatt av egne resultater, er det liten tvil om at det er innebygget sterke incentiver til kvantitet framfor kvalitet i vedtakene som fattes.

Analysen av registerdata fra Nav (se kapittel 0) viste en svakt negativ sammenheng mellom omgjøringsandel og andel vedtak fattet innen normert tid innen enkelte saksområder. Dagpenger var ikke med i analysene. Samtidig viser intervjudataene tydelig at informantene opplever et stort press for å fatte vedtak raskt. Dersom saksbehandlere prioriterer saker etter hvor enkle de er, kan det tenkes at en del enheter vil ha både lav omgjøringsandel og klare å holde seg under normert tid.

5.3.2 Rollen som attestant

På de fleste saksområder som Nav har ansvaret for, skal forslag til vedtak innom en attestant eller en beslutter. Attestanten skal kvalitetssikre forslag til vedtak som kommer fra saksbehandler, som ledd i en tottrinns saksbehandling. Siden rollen som attestant eller beslutter er en viktig del av saksbehandlingsskjeden i Nav Forvaltning har vi valgt å skille ut erfaringer med attestantrollen som et eget tema. I hvilken grad fungerer den som en kvalitetssikring av vedtakene som fattes? Hvordan opplever attestanten balansen mellom kvalitet og produktivitet i rollen? Som kvalitetssikrer av vedtak vil attestanten kunne identifisere svakheter i saksbehandlingen, og dermed ha en forebyggende funksjon, som igjen kan bidra til å understøtte Navs målsetning om at flest mulig saker skal få riktig utfall på lavest mulig nivå.

Som vi har sett tidligere i kapitlet opplever mange saksbehandlere et stort press på å behandle mange saker per dag. Attestantrollen er ikke et unntak. Informantene fra to enheter som behandler AAP beskrev en jobb med høyt tempo, der det i praksis ikke er rom for å gå inn i sakene. Dermed må beslutteren i stor grad stole på jobben som saksbehandler har gjort. De to sitatene nedenfor, fra saksbehandlere ved ulike enheter, viser at beslutterne føler seg presset på tid.

Det tas unna mange saker per dag. En attestant kan i verste fall sitte med hundre vedtak man skal attestere på slutten av en dag og i starten av neste dag. Mange av dem kan være helt greie og enkle saker, som forlengelser, men de skal kontrolleres, og der er det rom for at man kan bomme litt. Man får ikke sjekket sakene så godt som man burde bestandig. Attestant, Nav Forvaltning.

Jeg beslutter jo de fleste sakene på AAP, og hvor lang tid skal jeg bruke på det? Jeg kan jo selvfølgelig dyppdykke og komme klokken sju om morgenen og sitte til sju om kvelden. Og omtrent ikke gjøre noe, bare sitte på et rom og gå inn i alt. Da hadde sikkert ting blitt bedre. Men sånn er det ikke lagt opp. Det er ikke satt av ressurser til å jobbe sånn. Vi må stole på den som er saksbehandler. Attestant, Nav Forvaltning.

En av informantene forteller at han kan ha opptil 250 saker som skal besluttet på én dag – og sakene bør helst ikke utsettes til neste dag, for da kan det vente 175 nye saker. Fordelt på en arbeidsdag på 7,5 timer vil det si at i verste fall har attestanten under to minutter på seg på hver sak, uten pauser innimellom. Det sier seg selv at funksjonen som kvalitetssikrer blir sterkt begrenset med så kort tid på hver sak, selv om en del saker er helt enkle. Til sammenligning vil hundre saker om dagen gi 4,5 minutter per sak.

Refleksjonene til attestantene må ses i forhold til erfaringene til de som skal behandle sakene. Ut fra det vi har sett om resultatmål og krav til produksjon er det ikke overraskende at beslutterne skal gå gjennom saker i høyt tempo. Det går naturlig nok forttere å kontrollere et vedtak enn å gjøre selve saksbehandlingen. Likevel er det grunn til å spørre om funksjonen som attestant fungerer etter hensikten i tilfeller der attestanten må kvalitetssikre et vedtak på under fem minutter. Et flertall av saken blir beskrevet som helt enkle, og tar kort tid å kontrollere. Det er likevel grunn til å tro at flere dårlige vedtak og mangelfulle vedtaksbrev kunne vært stoppet dersom attestantene hadde en mer reell mulighet til kvalitetssikring. Det store presset gir også en sårbarhet i systemet, som handler om at også beslutterne er enkeltindivider, som jobber på sin måte, og som vurderer saker ulikt, jfr. Mandal et al. 2015, som viste at dersom beslutter lar alle sakene gli gjennom er det liten vits i å ha en totrinns saksbehandling.

5.3.3 Rundskriv som støtte i saksbehandlingen

Et rundskriv kan defineres som en instruks gitt fra et departement eller direktorat til underliggende nivåer, om hvordan ulike deler av et regelverk skal tolkes og håndheves i praksis. Et rundskriv er å anse som en rettskilde, sammen med lover, forskrifter og andre vedlegg. Forskjellen er imidlertid at rundskrivene skal gi støtte til selve lovtolkningen, gjennom å bidra med konkretisering og operasjonalisering av hvordan bestemmelser i lov og forskrift skal tolkes i praksis. Rundskrivene skal med andre ord gi en retning for praksisen på et regelverksområde, og dette kan eksempelvis gjøres ved bruk av praktiske eksempler.

Gjennom intervjuene framkommer det at rundskrivene er svært viktig for saksbehandlingen i Nav Forvaltning. Flere mener at rundskrivet er den viktigste rettskilden i det daglige, det er i rundskrivene mange saksbehandlere finner "svaret" på sine spørsmål knyttet til forståelsen av ulike vilkår og hvordan de skal praktiseres. Nav Forvaltning bruker også rundskrivene og er mer bundet av dem enn Nav Klageinstans. Saksbehandlerne i klageinstansen går i større grad direkte til lovverket med tilhørende forskrifter.

Gjennomgangen nedenfor bygger i hovedsak på intervju med ansatte i Nav Forvaltning, supplert med intervjumateriale fra Nav Klageinstans.

Dersom vi skiller mellom ulike saksområdene var det på forsørgerområdet en klar forventning til nytt regelverk og rundskriv som skulle bli innført fra 1. januar 2016. Saksbehandlerne bruker rundskrivet hver dag, og nytt og bedre rundskriv oppleves derfor som en viktig forbedring i arbeidshverdagen.

Vi får jo nytt regelverk fra 1. januar med nye rundskriv. De nye rundskrivene som er de jeg har jobbet mest med nå, synes jeg er ganske gode. Fordi de er ganske konkrete og ganske tydelige på veldig mye egentlig. Lovhjemlene endrer seg, og dermed endrer rundskrivet seg. Det kommer nye ting inn som ikke har vært der før, som handler for eksempel om sanksjonsmuligheter hvis man ikke følger aktivitetsplikten. Sånn at det er en ganske stor og omfattende endring i lovverket. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Også de saksbehandlerne vi intervjuet innenfor foreldrepengeområdet, bekreftet at rundskrivene er svært viktig for saksbehandlingen, og en rettskilde de bruker daglig. Rundskrivene oppleves å gi retning til saksbehandlingen, slik at de føler seg faglig trygge i utførelsen av arbeidsoppgavene. Rundskrivet er spesielt viktig i behandlingen av saker som er litt annerledes enn flertallet.

Innen uføreområdet hadde det på intervjutidspunktet nylig blitt gjennomført en del revisjoner av rundskrivet i forbindelse med overgangen til ny uføretrygd 1. januar 2015. Tilbakemeldingen fra

informantene var noe blandet, og det var tydelig at rundskrivet foreløpig ble oppfattet som litt uferdig og uklart. Dette gjaldt begge enhetene som behandlet uføretrygd.

Det er veldig nytt det regelverket vårt, og rundskrivet også. Og det er litt jobb som må gjøres, mener jeg. Rundskrivet er jo det saksbehandlerne følger nesten framfor lov og forskrift. Men det er såpass nytt at det liksom er i utvikling, føler jeg. Det er litt uavklarte forhold her og der. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Sitatet over illustrerer også hvor stor betydning rundskrivet kan ha for saksbehandlerne. Det er rundskrivet de fleste støtter seg på når de er usikre, ikke lovverk eller forskrifter. Nettopp derfor er det også problematisk at mange av informantene har erfaring med at det tar lang tid fra forslag til endringer i rundskriv blir spilt inn, til at rundskrivene faktisk blir endret. Praksisen ved uklarheter i rundskrivet er å ta det opp i fagnettverk først, og deretter melde inn behov for avklaring til styringsenheten, som så tar det videre med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I sum kan det ta svært lang tid fra den første usikkerheten dukker opp, til saken er avklart i direktoratet og rundskrivet er oppdatert.

Tilbakemeldingene fra informantene innen barnebidrag var stort sett de samme som for uføreområdet: Rundskrivene er viktig og de fungerer "greit", selv om enkelte gjerne skulle sett at de ble revidert mer jevnlig, slik at man også så på helheten i rundskrivet, og ikke bare de punktene der det er meldt inn behov for oppdatering eller avklaring. Rundskrivet oppleves ikke som like helhetlig på alle områder.

Det bekreftes videre at rundskrivene fungerer som et redskap for å oppdatere et regelverk med tanke på nye problemstillinger som måtte dukke opp, for eksempel håndtering av enslige, mindreårige asylsøkere. Rundskrivene representerer slik sett en "link" mellom dagens virkelighet og regelverket. Det vil si at rundskrivene bidrar til å avklare eventuelt nye problemstillinger som dukker opp i regelverket, med andre ord at rundskrivet fungerer som en oppdatering av regelverket (gjennom å signalisere en praksisretning på områder som ikke var aktuelle/oppstått da regelverket ble innført). Dette henger selvsagt sammen med at det går mye raskere å foreta endringer i et rundskriv enn i lovverket. Problemet er at dersom dette blir strategien over lengre tid, så får man et rundskriv som stadig bygges ut og klattes på, samtidig som det beste hadde vært at selve regelverket ble endret.

Som påpekt flere steder i rapporten skiller dagpengeområdet seg fra de andre saksområdene på flere måter, blant annet knyttet til spesialisering av saksbehandling med nasjonal kø og et regelverk preget av mange unntaksbestemmelser. Også på spørsmål om hvordan rundskrivene fungerer, ble det problematisert at det er et omskiftelig regelverk, som ofte endres mye – i tillegg kommer alle unntakene. Den grunnleggende utfordringen på dagpengeområdet, slik informantene opplever det, er derfor å ha rundskriv som er oppdatert i henhold til dagens virkelighet, når det gjelder arbeidsmarked, tiltak og utdanning. En tilbakemelding var derfor at rundskrivene kunne vært mer utfyllende og oppdatert når det gjelder enkelte problemstillinger av nyere dato. Det generelle behovet for revisjon av både lovverk og rundskriv var imidlertid tydelig. Videre ble det problematisert at rundskrivet i for stor grad har blitt lappet på for å ta høyde for ulike regelverksendringer på ulike tidspunkt, framfor å bli underlagt en helhetlig gjennomgang og revisjon.

Saksbehandlerne i Nav Klageinstans deler Nav Forvaltnings oppfatning av at rundskrivene bærer preg av at det skal holde tritt med et regelverk som i stor grad bygger på unntak, og der signaler og målsetninger for regelverkspraksis heller gis i forskrifts form enn ved lovendringer. På den måten fungerer rundskrivet som et redskap for å knytte et til dels utdatert regelverk til dagens virkelighet. Problemet er at når dette gjøres over lang tid vil rundskrivet etterhvert bli preget av manglende helhet og sammenheng. Konsekvensen av dette er at helheten og intensjonen med regelverket kommer i bakgrunnen.

Det er veldig stor variasjon og de tar det stykkevis og delt, skriver om noen passuser her og der. Men det er ikke noen resonnementer som ligger til grunne, og det er ikke noen forklaringer eller noe som kan hjelpe folk til å

tenke litt selv videre på det som er nevnt og andre eksempler. [...] Det er ikke noe henvisning til noe rettspraksis, og vi aner ikke hvor de har det fra når en regel blir etablert. Det står noe i rundskrivet, men vi aner ikke hvordan og hvorfor de kom til den fortolkningen eller hva som eventuelt har vært vurdert. [...] Så det er så lite hjelp i det. Litt som veibygging i Norge, du retter ut noen svinger og skjøter litt her og der, men det er ikke noe helhetlig. Nav Klageinstans.

Erfaringene blant informantene i Nav Klageinstans utfyller og bekrefter beskrivelsene gitt av Nav Forvaltning. Rundskrivene beskrives som et redskap for å lede praksisen ved Nav Forvaltning i den retning som lovgiver har ønsket. Informantene bekrefter også betydningen av gode, oppdaterte rundskriv. Informantene i klageinstansen ga også en mer konkret beskrivelse av hva som utgjør et godt rundskriv, og hvordan de bør balansere generelle beskrivelser og illustrerende eksempler.

Det er noe av det viktigste arbeidet vi gjør, det å være med å bidra til at vi får best mulige rundskriv. Og å få en god balanse, fordi det skal ikke være rundskriv som er for konkrete. Det må ikke være for mye eksempler. Det må være en god sammensetning av både generelle beskrivelser og eksempler som gir god veiledning, men som ikke sementerer en bestemt praksis, som bare gjelder de områdene som er eksemplifisert. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Det at rundskrivene ikke kan ha for mange eksempler ble beskrevet som viktig for å unngå å skape forventninger om at rundskrivene skal inneholde et praktisk eksempel for enhver situasjon (fordi det selvsagt er umulig). Det virker som at Nav Forvaltning nok ønsker seg enda mer konkrete rundskriv enn Nav Klageinstans, som er mer opptatt av at de heller ikke bør bli for omfattende – nettopp derfor er det viktig å holde dem noenlunde generelle. Rundskrivet skal ikke brukes som en hjemmel eller rettskilde. Rundskrivenes viktigste funksjon er snarere å gi en anvisning for hvordan vilkår skal tolkes og skjønnet anvendes, målt opp mot de konkrete opplysningene som foreligger i saken. Som en informant beskriver det, ønsker saksbehandlerne i Nav Forvaltning å finne "løsningen" på en sak i rundskrivet, mens Nav Klageinstans i større grad ser på rundskrivet som en kommentar og en støtte, ikke en fasit i hver enkelt sakstype. Rundskrivet skal være en støtte, men kan ikke erstatte den faglige vurderingen til saksbehandlerne.

Etter hvert så kan rundskriv bli litt sånn lappetepper, da kan de også bli for omfattende. Det kan være vanskelig å få rundskriv som er en god støtte, men de kan ikke bli alt for omfattende, sånn at ting drukner. De som sitter ute vil gjerne finne løsningen på saken i rundskrivet, mens vi her er kanskje mere bevisste på at rundskrivet skal være en kommentar. Man må fortsatt utøve skjønnet selv. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Denne uttalelsen må også ses i sammenheng med saksområdet som informanten uttalte seg på vegne av, nemlig arbeidsavklaringspenger. Det er liten tvil om at en situasjon med et forholdsvis nytt regelverk, der det har vært stort behov for avklaringer, også har medført utfordringer med rundskrivet, og kanskje skapt en enda større avhengighet blant saksbehandlerne. En kollega ved samme avdeling i Nav Klageinstans hadde også en oppfatning av at Nav Forvaltning i for stor grad baserer seg på rundskrivet og i liten grad forholder seg til de egentlige rettskildene, nemlig lov og forskrift.

Oppsummert ser vi at rundskrivene er svært viktig for saksbehandlingen i Nav Forvaltning. Saksbehandlerne er helt avhengig av anvisninger rundt vilkårsvurdering og skjønnsanvendelse i rundskrivene. Denne avhengigheten forsterkes av det store antallet saker som skal behandles raskt. Rundskrivene brukes derfor mye mer enn selve loven eller forskriften. Rundskrivene er også viktig for å oppdatere regelverkene i tråd med dagens virkelighet, særlig når det dukker opp nye problemstillinger. Dette gjør det problematisk at det kan ta svært lang tid fra behovet melder seg, til rundskrivet faktisk er oppdatert. I verste fall kan tregheten i systemet utgjøre en trussel mot god, effektiv saksbehandling, blant annet fordi man blir bedt om å avvente behandlingen av enkelte saker til en avklaring har blitt gitt. Det kan se ut som at saksbehandlingen blir så

god som rundskrivene er: dersom rundskrivene er utdaterte og usammenhengende er det en fare for at saksbehandlingen blir deretter.

Det er direktoratet som eier rundskrivene og som har ansvar for å oppdatere dem og saksforberede eventuelle forslag til regelverksendringer. Hvis det er snakk om lov eller forskrift, må det tas til departementet. Funn fra intervjuene tyder på at det er for liten kapasitet i direktoratet på enkelte saksområder. Rundskrivenes aktualitet og relevans avhenger direkte av hvilke ressurser som er tilgjengelig i direktoratet til å ta tak i områder der det er behov for avklaringer. Innen foreldrepenger uttalte for eksempel en saksbehandler at det "er jo nesten ikke folk igjen i direktoratet på den faglige biten". En konsekvens av dette er at dersom det er problemstillinger Nav Forvaltning ønsker å få avklart, må de selv skrive et forslag som direktoratet kan ta stilling til. Med forbehold om at vi ikke har gjennomført intervjuer med fagpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet kan det virke som at kompetansen og regelverksforståelsen er bedre i nivåene under enn i selve direktoratet, og spesielt i Nav Klageinstans.

Rundskrivene tjener som bro mellom regelverk og konkrete problemstillinger saksbehandlerne møter i hverdagen. Denne funksjonen blir spesielt viktig når regelverket oppleves som utdatert. Det kan virke som at når noe *egentlig* burde ha vært endret i lov eller forskrift, ender det heller opp med at man justerer på rundskrivet, fordi alternativet tar så lang tid. Utfordringen er at rundskrivene vokser seg store og revideres stykkevis, med den risiko at helheten i regelverket tapes av syne. Rundskrivene oppleves som en enkel og tilgjengelig kilde til informasjon, og det er forståelig at saksbehandlerne bruker rundskrivene mye i hverdagen. Samtidig kan det være problematisk hvis denne avhengigheten av rundskriv går på bekostning av lovtekst og forskrift. Det er ikke tilstrekkelig å bruke rundskrivet; man må også kjenne til lovgrunnlaget i form av lovverk og forskrifter, og ikke minst intensjonene i lovverket.

5.3.4 Systematisering av årsaker til klager og omgjøringer

En av problemstillingene våre er i hvilken grad de ulike nivåene er i stand til å lære av tidligere klagesaker og omgjøringer, både egne omgjøringer og omgjøringer høyere opp i klage- og ankesystemet. Kartleggingen ved Nav Forvaltning inneholdt et åpent spørsmål om hva som gjøres, rent konkret, for å identifisere og systematisere årsaker til at førstegangsvedtak blir påklaget og omgjort.

Et flertall av svarene handler om hvordan Nav Forvaltning forholder seg til Nav Klageinstans og tilbakemeldingene derfra. Kun én respondent svarer at enheten ikke gjør noe, men få respondenter beskriver tiltak Nav Forvaltning *selv* iverksetter for å se på årsaker til klager. Funn fra intervjuene med både Nav Forvaltning og Klageinstans tyder på at Nav Forvaltning i liten grad har verktøyene som trengs for å gå inn i årsaker til klager og omgjøringer. Dermed blir de i stor grad avhengig av det Nav Klageinstans formidler videre.

Tilbakemeldingene fra saksbehandlerne i Nav Forvaltning viser videre at Nav Klageinstans er en svært viktig kilde for Nav Forvaltning sitt arbeid med å forbedre kvaliteten på egen saksbehandling, og det er ikke overraskende at klageinstansens rapporter blir lagt til grunn. Det er klageinstansen som gir detaljerte tilbakemeldinger på kvalitet i den enkelte sak gjennom sin rapportering. Det at enhetene i så stor grad ser ut til å bruke tilbakemeldingene fra klageinstansen, synliggjør hvor viktig klageinstansens arbeid og rapportering er.

Ellers er det et generelt inntrykk til det gjøres en del i Nav Forvaltning for å kontrollere kvalitet og for å forstå årsaker til klager og omgjøring. Mange enheter kan vise til lange lister med kvalitetssjekk, totrinns saksbehandling, stikkontroller, fagmøter og diskusjoner av saker og nøkkelkontroller. Vi har tidligere sett at kvalitetssikringen som ligger i en totrinns saksbehandling kan bli mangelfull, fordi attestantene gjerne har tresifret antall saker de skal beslutte hver dag (kapittel 5.3).

To respondenter trakk fram arbeidet som styringsenheten i Nav Forvaltning har gjort det siste året for å kartlegge årsaker til omgjøringer i Nav Forvaltning. Noen få respondenter svarer også at omgjøring av egne vedtak blir tatt opp i egne grupper.

Sett under ett viser svarene fra Kartleggingen at den typiske måten Nav Forvaltning jobber med å følge opp og lære av klagesaker og omgjøringer er at tilbakemeldinger fra Nav Klageinstans, og spesielt tertialrapportene, blir gjennomgått jevnlig på fagmøter. Dersom det er nødvendig følger fagkoordinatorerne opp med ekstra tiltak. Slike tiltak kan være å sette i gang ekstra opplæring eller skrive bedre begrunnelser for vedtak.

Ved omgjøringer i klageinstansen blir vedtakene gjerne gjennomgått og systematisert av fagkoordinatorerne, og senere gjennomgått på fagmøter. Omgjøringer fører også til at man vurderer å endre praksis.

5.4 Tilstrekkelig utredning av saker

Hvis saken er klar behandler vi den der og da. Vi legger ikke den over i noe ventekø da. Den skal tas der og da. Så det vil si at hvis bruker satt elektronisk klokken elleve i går kveld og sendte inn en søknad, så ville den i prinsippet, hvis den var fullstendig, blitt behandlet mellom åtte og ni da, på morgenen. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Som sitatet illustrerer kan selve saksbehandlingen av søknader gå veldig raskt. Utfordringen ligger vanligvis i å få inn tilstrekkelig dokumentasjon til at saken kan behandles. Dokumentasjonen kan komme fra bruker selv, men også fra andre, som arbeidsgiver, fastlege eller annet helsepersonell. Kartleggingen til Nav Forvaltning inneholdt spørsmål om hvor ofte saksbehandlerne må hente inn eller etterspørre opplysninger. Mens 14 av 18 respondenter svarte at de må innhente opplysninger fra andre i under halvparten av sakene, svarte de siste fire enhetene at de må hente inn opplysninger fra andre aktører i over halvparten av sakene.

Det er med andre ord ganske vanlig at dette må gjøres, og det kan forklare hvorfor en del saker kan ta lang tid å behandle. Her snakker vi nok om en egen type kompetanse også, nemlig en form for systemkompetanse, som handler om kjennskap til helse- og velferdssektoren, som også gjør saksbehandlerne bedre i stand til å vurdere hvilke aktører som må kontaktes for å komme med mer dokumentasjon.

5.4.1 Mellom utredningsplikt, opplysningsplikt og produksjonspress

Ifølge forvaltningslovens § 37 skal "forvaltningsorganet [...] påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningen har altså en klar plikt til å utrede sakene de skal behandle, og det er dette som gjerne er omtalt som forvaltningens *utredningsplikt*. Samtidig sier folketrygdlovens § 21-3 at "en person som krever en ytelse, plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsetaten [...] skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Den som mottar en ytelse, plikter å underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for å kunne kontrollere ytelsens størrelse." Dette er gjerne referert til som brukerens *opplysningsplikt*.

Samtidig sier § 21-7 i folketrygdloven at "et krav om en ytelse kan avslås og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis dersom vedkommende a) mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, b) holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, eller c) uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i denne loven".

Et sentralt spørsmål blant informantene i Nav Forvaltning er hvor langt Navs utredningsplikt strekker seg i forhold til brukernes opplysningsplikt. For informantene er det i praksis ofte et spørsmål om hva som er godt nok. En jurist i Nav Klageinstans uttrykker balansegangen slik:

Du kan si det at her er det en balansegang mellom det at bruker har opplysningsplikt, og at Nav har utredningsplikt. [...] Vi har også en hjemmel i folketrygdlovens § 21-7 til å fatte vedtak om avslag dersom bruker ikke opplyser saken på en sånn måte at vi kan ta stilling til om vilkårene om ytelsen er oppfylt. Det er klart at § 21-7 er en avslagshjemmel som skal benyttes med forsiktighet. Nav er ikke forpliktet til å snu hver stein for å finne ut om bruker kan ha en rettighet, men vi er forpliktet til å innhente opplysninger som i utgangspunktet er lett tilgjengelig for oss. Nav Klageinstans.

Vedkommende bekreftet videre at det er noe de jobber mye sammen med Nav Forvaltning jobber om for å kunne ivareta kravene til både effektiv saksbehandling og brukerens rettssikkerhet.

Sett på en annen måte er dette et spørsmål om avveining mellom det vi kan kalle masseforvaltning og individualisert saksbehandling. Nav må ta unna saker i et jevnt tempo, men samtidig alltid vurdere om saken er godt nok utredet fra Navs side. Det er klart at det heller ikke er i brukernes interesse at Nav bruker så mye tid og ressurser på enkeltsaker at det rammer saksbehandlingen i en større skala. Det kan tenkes at Nav bør gjøre enda mer for å avklare hva som skal ligge i "godt nok" ifølge forvaltningsloven. Når har bruker "ikke bidratt nok"? Hvilke opplysninger er det som skal anses som "lett tilgjengelig"? Hva er forskjellen på en lett versus vanskelig tilgjengelig opplysning? Dette er gjennomgangstema i mange av intervjuene, og også noe Nav Forvaltning og Nav Klageinstans til dels har ulike oppfatninger av. Det ser derfor ut som at det er en utfordring å operasjonalisere hjemmelen godt nok.

Da er det litt frustrerende når klageinstansen sier at vi ikke har utredet saken godt nok. Når det er litt ulikt syn på hvor mye vi skal utrede. For klageinstansen virker det som at vår plikt til å utrede saken går evig, og at det ikke noe særlig krav til brukerne. Mens vi mener at vi kan stille noen krav til dem. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

En informant på dagpengeområdet i Nav Forvaltning beskriver visse retningslinjer fra Nav Klageinstans om hva som skal være god nok utredning. Samme informant mener også at det finnes saksbehandlere som ikke følger kjørereglene, selv om de er tydelige nok.

Det styringsenhetene har sagt, er at hvis bruker har fått et mangelbrev, ikke besvart det og vi har mulighet til å innhente informasjon i en tredjepart, så skal vi gjøre et forsøk. Hvis det er bruker som har fått mangelbrev og det er han selv som må uttale seg, så setter vi en strek der. Hvis vi har gjort det som faller innenfor vår instruks, og det fremdeles ikke er godt nok, så vil vi gi et avslag på grunn av manglende dokumentasjon. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Det øvrige intervjumaterialet viser relativt entydig at Nav Forvaltning fatter avslag på mangelfullt grunnlag, som fører til en klage med bedre dokumentasjon, som igjen fører til omgjøring av vedtaket. Årsaken til dette er etter all sannsynlighet presset for å få sakene fort gjennom. Saksbehandlingstiden har blitt kortere, men det har konsekvenser for kvaliteten på saksbehandlingen av vanskeligere saker. Nav Klageinstans ser på det som dårlig forvaltningspraksis, men klandrer samtidig ikke saksbehandlerne i Nav Forvaltning, som blir målt på normtider og antall fattede vedtak. Både fra et ressurs- og brukerperspektiv er det helt klart problematisk hvis én sak blir til to saker, dersom det kunne ha vært unngått.

Opplysningene som kan være krevende å få inn, kan være alt fra elementære og enkle opplysninger, som kopi av faktura til barnehage, eller lønnslipp fra forrige måned, til mer kompliserte helseopplysninger. Først når avslaget kommer, eller stønaden uteblir, sender bruker inn de etterspurte opplysningene. Vi kommer tilbake til kommunikasjonen med brukerne i kapittel 5.7. Mange av saksbehandlerne i Nav Forvaltning ser det problematiske i det og opplever det som en stor svakhet i systemet. Sakene kunne vært

behandlet mye raskere dersom dokumentasjonen forelå. Det er lett å være enig i at dette er en ond sirkel. Ledig saksbehandlingskapasitet blir ikke brukt til det den skulle vært brukt til, men heller til å purre på og innhente dokumentasjon – som ofte ikke kommer uansett – innen fristen.

Innenfor enslig forsørger mente informantene at den vesentligste klagegrunnen er at søker har fått avslag fordi nødvendig dokumentasjon ikke forelå innen Navs interne frist på tre uker. Informantene er samstemte i at å fatte et avslag ofte har umiddelbar effekt for å sette fart i saken. De skulle gjerne hatt bedre virkemidler for å få inn opplysninger på et tidligere tidspunkt, men en del opplever at de ikke får det til. Derfor blir det å fatte et vedtak om avslag en løsning for å sette fart på prosessen og gjør det mulig å få behandlet saken.

Når vi får en søknad og den mangler noe vesentlig av dokumentasjon, så etterspør vi jo det før vi behandler saken. Og da får brukeren en frist på fjorten dager. Og vi gir oss selv en frist på tre uker med tanke på postgang og sånne ting. Og hvis vi da ikke har fått de nødvendige opplysningene er det jo veldig ofte at vi avslår på grunn av manglende dokumentasjon eller manglende opplysninger. Og så er det jo klagefrist på seks uker i våre vedtak. Da hender det jo at dokumentasjonen kommer med en gang vi avslår, og da tar vi veldig ofte opp saken til ny vurdering. Kall det en klage, men det er ikke alle som klager. Noen sender inn en formell klage, og da er det jo en klage. Og det er jo og en del av det som gjør at vi omgjør våre saker, ikke sant, at det kommer inn det vi egentlig har etterspurt. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Sitatet illustrerer også at hva som er en klage, også er en gråsone. I stor grad er det et spørsmål om hvordan saker/klager registreres i systemene – som klage eller som en ny sak (som det egentlig er, grunnet ikke-reell saksbehandling i første runde). Informantene ved denne enheten mente også at registreringspraksisen kan variere mellom fylkene, og dermed også være med på å forklare fylkesvis variasjoner i klageinngang. Det som registreres som klage – med omgjøring – i ett fylke, blir ikke registrert i det hele tatt i et annet fylke, og slår dermed heller ikke inn på omgjøringsstatistikken. Dette kan også være med på å forklare mangelen på konsistente sammenhenger i analysen av registerdata fra Nav Forvaltning: registreringspraksis varierer fra fylke til fylke.

Det kanskje største problemet med en slik praksis er de tilfellene der Nav fatter vedtak på mangelfullt grunnlag, og bruker velger å ikke klage. I verste fall vil det føre til at brukerne ikke får de ytelsene de har rett på.

De aller fleste sender inn dokumentasjon når vi spør om det. Men, vi er jo et byråkrati, så i noen saker, så kan folk tape rett fordi de ikke orker å ta tak i Nav. Vi er jo et monster for mange. Så noen rettmessige søknader kan glippe. Altså må vi være bevisst på de sakene der vi skjønner at her kan det være noe spesielt som gjør at denne personen ikke sender inn dokumentasjonen vi spør om. Kunne vi innhentet dette selv? Det må vi nok være veldig oppmerksom på. For de kan tape rett. I sånne saker må det egentlig blinke noen røde lamper hos oss, og så må vi gjøre noe mer. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Praksisen virker å være det samme på ulike saksområder. Innen barnebidrag er utfordringen med å skaffe tilstrekkelig dokumentasjon kanskje enda større, fordi det er to parter inne i bildet. En vesensforskjell er imidlertid at Nav ikke kan avslå en søknad om barnebidrag, og at saksbehandlerne dermed ikke kan bruke avslagsvedtak som "virkemiddel" for å få fortgang i saksbehandlingen.

Det er jo gjerne en av partene som søker om fastsettelse av bidrag, og så varsler den andre parten og prøver å innhente informasjon. Det er ikke sikkert den svarer i det hele tatt. Og den som søker er jo ikke alltid i stand til å dokumentere. Så jeg tror det er et kanskje større problem i bidragssaker enn andre. Og så etterspør vi den informasjonen vi trenger, og så får vi ikke noe svar. Ikke noe anledning til å avslå en sånn søknad om bidrag.

Samme hvor mye informasjon og dokumentasjon de har. Og da må vi prøve å innhente selv da. Tar kontakt med arbeidsgivere og alt annet vi trenger. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Det er ingen tvil om at topartsforholdet i disse sakene gjør dokumentasjonsinnhentingene ekstra krevende. I tillegg trengs det ofte uttalelser fra offentlige etater, for eksempel barnevernet, noe som kan ta tid. Ved manglende dokumentasjon av inntekt og økonomi må Nav skjønns-fastsette en inntekt, og mange av klagen på bidragsområdet springer ut av de vurderinger som er gjort i tilknytning til dette. Samtidig erkjenner de at jo bedre utredningsjobb som er gjort tidlig i saksbehandlingen, desto lavere sannsynlighet for at en sak utvikler seg til å bli en klagesak. Og om det skulle bli en klagesak, så hjelper det hvis man allerede har den dokumentasjonen som trengs, klar:

Men det er klart, det er jo et poeng med hvor mer grundig jobb vi har gjort i forkant, jo mindre er sannsynligheten for å få en klage. Det er hvert fall enklere å behandle klagen når den kommer, hvis vi faktisk har mest mulig dokumentasjon i forkant av vedtaket. Og har vært veldig presis i vår spørsmålsstilling. Det er jo noe vi jobber med hele tiden, bli mer presise i hvordan vi stiller de rette spørsmålene for å få de rette svarene. Få bruker til å skjønne hva vi egentlig lur på. Det jobbes jo kontinuerlig med det, at vi snakker om at vi alltid må huske første varsel og spørre om de riktige tingene. Å være veldig konkret. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Informantene ved den ene AAP-enheten bekreftet at de saksbehandler vedtak på ufullstendig grunnlag, ikke bare unntaksvis, men regelmessig:

Ja vi gjør det i mange tilfeller. Vi skal egentlig ikke det, men vi føler i alle fall på de nye § 11-5-sakene – der kan det være tvil om bruker i henhold til § 11-6 for eksempel. Der er det ofte litt skjønnsmessige vurderinger. Kanskje vi skulle innhentet mer dokumentasjon i de sakene? Kanskje det er grunnlag for avslag i stedet for innvilgelse i de sakene? Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

En tilleggsproblematikk innen AAP er at Nav Forvaltning er avhengig av at Nav-kontoret gjør sin del av jobben med å innhente dokumentasjon, slik at Nav Forvaltning kan fatte et vedtak.

Også på uføreområdet ble hensynet til normtider og vedtaksfetting trukket fram som noe som begrenser muligheten for å innhente all nødvendig dokumentasjon i tide, der det kreves et visst antall behandlede saker per dag. En av informantene beskriver enheten som en "produksjonsbedrift", og sier at hensynet til kvantitet kan gå på bekostning av å gå dypt nok inn i sakene. Konsekvensen er at det også på uføreområdet fattes vedtak på et mangelfullt dokumentasjonsgrunnlag. Samtidig trakk informantene fram at det å innhente riktig dokumentasjon i en tidlig fase også er et spørsmål om kompetanse og erfaring. De som har jobbet en del år, vil kunne ha en fordel fordi de kan "kjenne igjen" saker og raskt se hva som trengs. Dermed kan man også snakke om en form for *dokumentasjonsinnhentingskompetanse*, som varierer med erfaring som saksbehandler.

På spørsmål om hva det er som gjør det vanskelig å innhente den informasjonen som trengs i en tidlig fase av saksbehandlingen på dagpenger, mente informantene at det nok er snakk om variasjoner mellom fylker og enheter når det gjelder hvor langt de strekker seg for å utrede sakene, og forsøke ting, men igjen ble krav til "produksjon" trukket fram.

Det som er mer problemet i visse saker, er nok rett og slett at man opplever et behov for å levere inn sine vedtak. Om det er slik en saksbehandler burde opptre kan det reises tvil om, men man føler et behov for å levere inn de ti vedtakene som er en godkjent dagsdose. Et avslag er bedre enn en mangel. Jeg tror ikke det er på langt nær alle som har den innstillingen, det finnes mange gode, fornuftige saksbehandlere som konsekvent prioriterer å gjøre det riktige, men du har en liten andel som fører til at tallene vokser høyt. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Som sitatet viser, er også ansatte i Nav Forvaltning klar over at å avslå før tilstrekkelig utredning er i strid med forvaltningsloven. Likevel blir en del altså fristet til å prioritere å oppfylle det fastsatte målet for hvor mange vedtak som skal fattes, framfor å prioritere en tilstrekkelig utredning av sakene.

En annen problemstilling som dukket opp er hva er det som skal telle som et gyldig varsel til bruker? Kan det være andre måter å varsle på enn per mangelbrev, som er godt nok? Det er også et problem at det er uenighet internt i Nav om hva som er riktig praksis.

Som vi ser nærmere på i kapittel 5.7 er Nav i ferd med å innføre nye, helelektroniske søknadsdialoger. Signalet fra direktoratet er at varselet bruker får gjennom søknadsdialogen er å anse som et gyldig mangelbrev. Nav Klageinstans er av en annen oppfatning og har sendt flere saker i retur på grunn av dette fordi det ikke er sendt et eget mangelbrev.

Som nevnt tidligere er kanskje det mest problematiske ved avslag før tilstrekkelig utredning saker der det av ulike grunner kan være vanskelig for bruker å skaffe opplysningene. På dagpengeområdet kan det for eksempel gjelde brukere som er i konflikt med tidligere arbeidsgiver, eller som av andre grunner har problemer med å få skaffet dokumentasjon eller avklart spørsmål knyttet til det tidligere arbeidsforholdet. Disse brukerne kan risikere å bli straffet for dette gjennom praksisen deler av Nav Forvaltning har lagt seg på.

5.4.2 Erfaringer fra Nav Klageinstans

Ifølge flertallet av informantene i Nav Klageinstans er det helt åpenbart at saksbehandlere i Nav Forvaltning fatter vedtak på mangelfullt grunnlag. De mener også at det er kravene til produksjon og normtid som i stor grad forklarer hvorfor det er så vanlig.

Det er klart at de har et stort produksjonspress. Man må liksom velge litt. Vil man ha en høy omgjøringsprosent, fordi man ikke utreder i første omgang, eller vil man ha en lav omgjøringsprosent fordi man faktisk utreder i første omgang? Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

I klageinstansen ser man også hvor store besparelser det kunne vært for systemet dersom flere saker ble utredet bedre i første omgang. En informant, som selv hadde jobbet i Nav Forvaltning, beskrev logikken på følgende vis:

Vi har alltid blitt målt på saksbehandlingstid, men ikke på resultat. Dette har jeg sittet midt opp i, så dette vet jeg. Vi kjører ut et avslag heller enn å kjøre ut et mangelbrev. Da får vi saken telt i systemet, og folk skjønner alvoret i forhold til å komme tilbake med dokumentasjonen. Det er ikke verre enn det. Vi vet hva vi blir telt på, vi vet hvor vi får minst bråk, vi kjører på avslag, og så gjør vi heller om hvis de kommer med noe. Helt opplagt. En del av dem er fordi saken ikke er tilstrekkelig opplyst til at den kan behandles. Så har de bladd litt langt bak i Folketrygdloven og funnet en paragraf som heter 21-7, og funnet ut at her er det visst noe som mangler, da kan vi avslå. Så blir det avslag, og så kommer bruker tilbake to dager etterpå og søker på nytt, så blir det innvilgning. Da har vi fått to saker ut av en. Dagpenger, Nav Klageinstans.

I tillegg til at det er et spørsmål om ressurser og hva man blir målt på, blir også generell saksbehandlerkompetanse og forvaltningsjuss nevnt, men ifølge samme informant er den viktigste forklaringen selve rammebetingelsene Nav Forvaltning jobber under.

Vi er veldig fornøyd med Forvaltning i forhold til at de ofte gjør sitt beste, men vi er frustrert over betingelsene de jobber under, og vi skjønner at det har lett for å bli "shit in, shit out". Det er nødt å gå galt. Det jeg kaller systemfeil i rammevilkårene. De testes så ensidig på det med tid og masseleveranser, og de har ikke et system som er egnet til å ta vare på at det faktisk er enkeltsaker og enkeltbrukere det egentlig handler om. Dagpenger, Nav Klageinstans.

5.5 Samhandling med Nav-kontorene

5.5.1 Betydningen av Nav-kontorene for klage og omgjøring

Selv om vi ikke har foretatt egen datainnsamling blant Nav-kontorene har vi forsøkt å kartlegge de erfaringene andre deler av Nav har med Nav-kontorene. Innenfor rammene av denne studien kan vi si at Nav-kontorene har tre hovedoppgaver, som enten direkte eller indirekte vil kunne virke inn på selve saksbehandlingen og sannsynligheten for at et vedtak påklages og eventuelt omgjøres.

For det første skal Nav-kontorene drive med tidlig, tett og individuelt tilpasset oppfølging av brukerne. Både innen arbeidsavklaringspenger og uføretrygd framhever saksbehandlerne i Nav Forvaltning at jobben som gjøres i Nav-kontorene er med på å "definere" hvor mange saker som kommer inn på ulike saksområder. På disse saksområdene er det viktigste tiltaket for å redusere saksinngang, og senere klagesaksbehandling, bedre oppfølging og avklaring av brukerne i tidlig fase. Det er et tydelig signal at saksbehandlere i NAV Forvaltning, som jobber på uføreområdet, mener at et av de viktigste grepene som kan gjøres for å redusere antall klager på området, nettopp er en tettere oppfølging av brukerne fra første dag.

For det andre har Nav-kontorene en rolle når det gjelder å informere brukerne om rettigheter og plikter, selv om stadig mer av dialog og informasjonsutveksling mellom Nav og brukerne kommer til å foregå i søkedialogene i de digitale søknadsskjemaene. På sosialtjenesteområdet er det eksempelvis slik at NAV-kontoret kan gi opplysninger om rettigheter og veiledning om regelverk og hva som er vanlig praksis, inkludert informasjon om saksbehandlingsregler og –tid og klageadgang. Informasjon om andre ytelser bruker kan ha krav på, for eksempel etter folketrygdloven, skal også gis. Nav-kontorene har imidlertid en mer generell plikt til å informere og veilede om ytelser og rettigheter, også til andre brukere og målgrupper.

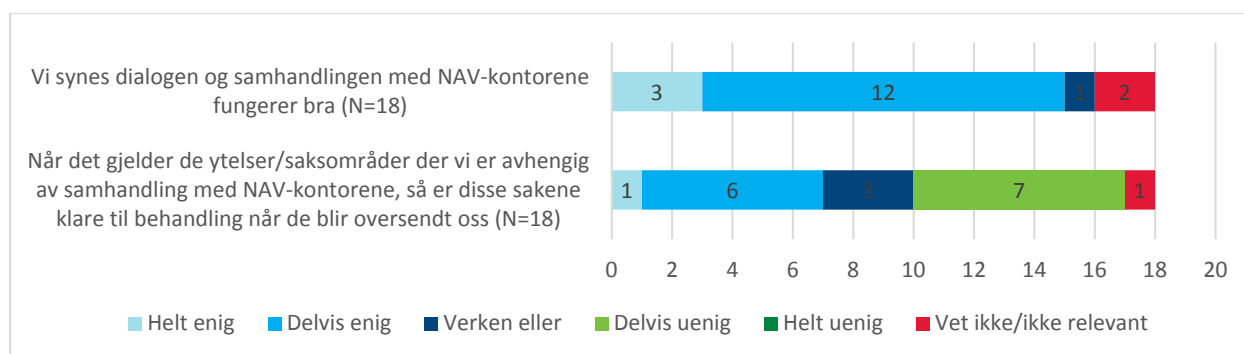
Personbrukerundersøkelsen fra 2015 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015a) viste at mens mange arbeidsledige, sykmeldte og enslige forsørgere ønsker kontakt via oppmøte på sitt lokale Nav-kontor, så brukerne i forvaltningsutvalget ut til å foretrekke elektronisk kommunikasjon og telefon i dialogen med Nav. I tillegg til informasjonsbiten kan Nav-kontorene også gjøre en jobb for å sikre at påkrevd dokumentasjon blir innhentet. Selv om mange brukere søker om ytelser via nett, vil det fortsatt kunne være mulig å forebygge en del omgjøringer og ubegrunnede klager med god muntlig informasjon via Nav-kontorene. Dette trekkes frem i flere av intervjuene, på tvers av saksområder. God og tilpasset muntlig informasjon i tidlig fase vil være spesielt viktig for å fraråde brukere mot å sende åpenbart ubegrunnede søknader og klager. Ingen skal nektes å søke om ytelser eller klage på et vedtak, men det er et poeng at i den grad man kan redusere unødvendige søknader, så vil det være positivt. Når det gjelder regelverkskompetansen i Nav-kontorene, så mener noen av informantene at den er svakere innen barne- og familieytelsene enn det som har med arbeid å gjøre. Dette henger trolig sammen med kanalstrategien i Nav, der målet er at mest mulig veiledning skal foregå via den elektroniske søkedialogen og per telefon. For brukere som søker om eksempelvis foreldrepenger, vil det være u hensiktsmessig å ha dialog med Nav-kontoret, dersom de kan klare seg uten. For brukere som enten søker om eller mottar dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, vil den muntlige informasjonen kunne spille en helt annen rolle, nettopp fordi dette er personer som er under oppfølging og avklaring via Nav-kontoret. Også når det gjelder enslig forsørger og barnebidrag betones det at Nav-kontorene kan ha en viktig funksjon når det gjelder å informere om rettigheter og plikter – nettopp fordi mange i denne gruppen enten har vært i kontakt med Nav tidligere, eller mottar andre ytelser fra Nav.

Den tredje, og viktigste rollen Nav-kontorene har når det gjelder forvaltning av ytelser, er knyttet til regelverket for arbeidsavklaringspenger; her har Nav-kontoret ansvaret for å vurdere brukernære vilkår,

knyttet til nedsatt arbeidsevne og aktivitet med sikte på å komme i arbeid. § 11-5-vurderingen (nedsatt arbeidsevne) kan betraktes som hovedinngangsvilkåret for AAP, og de vurderingene som gjøres i NAV-kontorene i forbindelse med dette vilkåret legger føringer for saksbehandlingen og vedtaksfattningen i NAV Forvaltning. Dette igjen vil være basert på den avklaringen og oppfølgingen som Nav-kontoret har stått for, og som gjerne er oppsummert i arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Også på dagpengeområdet har Nav-kontorene en viktig rolle i forvaltningen av ytelsen, men ikke når det gjelder inngangsvilkårene; Nav-kontorets ansvar er knyttet til aktivitetskrav og om bruker gjør det han/hun skal i henhold til det som er avtalt. På uføreområdet vil Nav-kontorene ha en forberedende rolle, gjennom de utredninger av arbeidsevne, funksjonsevne og helsetilstand som foretas, og den dokumentasjon som kommer på plass. I motsetning til innen arbeidsavklaringspenger er imidlertid all saksbehandling lagt til Nav Forvaltning.

5.5.2 Erfaring med Nav-kontorene

Kartleggingen ved Nav Forvaltning inneholdt flere spørsmål om hvordan enhetene erfarer samarbeidet med Nav-kontorene. Det ble presisert at vi var interessert i de saksområdene der Nav Forvaltning er avhengig av nivået under. Figur 5.5 viser svarfordelingen fra to spørsmål om samhandlingen med Nav-kontorene fra kartleggingen i Nav Forvaltning.



Figur 5.5 Erfaringer med samhandling med Nav-kontorene

Et stort flertall av respondentene er helt eller delvis enig i at dialogen med Nav-kontorene fungerer bra. Likevel er under halvparten enig i at sakene som blir oversendt fra Nav-kontorene er klare til behandling i Nav Forvaltning. Dette tyder på at det fortsatt er utfordringer i samhandlingen mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning, noe som også var tema i intervjuene.

I og med at betydningen av Nav-kontorene for saksbehandlingen i Nav Forvaltning varierer med saksområde er det naturlig å gå gjennom intervjumaterialet fordelt etter saksområde. Samhandlingen med Nav-kontorene er spesielt viktig innen AAP, i og med at saksbehandlingen er todelt. Det samme gjelder uføretrygd, der brukerne over tid, både før og mens de søker om ytelsen, har blitt fulgt opp og utredet av Nav-kontoret. Innen de andre saksområdene har vi lagt vekt på å undersøke om Nav-kontorene i det hele tatt har noe ansvar i forberedelsen av saker til Nav Forvaltning. Det er naturlig å tenke at dette i så fall ville handle om informasjon og veiledning.

En tidligere rapport om Navs vurdering av uføregrad (Mandal 2012) viste blant annet at det, tross nasjonale grensesnitt og føringer for samhandlingen mellom Nav lokalt og Nav Forvaltning, var en del praktiske utfordringer knyttet til denne samhandlingen. For eksempel svarte bare én av fem saksbehandlere at de selv kontakter søkeren for å opplyse en sak, dersom de mener at den er for dårlig utredet. 36,9 prosent svarte at de aldri gjør det. Videre mente 30 prosent at de ofte eller alltid sender saken ubehandlet tilbake til Nav lokalt og ber om at søker utredes videre, dersom de er av den oppfatning at alt av hensiktsmessig

arbeidsutprøving ikke er forsøkt. Videre var det en del saksbehandlere som svarte bekreftende på at de overprøver en arbeidsevnevurdering, dersom de mener at konklusjonen i en arbeidsevnevurdering er feil.

5.5.2.1 Arbeidsavklaringspenger

Spørsmålet om Nav-kontorenes rolle er åpenbart mest relevant for arbeidsavklaringspenger, i og med at saksbehandlingen i praksis er delt mellom Nav Forvaltning og Nav-kontoret. Nav-kontoret har ansvaret for de såkalte brukernære vilkårene, mens det er Forvaltning som fatter selve vedtaket om arbeidsavklaringspenger. Ytelsen AAP innebærer at det gjøres en arbeidsevnevurdering med utgangspunkt i folketrygdlovens § 11-5. Vedtak om nedsatt arbeidsevne er det Nav-kontoret som fatter. Nav Forvaltnings oppgave er å kontrollere at de andre vilkårene for utbetaling av ytelsen er oppfylt og står for selve utbetalingen. En tydelig ansvarsfordeling og god kompetanse på begge nivåer er helt avgjørende for at AAP skal fungere etter intensjonen (jfr. Mandal et al. 2015).

Det viktigste resultatet knyttet til samhandlingen med Nav-kontorene innen AAP er at regelverket fortsatt oppleves som uferdig, og at dette igjen påvirker kompetansen ved Nav-kontorene. Siden ytelsen er relativt ny, er det fortsatt uklarerhet rundt regelverket. Det er mer krevende for Nav-kontorene å følge med på utviklingen av regelverk og gjeldende forvaltningspraksis, enn det er for Nav Forvaltning. Følgelig opplever flere av informantene i Nav Forvaltning at kompetansen ved Nav-kontorene er en utfordring i mange tilfeller, selv om det har skjedd en forbedring siden ytelsen ble innført i 2010.

Kompetanse er en stor utfordring. En utfordring på Forvaltning, men kanskje en enda større utfordring på et Nav-kontor, for de sitter ikke så spisset som oss. Det er litt lettere for oss å være gode, for å si det sånn, på regelverket og forvaltningspraksis. Å være opp og gå på faget. Det er veldig krevende å komme helt opp på faget. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Problemet forsterkes av at oppgavedelingen mellom de to nivåene forutsetter at Nav Forvaltning tar vedtaket fra Nav-kontorene til etterretning; det er ikke lagt opp til at Nav Forvaltning skal overprøve vurderingen som er gjort i Nav-kontoret, og det har de heller ikke ressurser til å gjøre.

Når saken kommer til oss så forutsettes det i utgangspunktet at det er gjort riktig. For vi har ikke ressurser til å begynne å dypdykke i alle sakene. Vi har forutsatt at den jobben som er gjort i utgangspunktet er riktig da, fra Nav-kontoret. Så det er ikke vår oppgave i utgangspunktet å overprøve det. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant a).

Samme informanten ønsker seg bedre dialog med Nav-kontorene og større mulighet til å drive med opplæring og orientering. Dette gjelder ikke minst i klagesaker, der også Nav-kontorene burde kunne dra nytte av de erfaringene man høster i Nav Forvaltning når vedtak blir omgjort. Et krevende regelverk gjør det ekstra viktig å ha et fagmiljø ved enhetene. En fagkoordinator i Nav Forvaltning beskriver kompetansen ved Nav-kontorene som en direkte funksjon av størrelse: de små kontorene har ikke mulighet til å bygge opp det fagmiljøet de trenger for å håndtere et krevende regelverk. Sitatet nedenfor illustrerer hvor avhengig enkelte informanter opplever at enkelte små kontor er av Nav Forvaltning, og dermed også hvor mye tid de bruker på å hjelpe veilederne ved Nav-kontorene til å fatte riktige vedtak.

Du må opp på en viss størrelse på et Nav-kontor for at du skal kunne ha et fagmiljø. Noen vil kanskje si at, vi har hørt enkelte fylker har sagt at "det finnes da småkontor som lykkes". Ja, det gjør det. Absolutt. Det er på grunn av at de har sånne nøkkelpersoner som sitter der. Men generelt er det ikke sånn. Vi har distriktskontor som ringer til meg hver dag. Og hvis de ikke ringer en dag, er det nesten så jeg må ringe og høre om det er noe galt. [...] De har ikke noe fagmiljø, så de har ingen å spørre. De spør om helt grunnleggende ting. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant b).

Informantene ved begge enhetene ønsket seg bedre mulighet til å følge opp Nav-kontorene og dele erfaringer med dem. Manglende kompetanse og for dårlig arbeidsevnevurdering gjort i Nav-kontorene oppleves som såpass alvorlige at enkelte informanter føler at de burde hatt mulighet til å oppheve sitt eget vedtak når det viser seg at de premissene som Nav Forvaltning behandlet saken på, ikke holder mål. Siden Nav Forvaltning ikke skal overprøve vurderingen til Nav-kontoret, er saksbehandlerne i praksis bundet av Nav-kontorets vurderinger og utredninger når de fatter vedtaket om AAP. Dersom grunnlaget fra Nav-kontoret er for dårlig, ender Nav Forvaltning med å fatte vedtak på feil premisser.

Det som er viktig er at vedtaket som vi fatter, det er basert på utredninger som er gjort og vurderinger som er gjort på lokalkontoret. Og når vi ser at de ikke er tilstrekkelig, så burde vi kunne oppheve vårt eget vedtak sånn at de fikk gjøre en grundigere jobb. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant b).

Også kartleggingen ved Nav Forvaltning viste at den medisinske vurderingen knyttet til innvilgelse etter § 11-5 ikke overprøves, i motsetning til vurdering av for eksempel ung ufør eller yrkesskade. Ifølge informantene ved Nav Forvaltning fører for dårlig kunnskap ved Nav-kontorene først og fremst til for liberal praksis: Nav-kontorene "blir altfor snille", og for mange brukere får innvilget AAP. For dårlig kunnskap om regelverket kan føre til at veilederne blir usikre i møte med krevende brukere og ikke har faglig selvtillit nok til å stille krav, for eksempel om aktivitetsplikt i henhold til §11-8. Et relatert problem er at brukerne blir for dårlig avklart, og prosessen opp mot avklaring har vært for dårlig. Det betyr at sakene trekker ut i tid, og de blir mer kompliserte enn de hadde trengt å være.

Det å få lokalkontoret til å skjønne sin egen kompetanse og beslutningsmyndighet da, som de har. De tør ikke å si ting rett ut. Jeg ser det på feilutbetaling og misbruksaker også. De tør ikke å konfrontere. Selv når det er helt klare fakta. De skal overlate det til oss. "Nei, det er Forvaltning det, Ikke sant?" Det er ikke bare det at vi betaler ut midler som kanskje ikke var berettiget, men vi ødelegger menneskene og, fordi de pasifiseres på den måten der. Derfor er det kjempeviktig at det settes inn nok kompetanse og mennesker og ressurser til å jobbe med det. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Dersom muligheten til å stille krav hadde blitt brukt tidligere i mange AAP-saker ville man unngått en brå avslutning av saker, der brukere i all hast klassifiseres som "ferdig avklart", mens det i ettertid viser seg at de likevel ikke var ferdig vurdert, slik at Nav Forvaltning fattet vedtak på feil premisser. Dette er et eksempel på saker som fort kan ende opp som klagesaker der Nav Forvaltning omgjør eget vedtak.

Informantene ved begge enhetene mener det er problematisk at vedtaket om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5) fattes ved Nav-kontorene, og at de selv ikke har mulighet til å oppheve vedtakene som er fattet. Selv om avklaringen og forarbeidet fortsatt må gjøres ved Nav-kontoret, oppleves regelverksforståelsen som mye bedre i Nav Forvaltning. Dersom det første vedtaket som fattes er feil, vil man sannsynligvis få følgefeil i Nav Forvaltning.

5.5.2.2 Uføretrygd

Som vi har vært inne på tidligere er det Nav-kontorene som har ansvar for selve oppfølgingen av brukerne. Mange uføresaker har lang historikk, og det er Nav-kontorene som i første omgang bygger opp dokumentasjon i sakene, henter inn medisinske opplysninger, gjennomfører arbeidsrettede tiltak og rapporterer om dette. Det er også Nav-kontoret som gjør arbeidsevnevurderingen og eventuelt konkluderer med at bruker har behov for tilpasset innsats. Med andre ord stammer dokumentasjonen som går forut for det som eventuelt blir en søknad om uføretrygd fra veilederen ved Nav-kontoret. Nesten alle informantene på uføreområdet, både i Nav Forvaltning og Klageinstans, hadde mange meninger om jobben som gjøres på Nav-kontoret. Dokumentasjonen fra Nav-kontoret vil følge saken hele veien videre, helt til en eventuell klage i Trygderetten. Den rådende oppfatningen i Nav Forvaltning er at det i stor grad er innsatsen som legges ned på et tidlig stadium ved Nav-kontoret, som avgjør om en sak i det hele tatt

utvikler seg til en uføresak, gjennom den oppfølging, avklaring og bistand som gis. Når en sak kommer til Nav Forvaltning er den i stor grad avgjort.

Alt skal jo strengt tatt være klart når vi får saken på vårt bord. Så de [Nav-veilederne] er viktige. Og på tiltakssiden baserer vi mye av vår begrunnelse på deres beslutning i forhold til § 12-5 om tiltak. Da skal det klare indikasjoner til før jeg går imot Nav lokalt. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

En informant ved den andre enheten som behandlet uføretrygd, mente at samhandlingen med Nav-kontoret i stor grad handler om i hvilken grad de skal akseptere og legge til grunn vurderingene som allerede er gjort, eller om de skal be om ytterligere avklaring. Er arbeidsevnen godt nok utprøvd? Har man prøvd nok behandling? Dette er tydeligvis et spørsmål som diskuteres en del i Nav Forvaltning. Ved denne enheten har saksbehandlerne lagt seg på en praksis der man i stor grad aksepterer vurderingene Nav-veilederne har gjort, og legger til grunn at det er de som er ekspertene på oppfølging. Dersom det er elementer i saken de ikke forstår, spør de Nav-kontoret; ellers godtar de stort sett premisset for saken slik de er definert av Nav-kontoret. Ved den andre enheten som behandlet uføresaker, opplevde vi at informantene var mer kritisk til arbeidet som ble gjort i Nav-kontoret, og spesielt kvaliteten på arbeidsevnevurderingene, som varierer mye. De bekreftet videre at vurderingene de selv skal gjøre i behandlingen av enkeltsaker, ikke kan gjøres uten at de må ta stilling til det som er gjort. I likhet med informantene ved den andre enheten la de stort sett til grunn at det er veilederne ved Nav-kontoret som har ekspertisen på oppfølging og arbeidsavklaring. Det ser altså ut til å variere mellom enhetene hvor grundig de ettergår dokumentasjon og vurderinger gjort av Nav-kontoret, selv om kvaliteten på denne dokumentasjonen ikke alltid er like god.

Få av informantene beskrev faste rutiner for dialog eller erfaringsutveksling med Nav-kontorene. Et unntak var et par av saksbehandlerne hadde med hospitering ved Nav-kontorene. Informantene beskrev det som en svært nyttig erfaring, med gevinster begge veier: veilederne får mulighet til diskutere saker og regelverk med saksbehandlerne i Nav Forvaltning, som igjen får en bedre forståelse av hvordan veilederne faktisk jobber med oppfølging av brukerne. En tilsvarende ordning med hospitering kunne sannsynligvis vært nyttig innen flere områder, ikke minst arbeidsavklaringspenger.

De hadde veldig behov for å snakke med oss, følte jeg. Diskutere saker. Hva vi mente og våre vurderinger rundt saker, som de var usikre på. Det virket som de lurte veldig på hvilke vurderinger vi gjorde, og hvordan vi jobbet. Det gav meg større forståelse for hvordan oppfølging foregår. Jeg har jobbet på Nav-kontor tidligere, men aldri på ytelse, sykdom eller arbeid. Så jeg hadde savnet det tidligere, en sann mulighet til hospitering. Å se litt mer hvordan man jobber. For vi sitter nå bare her og fatter våre beslutninger, uten å få med helheten. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Dialogen med Nav-kontoret oppleves også som viktig i den forstand at den bidrar til å opplyse en sak, med en type opplysninger som ikke alltid lar seg nedtegne i en medisinsk erklæring eller en arbeidsevnevurdering – et helhetsinntrykk av brukerne som bare Nav-kontorene, som har de fysiske møtene, kan ha. Informanten som hadde hospitert ved et Nav-kontor beskrev hvordan veilederne der møter mennesker som sannsynligvis aldri kommer til å få en jobb, men som ikke nødvendigvis fyller vilkårene for uføretrygd. Nettopp nærheten og den menneskelige kontakten gjør at det kan være en fordel at vedtaket fattes av et nivå lenger unna, som er bedre i stand til å ivareta en objektiv distanse. Likevel vil erfaringene med møtet med brukerne spille inn i den endelige vurderingen.

Men ofte så leser man jo en arbeidsevnevurdering eller leser medisinske opplysninger. Så tar man en telefon til Nav-kontoret, og så kommer det fram – altså, du går fra et klart avslag til en klar innvilgelse bare på grunnlag av en telefon til lokalkontoret. Så den kommunikasjonen er veldig viktig. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Mye handler også om Nav-kontorets forståelse av hvordan Nav Forvaltning jobber, og hva slags opplysninger de trenger. En del dokumentasjon som sendes inn er knapp og lite utfyllende, og gir saksbehandlerne ved Nav Forvaltning et tynt grunnlag for å fatte vedtak.

For de tenker ikke over at vi ikke ser den brukeren og ikke vet mer enn det vi får. Sånn at vi har kanskje litt tynt beslutningsgrunnlag når vi skal fatte vedtak i en sak. En tynn legeerklæring gir oss veldig lite. Lite funksjonsvurdering, lite om hva som er gjennomgått ved behandling. Kanskje er vilkårene oppfylt, men det kommer ikke frem i den dokumentasjonen vi får. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Oppsummert kan vi si at mens samhandlingen med Nav-kontorene innen AAP preges av uferdig regelverk og for svak kompetanse ved Nav-kontorene, preges uføreområdet i større grad av ulike arbeidsmåter og ulik virkelighetsoppfatning. Selv om kompetansen på uføreområdet også varierer, er utfordringen i like stor grad at veilederne ved Nav-kontoret i større grad gjør en helhetsvurdering som ikke alltid er godt nok dokumentert når Nav Forvaltning skal fatte et vedtak.

5.5.2.3 Dagpenger

Dagpenger skiller seg fra de to andre ytelsen på arbeid- og helseområdet ved at ytelsen i større grad egner seg for masseproduksjon, der Nav-kontoret spiller en relativt beskjeden rolle. Den viktigste grunnen til at Nav-kontorene er lite involvert i dagpengesakene er at brukerne kan registrere seg på nett og sende søknaden sin elektronisk, slik at den går direkte til Nav Forvaltning. Det er selvfølgelig en del brukere som henvender seg til Nav-kontoret og spør om råd, om dagpengeordningen generelt eller om sin situasjon spesielt. Nav-kontoret har også ansvar for å rapportere alt knyttet til manglende oppfølging fra brukeren sin side, de har med andre ord ansvaret for dokumentasjon knyttet til brukers aktivitetsplikt. Saksbehandlerne ved Nav Forvaltning tar utgangspunkt i denne dokumentasjonen når de skal vurdere for eksempel stans i utbetalingene. Derfor er det viktig at Nav-kontorene dokumenterer godt hva som har blitt sagt, hva det har blitt informert om, og hva bruker har forpliktet seg til. Ut fra intervjuene tyder det på at det er en viss variasjon i denne dokumentasjonen.

Vi har rimelig lite kontakt nå for tiden. De har jo en viss kontakt med bruker som kommer direkte på Nav-kontoret, som får hjelp og veiledning der. Telefonhenvendelser tar jo Nav Kontaktsenter og det er vel der de i større grad ringer hvis de trenger støtte og veiledning. Stort sett så har de oppfølgingsansvaret i søknadsprosessen. Å sørge for at bruker søker på jobber og er en reell arbeidssøker. Så i prosessen etter søknaden så har vi mye kontakt med dem. Særsilt på etableringsområdet som er mellom Forvaltning og Nav kontoret. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Ifølge informantene på dagpengeområdet har de lite kontakt med Nav-kontorene, særlig etter at saksbehandlingen av dagpenger ble spesialisert til én nasjonal kø. Utover enkelte samlinger for eksempel i regi av Nav Fylke, kursvirksomhet og lignende er det derfor få treffpunkter.

For vår egen del har vi hatt noen møter med noen fylker hvor vi har innkalt Nav-representanter til samlinger. Og på grunn av spesialiseringen er det ikke mulig for oss å følge opp hvert enkelt Nav kontor. Så i de tilfellene vi har gjort det, så har det vært i egenskap av at fylket har samlet representanter så har vi kommet og bidratt med forelesninger eller slikt. Dagpenger, Nav Forvaltning.

5.5.2.4 Ytelsene innen barne- og familieområdet

Blant saksbehandlerne som behandlet ytelser innen barne- og familieområdet (enslig forsørger, foreldrepenger og barnebidrag) var erfaringene stort sett ganske like på tvers av saksområde. Innen enslig forsørger var det delte tilbakemeldinger; i en enhet mente informantene at digitale søknader nå er den viktigste informasjonskilden, mens de ved den andre enheten mente at Nav-kontoret fortsatt har en viktig

informasjonsfunksjon overfor brukerne. Også på foreldrepengeområdet mente noen informanter at Nav-kontoret har en viktig rolle i å veilede. Her har imidlertid den såkalte foreldrepengetelefonen tatt over en del av oppgavene til Nav-kontoret.

Nå har vi jo heldigvis foreldrepengetelefonen som jeg vet at mange Nav-kontor også sender sine brukere til, folk kommer på Nav-kontoret og så sier de at de er litt usikre, men da ringer de ved behov foreldrepengetelefonen og der sitter det folk med spesialkompetanse. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Foreldrepengetelefonen er et linjevalg man får når man ringer til Navs kontaktsenter. Enkelte små Nav-kontor virker å ha en etablert rutine der spørsmål om foreldrepenger formidles videre til foreldrepengetelefonen. Det er imidlertid viktig at alle Nav-kontor vet at denne telefonlinjen eksisterer, slik at den skal bli den foretrukne informasjonskanalen for brukere med spørsmål om regelverket. En felles veiledningstjeneste vil kunne sikre at brukere får samme informasjon, og at flest mulig spørsmål besvares av personer som har spesialkompetanse på området. Kompetansen ved foreldrepengetelefonen beskrives som god, mens kompetansen ved Nav-kontorene beskrives som varierende, og kanskje dårligere enn før. Ved mer spesielle henvendelser hender det imidlertid at forvaltningsenhetene selv må svare på spørsmål, siden de kjenner regelverket enda bedre. Fagansvarlig på foreldrepengetelefonen deltar også i fagnettverket på foreldrepenger, og er også med på fysiske samlinger.

I tillegg til at kvaliteten på veiledningen som blir gitt ved Nav-kontorene varierer, kan veilederne være for dårlig til å dokumentere kontakten. Dermed blir det vanskeligere å etterprøve hva som faktisk har skjedd, og når. Dette er et poeng som dukker opp i mange intervju, på tvers av saksområde.

Det vi savner noen ganger, hvis noen har vært inne på lokalkontoret, er at de skriver notater. Og da blir det liksom bare en påstand. Og det kan skape litt problemer for noen, i hvert fall når det kommer søknader som kommer inn for sent, spesielt på fedrekvote, når de skal søke om utsettelse og sånt. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Innen barnebidrag var den rådende oppfatningen at Nav-kontorene representerer et viktig første møtepunkt for brukere som skal søke om bidrag, både for å gi informasjon og bistand til å søke og eventuelt klage på vedtak. Nav-kontoret skal blant sørge for at brukere som har behov for det, får hjelp til å fylle inn en søknad, eller å formulere og sende en klage.

Det er jo de som er brukeren sitt kontaktpunkt, det er dit brukerne skal gå når de har spørsmål om sin sak. De møter der og ber om å få hjelp og veiledning. Det er det samme på barnebidrag som på andre områder, at de skal veilede brukere som trenger hjelp til å fylle ut skjema og sånt. Det varierer selvfølgelig fra kontor til kontor. Noen kontor som har alle områdene, har jo ikke mulighet til å ha veldig god kompetanse på de forskjellige områdene, det sier seg selv. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Kunnskap om regelverket som gjelder for barnebidrag beskrives som mangelfullt. Som vi har vært inne på tidligere opplever flere at barne- og familieområdet har lav prioritet ved Nav-kontorene, også fordi de har få praktiske oppgaver på området.

Jeg tror ikke bidrag er et prioritert område hos Nav lokalt da. I og med at de faktisk ikke skal gjøre noe, i praksis. Da blir nok den nedprioritert [...]. De skal jo bare informere. Og forhåpentligvis gi riktig informasjon da. Det skjer jo dessverre ikke alltid, ser vi. Hadde de hatt kunnskap, så hadde det jo lettet vår jobb. Det har de ikke Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Nedprioritering og manglende kunnskap er forståelig, men kan få negative konsekvenser. Bedre veiledning ved Nav-kontoret kunne trolig avverget en del søknader, både fordi det sendes inn mange ubegrunnede søknader og søknader som er dårlig dokumentert, men også en del ubegrunnede klager.

De vet ikke helt vilkårene for å få bidrag, forskudd, særtilskudd og alt rundt det. Så da sier de "du får bare søke". Og ikke minst når brukeren har fått et vedtak, og ber om å komme på lokalkontoret og få en forklaring, så er de ikke i stand til å gi det. Og da sier de bare "ja, du får bare klage". Og de kunne da ganske lett avverget en del klager, hvis de hadde hatt større kunnskap. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Lignende mekanismer gjør seg trolig gjeldende på mange saksområder, ikke bare barnebidrag. Etterhvert som stadig mer veiledning og informasjon blir gitt via nettløsninger og sentraliserte telefontjenester får Nav-kontorene stadig mindre med saksområdene å gjøre, og de har færre incentiver til å holde seg oppdatert på regelverket og styrke kunnskapen sin. Dette vil igjen gjøre veiledning som blir gitt, dårligere, og styrke trenden med at veiledning i større grad blir gitt andre steder enn ved det lokale Nav-kontoret. Samtidig svekkes muligheten til å avverge en del ubegrunnede søknader og klager. På samme måte vil heldigitale søknadsskjema flytte en del av ansvaret for å legge ved tilstrekkelig dokumentasjon over på bruker selv. Vi kommer tilbake til elektroniske søknadsskjema i kapittel 5.7 om kommunikasjon med brukerne.

5.5.2.5 Oppsummering

Nav-kontorets rolle og grad av ansvar varierer veldig på tvers av ytelsene. Informasjon oppleves å være viktig på flere områder. Innen AAP og uføreområdet har Nav-kontoret fortsatt en stor rolle, og grenseflaten oppleves å være problematisk, først og fremst på grunn av for dårlig utredning og dokumentasjon. Samtidig er det på barne- og familieområdet en erfaring blant informantene at kunnskap om disse ytelsene ikke er høyt prioritert i Nav-kontorene. Inntrykket er at arbeid og aktivitet får mer oppmerksomhet. Dermed svekkes den informasjonsfunksjonen som Nav-kontoret *kunne* hatt på disse områdene av manglende kunnskap og prioritering. Dette er trolig en styrt utvikling, for å frigjøre tid til oppfølging og arbeidsrettet aktivitet, men også for å fjerne en potensiell kilde til ulik informasjon og praksis som ligger i at individuelle saksbehandlere skal ha ansvaret for å informere brukerne om ytelser. Noen informanter gir likevel uttrykk for at det kan ligge et forebyggings- og korrigeringspotensiale i det å ha veiledere i Nav-kontoret som også kan informere om disse ytelsene. Noen informanter mener også at bedre juridisk kompetanse i Nav-kontorene ville vært en fordel, fordi man kunne gitt bedre veiledning i regelverk og rettigheter.

5.5.3 Erfaringsutveksling og læring

Kartleggingen til Nav Forvaltning inneholdt et åpent spørsmål om erfaringsutveksling og læring mellom Nav-kontoret og forvaltningsenhetene. Svarene støtter opp under inntrykk fra intervjuene av at dette naturlig nok varierer mye fra ytelse til ytelse. Innen saksområder med større grad av samhandling finnes det også flere naturlige treffpunkter. Svarene varierer fra "svært lite" og "ikke relevant", til lengre beskrivelser av ulike møtepunkter. Det ser også ut til at Nav-kontorene får ulik grad av oppmerksomhet fra Nav Forvaltning, og at store kontor gjerne blir prioritert. En del av saksbehandlerne i Nav Forvaltning ser ut til å jobbe systematisk og bredt ut mot Nav-kontorene.

Ut fra intervjumaterialet virker det som en del saksområder hadde vært tjent med mer erfaringsutveksling, slik at de to nivåene får bedre forståelse for hverandres arbeidshverdag, og hvilke forventninger man har til hverandre. For eksempel ville Nav Forvaltning vært tjent med at Nav-kontorene i større grad forsto hva slags dokumentasjon saksbehandlerne har behov for, og hvorfor kontakt med brukerne bør dokumenteres. Det ser også ut til at enhetene i Nav Forvaltning har en del å lære av hverandre om hva som fungerer best i samhandlingen med Nav-kontorene.

Ikke overraskende blir AAP og uføretrygd nevnt i mange av svarene. Kontakten skjer både i form av regelmessige møtepunkter og løpende kontakt i enkeltsaker etter behov.

Vi har faste nettverksmøter kvartalsvis med fylkets lokalkontor hvor samhandling og utfordringer knyttet til ansvarsdeling av dokumentasjonsinnhenting og hva saken har av innhold og dokumentasjon når den kommer til forvaltning. Ellers er det ofte kontakt med nav-kontor og våre saksbehandlere i saker vi får daglig.

På AAP har vi felles samlinger hvor fagkoordinator og avdelingsleder har deltatt. På sykepenges og enslige forsørgere har vi også deltatt på fellessamling. I tillegg har vi samarbeidsfora hvor avdelingsdirektør fra forvaltning og en avdelingsdirektør fra fylkeskontoret samt avdelingsdirektør for kontaktsenteret møtes to ganger i året. Her er samhandling tema og vi tar opp saker og problemstillinger som er meldt inn til oss. Det legges til at det kunne nok vært en enda tettere samhandling enn det det er i dag.

På spørsmål om de gir tilbakemelding til Nav-kontorene på vilkårsvurderingen og saksbehandlingen deres, var svaret fra Nav Forvaltning et nokså entydig ja. De aller fleste virker å ha som en rutine at de tar kontakt med Nav-kontoret dersom noe mangler, er uklart eller av annen grunn trenger en avklaring. Ellers er det stort samsvar mellom resultatene her og det vi fant i en studie av saksbehandlingen på uføreområdet (Mandal 2012) om grensesnittet mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning; mens enkelte saksbehandlere ser ut til å ta kontakt kun når dokumentasjonen er mangelfull, er andre mer åpne for å ta opp med Nav-kontorene de vurderingene de har gjort. En respondent presiserer samtidig at kontakten ikke alltid trenger å være negativ, som ved feil eller avvik. Dette er trolig en god innfallsvinkel som gir grunnlag for et bedre samarbeid enn hvis man tar kontakt utelukkende når noe mangler. Dette er ikke minst viktig siden flere påpeker at Nav-kontorene setter lite pris på at Nav Forvaltning overprøver vilkårsvurderingen deres. Regelmessige treffpunkt og god kontakt kan også senke terskelen for å ta opp ting. Hyppig kontakt gjør det også lettere å ta en rask telefon ved behov for avklaring.

5.5.4 Fører spesialiseringen til økt avstand mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene?

Som vi så innledningsvis i kapitlet, er Nav Forvaltning i gang med en større omorganisering der saksbehandlingen av hvert saksområde er overført eller skal overføres til færre enheter. Omorganiseringen får konsekvenser for samhandlingen mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene. Spesialiserte forvaltningsenheter får flere Nav-kontor å forholde seg til, og informantene ser for eksempel for seg at det vil bli vanskeligere å ha like tett kontakt som i dag. Når ytelsene spesialiseres og forvaltningsenheter må forholde seg til Nav-kontor i flere fylker, blir det stadig vanskeligere å holde oversikt over de ulike Nav-kontorene. Tidligere, når man hadde ansvaret for en ytelse innen "sitt" fylke var det enklere både å ta kontakt med Nav-kontorene og å vite hvem man skulle ta kontakt med. Samtidig har vi også sett at kontakten mellom de to nivåene er viktig for erfaringsutveksling og ikke minst opplæring i regelverket. Samtidig vil større innblikk i Nav-kontorenes hverdag gjøre saksbehandlerne i stand til å basere saksbehandlingen på en større helhet. Informantene beskriver positive erfaringer man har med "nettverksmøter" med Nav-kontorene. Datamaterialet gir ingen entydige svar på hvordan samhandlingen bør foregå med økende grad av spesialisering, men peker på et behov for å forsøke å ivareta noe av den samhandlingen man har hatt, spesielt innen saksområder der Nav-kontorene har en tydelig rolle.

Mulige negative konsekvenser av spesialiseringen er en høyere terskel for å kontakte veiledere ved Nav-kontoret og spørre om noe i enkeltsaker, fordi man verken kjenner kontorene eller den lokale konteksten. Når saksbehandlerne i Nav Forvaltning behandler en sak om AAP eller uføretrygd har de tilgang til all dokumentasjon som foreligger, inkludert arbeidsevnevurderinger. Likevel kan man tenke seg at forutsetningene de har for å kunne vurdere dokumentasjonen blir noe dårligere hvis de ikke kjenner for eksempel arbeidsmarked, arbeidsmarkedsbedrifter eller behandlingstilbud i fylket. Det kan igjen føre til dårligere, og mindre individuelt tilpasset, saksbehandling.

5.6 Spesialisering av klagesaksbehandlingen i Nav Forvaltning

I tråd med trenden om spesialisering i Nav har også en del enheter spesialisert sin egen klagesaksbehandling. Det vil si at når Nav Forvaltning skal behandle en klage på eget vedtak, er det egne saksbehandlere innen hver ytelse som har ansvaret for saksbehandlingen. Begrunnelsen handlet både om kapasitet og kvalitet. Flere framhever at det ikke er noen nasjonal standard for hvordan dette skal gjøres. Blant enkelte av dem som har spesialisert klagesaksbehandlingen internt, var det flere som ga uttrykk for at "det er vel ikke slik vi egentlig skal gjøre det". Intervjuene tydet likevel på at å gi noen saksbehandlere ansvar for å behandle klagesaker er en strategi som gir en del fordeler, ikke minst knyttet til flyten og organiseringen av saksbehandlingen. Et annet moment som ble framhevet, er at ikke alle saksbehandlere ønsker – eventuelt ikke har forutsetninger for – å behandle klager:

Så blir det selvfølgelig sånn at man i forbindelse med organisering finner ut at alle kan ikke jobbe med alt. Det er jo fordi alle ikke vil nå det samme faglige nivå. Vi ønsker at alle skal ha bredest mulig kompetanse, men i det daglige må man sette folk til det de mestrer og er best på. Vi opplever også at alle ikke vil jobbe med alt. De trives med å jobbe med det de mestrer. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

På spørsmål om det ikke ligger en viktig læringsmulighet i det å tilbakeføre en klagesak til opprinnelig saksbehandler, var noen informanter av den oppfatning at de uansett behandler et så stort antall søknader at mange ikke vil huske saken dersom den kommer i retur noen uker senere. En informant mente at de uansett var i stand til å ta inn læringen fra klagesaksbehandlingen ved hjelp av såkalte interne læringssløyfer, som fagmøter og oppfølgingssamtaler. I mer komplekse saker kan klagesaksbehandlerne også ta kontakt med den opprinnelige saksbehandleren og diskutere saken. Hvor vanlig dette er, og om det gjøres nok, er et annet spørsmål. Det var imidlertid ulike erfaringer og oppfatninger knyttet til hvor gunstig en slik spesialisering er, især når spørsmålet dreier seg om å lære av egen saksbehandling (om det er på saksbehandler- eller enhetsnivå). Informanter innen ulike saksområder mente at det kan være en fordel at den som fattet førstegangsvedtaket også behandler klagen. På den annen side kan det være en fordel å få inn en person som ser på saken med nye øyne. En informant innen dagpenger mente også at det var en fordel at færre personer behandlet klagesakene, slik at det ble lettere å sikre enhetlig praksis og samle erfaringer fra sakene.

Dagpenger skiller seg fra de andre ytelsene fordi både nye saker og klagesaker behandles basert på nasjonal kø. Dette gjør at det ikke er mulig å tilbakeføre en sak til den som opprinnelig fattet vedtaket. Klagesaksbehandlingen er også spesialisert internt i enhetene. Informantene mente samtidig, og noe overraskende, at denne organiseringen nok avvek fra de sentrale føringene for hvordan klagesaksbehandlingen skal ivaretas:

Nei, det er nok en modell som avviker fra de sentrale føringene for hvordan tingene bør gjøres. De sentrale føringene går ut på at den saksbehandler som har fattet vedtaket også skal behandle klagesaken. Men for det første så blir det ekstremt vanskelig å få til rent teknisk på dagpengeområdet i og med at vi har én kø, og det andre handler nok om våre interne erfaringer om at ikke alle verken vil eller egner seg til å behandle klagesaker og feilutbetalingssaker. Så vi velger jo de personer som faktisk ønsker å gjøre det og som gjør en god jobb på disse områdene. Dagpenger, Nav Forvaltning.

På spørsmål om det er slik at klagesakene er mer arbeidskrevende enn førstegangsvedtakene, og at det derfor kan ligge noen stordriftsfordeler i å spesialisere klagesaksbehandlingen, var svaret at det i stor grad handler mer om å lære seg en måte å jobbe på, ikke at det krever så mye ekstra.

Jeg vet ikke om det krever noe ekstra, men det er jo grundig, gå fra starten og gå igjennom alt. Og man lærer seg jo den måten å jobbe på, kanskje. Og litt bedre kommunikasjon opp imot klageinstansen også. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Intervjumaterialet tyder heller ikke på at det er et stort press på å behandle klagesaker raskt. Saksbehandlere som primært satt med klagesaker, både innen uføretrygd og AAP, mente at de stort sett tar seg god tid med klagesakene. Det er heller ikke en lang kø for å behandle klager.

På klagesiden merker jeg heller ikke noe til produksjonskrav. Dersom vi ønsker det, så kan vi omtrent behandle saken samme dag som den kommer inn. Klagesaksbehandler, Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Oppsummert virker det som at klagesaksbehandling er ulikt organisert i Nav Forvaltning, og det er også ulike oppfatninger om hva som er den beste organiseringen. Mens noen klagesaker kan være enkle rutinesaker, vil en del andre være "ganske tunge saker å sitte med". Spesialisering av klagesaksbehandling framstår på mange måter som en god løsning, dels fordi det gjør saksbehandlingen mer effektiv, og dels fordi færre personer lettere kan koordinere praksis, men også samle erfaringer fra klagesakene. Dersom saksbehandlerne uansett behandler så mange saker at de ikke vil kunne kjenne igjen en sak de selv har behandlet tidligere, er det også begrenset hvor mye læring som ligger i å behandle klager på egne vedtak. Det viktigste vil uansett være at enheten har rutiner for å sikre at man tar vare på og bruker erfaringer fra klagesaker til å forbedre egen saksbehandlingspraksis, slik at man i størst mulig grad kan lære av tidligere feil for å unngå unødvendige klagesaker og omgjøringer.

5.7 Kommunikasjon med bruker

Det vi opplever er at det er veldig mye ufullstendige søknader. Og vi etterspør dokumentasjon, og dokumentasjonen kommer ikke. Og så får de avslag, og så klager de. Skjer alt for ofte. Og vi kan ringe og snakke med de på telefon. Og vi kan sende også en purre, på en måte. Og det kommer ikke. Før det kommer et avslag, eller pengene stopper. Det handler jo litt om hvor lenge skal du holde på? Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Kanskje den største utfordringen i saksbehandlingen er å få utredet sakene godt nok. I mange tilfeller krever det også medvirkning fra brukernes side. I det følgende ser vi på ulike former for kommunikasjon med brukerne.

5.7.1 Elektronisk søknadsblankett

Flere ytelser i Nav har allerede fått innført elektroniske søknadsblanketter, og flere er under utvikling. Det er rimelig å anta at innføringen av elektroniske søknadsblanketter vil kunne ha konsekvenser for søknadsprosessen, spesielt i hvilken grad brukerne sender med all dokumentasjon som kreves. Elektronisk søknadsblankett kan senke terskelen for å sende inn en søknad, og kan gjøre at færre oppsøker et Nav-kontor for å få veiledning til å søke. Dersom søknadsdialogen og veiledningen som kommer opp underveis er god, vil det kunne gjøre det lettere for brukerne å forstå hva slags dokumentasjon som skal legges ved. Samtidig kan innlagte sperrer i dialogen gjøre det vanskelig for brukere å komme videre og få sendt søknaden. Som det står på Navs nettsider vil "de nye søknadene tilpasse seg situasjonen din underveis, slik at du slipper å svare på spørsmål som ikke er aktuelle for deg. Du får også opplyst hvilke konsekvenser valgene du gjør vil ha for din sak". Underveis i prosjektperioden har flere søknadsskjema blitt digitalisert, og søknadsdialogene har blitt videreutviklet. Ifølge Navs personbrugerundersøkelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015) leverte om lag 63 prosent av brukerne søknaden på papir i 2015, men dette kan ha endret seg i takt med at flere elektroniske søknadsblanketter blir tatt i bruk.

Elektroniske søknadsblanketter og mulige konsekvenser for klageinngang og omgjøringer var ikke et tema informantene hadde sterke meninger, verken i forvaltningsenhetene eller i klageinstansen. Stort sett ble muligheten til å søke via nett sett på som positiv – både for bruker og Nav. Et innspill som kom var at det

uansett er mulig å omgå sperrene i systemet ved å legge inn vedlegg og eller dokumentasjon som ikke er reell, bare for å komme seg videre i søknadsdialogen.

De opplever jo likevel at det sendes med dokumentasjon i hytt og vær. Det står at de skal sende arbeidsavtale klart og tydelig, men de gjør det ikke allikevel. Dagpenger, Nav Forvaltning.

En informant som var saksbehandler innen barnebidrag sa at de ved en enhet hadde vært forsiktig med å anbefale brukerne å søke elektronisk en periode, fordi løsningen ikke hadde fungert som den skulle. På spørsmål om det er noe som kan ha betydning for kvaliteten på saksbehandlingen og klageinngang og behovet for å omgjøre vedtakene, var det imidlertid få som så noen klare sammenhenger.

Nei, de gir oss de samme opplysningene der som de gjør på en manuelt utfylt søknad, det er akkurat samme skjema, det er bare at en kommer elektronisk istedenfor per post. Ellers er alt likt. Du kan sende et blankt skjema til oss uten vedlegg, det er ikke noe problem. Men det er klart at det er jo en del andre spennende funksjoner her, med at en kan stille spørsmål og få svar. Så det kan jo være at det blir enklere å få inn opplysninger den veien, at noen syns det er enklere. Men jeg har ikke merket noen effekt av det enda nei. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Andre var mer positive til at en søknadsdialog ga bedre mulighet for å skreddersy søknaden, og at brukeren får bedre tilpasset veiledning underveis. På sikt kan det føre til redusert behov for å etterspørre nye opplysninger på grunn av manglende dokumentasjonen. De åpnet også for at det å søke elektronisk vil kunne føre til at flere (potensielle) søkere på et tidligere stadium blir klar over at det ikke er noe poeng for dem å søke. Det forutsetter imidlertid at veiledningen og søknadsdialogen blir enda mer spisset og tilpasset enn det som er tilfellet i dag.

Så ser man jo når man går gjennom skjemaet at kanskje jeg ikke oppfyller vilkårene likevel. Det er ingen vits å søke. Det er slik at du må gjennom det og det steget for å fylle vilkårene videre. Har du ikke en sykdom eller skade så fyller du faktisk ikke vilkårene. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Videre har man på uføretrygd utnyttet muligheten til å bruke varig tilpasset innsats (innsatsgruppe) som en nøkkel for å sluse inn de rette søknadene (og sluse ut de urettmessige). Innen foreldrepenger var erfaringene stort sett positive, først og fremst fordi informantene hadde merket at nødvendig dokumentasjon kommer raskere på plass.

Det er mer som er vedlagt nå, men det er ikke alle som vedlegger, så skriver de det at det skal ettersendes. Så det at vår brevskrivning er gått ned. Så det har jo forenklet det, og blanketten er jo veldig oversiktlig og det er greit å få opplysningene fort ned. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Ved den andre enheten som saksbehandlet foreldrepenger la de vekt på at den elektroniske søknaden i praksis gir en kortere og enklere søknad, med alle opplysningene som trengs. Innen dagpenger var erfaringene todelt, noen syntes det var omtrent som før, mens informantene ved en annen enhet mente at søknadene var bedre utfylt.

Jeg synes jeg ser mye rart som kommer inn, for å si det helt ærlig. De får jo beskjed om hva de skal sende inn, men greier allikevel ikke å gjøre det. Og kanskje ikke innen fristen heller, så avslagene blir jo reelle. Vedleggene kan være mangelfulle. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Økt bruk av elektronisk søknadsblankett vil sannsynligvis føre til at færre får veiledning på et Nav-kontor før de sender inn en søknad. Om dette oppfattes som et tap er det delte meninger om. En informant mente at veiledningen fra Nav uansett var minimal, og at det slik sett ikke ville spille en stor rolle. Samtidig åpner den elektroniske søknadsdialogen gi mulighet for god veiledning underveis, forutsatt at skjemaet er godt utformet. En betenkelighet som kom fram i intervju med klageinstansen var imidlertid at ikke alle vil være i

stand til å søke selv. Nav må derfor fortsatt ha ressurser som kan ivareta de som ønsker eller er i stand til å søke elektronisk.

Men jeg er også litt redd for at folk blir henvist til den elektroniske løsningen, selv om de kanskje ikke helt håndterer det. Jeg vet ikke helt hvor flinke Nav-kontorene er til å sette seg ned og si at "nå skal jeg hjelpe deg". Hvis man ikke er noe særlig datakyndig, så er det klart at det kan være utfordrende for noen. Nav Klageinstans.

Informantene ved Nav Klageinstans hadde foreløpig lite erfaring med elektroniske søknadsskjemaer, og ikke alle hadde reflektert rundt virkningen av dette for saksbehandlingen i Nav. En fordel som ble trukket fram var imidlertid muligheten til å ha en bedre dialog med bruker, og ikke minst kunne spore dialogen i ettertid, slik at det ikke vil kunne oppstå uenigheter mellom Nav og bruker om hva som har skjedd på ulike tidspunkt. For klageinstansen, som gjerne får saker som strekker seg langt tilbake i tid vil en slik sporbarhet være en klar fordel.

Der de elektroniske løsningene møter problemer er gjerne i de sakene som ikke "følger normen", det vil si saker (eller søkere) som ikke er så strømlinjeformet som majoriteten av saker på et saksområde:

Det er positivt for den store hopen av brukere, som mestrer systemet, men problemet er de som møter et eller annet problem, eller de sakene som det skjer et eller annet spesielt med. Da blir det mer avhengig av at du har saksbehandlere som faktisk evner å saksbehandle, og se hva som er avvik og hva det kan skyldes. Og der er nok ikke forvaltningen flinke nok, kanskje ikke fordi de ikke evner, eller fordi de ikke får lov til å gå dypt nok inn i saken. Tilpasset saksbehandling driver de ikke med. Nav Klageinstans.

En informant var inne på at dersom elektroniske søknadsblanketter fører til at flere søknader slipper gjennom, kan det være positivt for brukernes rettssikkerhet.

Hvis flere saker slipper gjennom, så er jo det bra, for vi møter jo alltid den påstanden om at "nei, de sa på Nav-kontoret at det var ikke noe vits at jeg søkte". Og så kommer de to år etterpå, så sier de at "nå har jeg søknaden, fordi jeg hadde rett likevel". Og noen Nav-kontor har vært litt sånn at de sorterer slik at de hindrer at folk søker, når de egentlig burde gjort det. Så for å ivareta folk er det bedre at de får søkt for mye enn for lite. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Det ble også nevnt at sporbarheten ved en helelektronisk søknadsprosess vil kunne gi bedre rettssikkerhet, fordi brukerne lettere kan dokumentere hva de har sendt inn, og når. De kan også få bedre innsyn i selve saksbehandlingen. Bedre etterprøvbarhet i en sak vil også kunne gi færre, men mer berettigede klager. Det vil for eksempel være godt dokumentert når en søknad er sendt inn. Brukerne får samme veiledning, uavhengig av hvem de er eller hvilken veileder de snakker med, og dersom søknadsdialogene blir bedre er det sannsynlig at det blir lettere for en del brukere å forstå hva slags dokumentasjon de skal legge ved.

Risikoen ved en digitalisert søknadsprosess er at ikke alle saker passer like godt inn i en forhåndsdefinert søknadsdialog, og at ikke alle brukere er datakyndige.

Inntrykket fra intervjuene er at Nav Forvaltning i noe større grad ser mulighetene enn det klageinstansen gjør. Ved begge nivåene er informantene opptatt av at de elektroniske løsningene på mange måter styrker rettsikkerheten til bruker, ved at den informasjonen som gis blir mer styrt, og ved at det blir mindre rom for forskjellsbehandling ved søknadstidspunktet. Tilsvarende er det en risiko for at en del ubegrunnede søknader som tidligere kunne vært stanset av en dyktig veileder på Nav-kontoret, nå blir sendt inn.

Alt i alt virker det som at de elektroniske søknadsblankettene kan gi flere gevinster. Om det påvirker antall klager som blir sendt inn, gjenstår å se. Utfordringene med å få inn tilstrekkelig dokumentasjon i tide ser imidlertid ikke ut til å ha blitt løst ennå.

5.7.2 Betydningen av gode mangelbrev

I gjennomgangen av rutiner for saksbehandling tidligere i kapitlet var det klart at press for å få gjennom saker gjør at saksbehandlerne må balansere hensynet til å innhente alle opplysninger med hensynet til å få gjennom sakene. Det viktigste virkemiddelet for å innhente opplysninger ved ufullstendige søknader og manglende dokumentasjon er mangelbrevene. Når det mangler dokumentasjon skal bruker motta et brev med en konkret beskrivelse av hva som mangler, sammen med en frist for å sende inn ekstra dokumentasjon. I brevet står det også at søknaden vil bli behandlet med utgangspunkt i de allerede innsendte opplysningene dersom den etterspurte dokumentasjonen ikke blir sendt inn innen fristen, og at det kan føre til at søknaden blir avslått uten nytt varsel. Hvert saksområde har egne maler for mangelbrev som saksbehandlerne skal ta utgangspunkt i.

Svar på et åpent spørsmål i kartleggingen tyder på at mangelbrevene stort sett fungerer etter hensikten, men at kvaliteten på brevmalene varierer en del. Mangelbrevene er heller ikke like relevante for alle saksområdene i Nav. Dersom standardbrevene er mangelfulle må saksbehandler legge inn egen tekst. Mens flere trekker fram at det varierer fra område til område hvor gode malene er, svarer én informant at det ikke finnes standardiserte mangelbrev innen hennes saksområde, og at dette gjør at det praktiseres ulikt mellom ulike enheter. Spredningen i svarene tyder på at mangelbrev fungerer svært godt etter hensikten der brevmalene er gode. Der det ikke finnes gode maler blir det i større grad opp til saksbehandler å formulere et dekkende og tydelig mangelbrev, noe som kan gi forskjeller både mellom enheter og saksbehandlere innen den enkelte enhet.

Flere trekker også fram at det kan være vanskelig å be om alle opplysninger i mangelbrevet. I slike tilfeller må det sendes flere mangelbrev. Å sende ut gode mangelbrev krever at saksbehandler sjekker grundig på forhånd slik at bruker får beskjed om alle mangler med en gang. En respondent foreslo også å utarbeide sjekklister for krav til dokumentasjon, slik at det blir enklere å se med en gang hva som kreves for å kunne behandle søknaden.

Intervjuene med saksbehandlerne i Nav Forvaltning underbygger inntrykket av at det fortsatt er en del å hente på å lage gode, nasjonale standarder for mangelbrev. En del enheter og avdelinger har egne maler i mangel på nasjonale standarder. Mangelbrevene bør ikke bare være utfyllende, men også skrevet i et språk som er forståelig for de som skal lese dem.

Bedre mangelbrev kan redusere både klageinngang og omgjøringsandel i saker der brukeren i utgangspunktet har krav på en ytelse, men ikke har levert inn alle papirer sammen med søknaden, og der hun eller han ikke har forstått av mangelbrevet hva som mangler.

Har vi formulert oss på en måte som gjør at brukeren tror at han har sendt inn den dokumentasjonen vi har bedt om, mens vi egentlig har tenkt noe annet? Har vi vært tydelige nok? Kommer det godt nok fram? For det må være forståelig for bruker, som ikke sitter og jobber med faget. Det kan gjøre en forskjell – da slipper vi kanskje noen av de klagene som går på at folk ikke helt skjønner hva det er vi ber om. Mens for oss er det helt innlysende hva vi ber om. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Et grep som har vært gjort på barnebidragsområdet er innføringen av såkalt tilpasset varsling. Det betyr at man istedenfor å sende et standardvarsel angående samvær og at man må sende inn dokumentasjon rundt inntekt, gir heller Nav en helt konkret beskrivelse av hva som har skjedd i saken, hva den ene parten har gjort, og hva som blir konsekvensen dersom den andre parten ikke uttaler seg: "den andre parten har oppgitt følgende", "det medfører sånn og slik for deg", "hvis du ikke uttaler deg i saken blir konsekvensen av dette følgende".

5.7.3 Brukerkontakt på telefon

En del av kontakten med brukeren er også muntlig. Ved alle forvaltningsenhetene der vi gjennomførte intervjuer forklarte informantene at de hadde en eller annen form for organisert telefonberedskap med en egen turnus for å svare på henvendelser per telefon.

Vi har ordna telefonturnus. Vi har ukeplan med hvem som skal gjøre hva hver dag. Og hver dag så er det totalt fire saksbehandlere på telefonen, to før lunsj og to etter lunsj, som betjener telefonen. Det er fordelt på alle saksbehandlerne. Nav Forvaltning.

Det betyr at det brukes en del arbeidstid på brukerkontakt per telefon. Ved en enhet sa de for eksempel at "Vi er uten tvil veldig mye i dialog med bruker, men ikke på fysisk møte her hos oss, men gjennom telefon", og dette virker å være gjengs også i mange andre enheter. En del av dette kan være effektiv bruk av tid, fordi kommunikasjon med brukerne er en del av det å drive god saksbehandling. Den dominerende holdningen i Nav Forvaltning ser ut til å være at en god tilgjengelighet er en viktig del av saksbehandlingen. I tillegg oppfattes god informasjon over telefon som en viktig del av den servicen som Nav skal yte overfor brukerne.

Samtidig finnes det et nasjonalt kontaktsenter som skal kunne svare på de aller fleste typer henvendelser. Det kan være grunn til å vurdere om det er riktig at de ulike enhetene bør ha såpass god telefonberedskap. Det sentrale kontaktsenteret skal sette over videre til Nav Forvaltning ved spørsmål de ikke kan svare på, men intervjumaterialet tyder på at saksbehandlere i Nav Forvaltning fortsatt bruker en del tid på å svare på henvendelser fra brukere, og at grenseoppgangen kan bli bedre. På spørsmål om omfanget av telefonberedskapen i enheten, svarte en informant følgende:

Det er seks enheter [på barnebidrag, red.anm.]. Si at alle har to på hver dag. Og det er fra ni til halv tre. Så er det jo fort tolv årsverk til enhver tid da. Vi har hatt det hele tiden. Opprinnelig var meningen at det skulle være en hjelp for lokalkontoret, som ringer når de skal veilede brukerne. Mer og mer så ble det bare direkte satt over fra lokalkontorene, uten mer spørsmål. Nå har vi jo kontaktsenteret som får tatt unna det mest opplagte, og de svarer på helt grunnleggende spørsmål. Nav Forvaltning.

Selv om omfanget på telefonhenvendelsene har blitt større enn forventet, så kan det også ha sine positive sider, ikke minst for å kunne gi tilbakemelding på vedtak:

Vi trodde ikke det skulle bli så mye telefoner på oss til å begynne med, men vi ser nå at telefonen er kjempeviktig for oss og brukerne, fordi de ringer og har spørsmål til vedtakene sine, og da skal ha kunne få god og grundig tilbakemelding på det. Så vi bruker mye ressurser på telefon hele året og hver dag. Nav Forvaltning.

Det virker som at særlig informantene på foreldrepengeområdet ofte ringer til brukerne direkte for å få avklart forhold som er relevante for saksbehandlingen. Telefon oppleves både som raskere og enklere enn brev.

Eller at du trenger informasjon fra en bruker og du ringer han opp og spør om noe. Jeg tror ikke vi er redde for å bruke telefonen. Ofte så er det nok kanskje, vi får vurdere det litt, men i enkelte saker er det bedre med telefonisk avklaring på en problemstilling, enn at du driver og skriver brev. Det må du vurdere fra gang til gang, men jeg tror at ingen som jobber her har problemer med telefonen. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Oppsummert kan det se ut som at graden av tilgjengelighet og service som Nav Forvaltning yter per telefon trolig er langt høyere enn det som var intensjonen da nivået ble etablert. Forvaltningsenhetene skulle drive med saksbehandling, og ha minst mulig direkte brukerkontakt. Tilbakemeldingene i intervjuene viser at mange ser på kontakten per telefon som en del av saksbehandlingen; det handler om å gi god og individuelt tilpasset informasjon, noe som igjen kan tenkes å forebygge klager og omgjøringer. Samtidig kan det å ta en

telefon være en rask måte å få avklart spørsmål med brukeren, og sannsynligvis være mye mer effektiv form for kommunikasjon enn å sende et formelt brev.

At brukere ringer og ber om begrunnelse for vedtak som er fattet kan på en måte virke rimelig. Samtidig kan det tenkes at mye av telefonkontakten kan forebygges gjennom å utforme bedre standarder for skriftlige begrunnelser av vedtak. Vi ser nærmere på bruken av vedtaksbrev i neste avsnitt.

5.7.4 Betydningen av gode vedtaksbrev

På samme måte som gode mangelbrev kan forhindre at bruker får avslag på en søknad fordi hun eller han ikke har forstått hva slags dokumentasjon som må ettersendes, kan forståelige vedtaksbrev forebygge åpenbart ubegrunnede klager der bruker klager fordi hun eller han ikke forstår bakgrunnen for at et vedtak er fattet. Gode vedtaksbrev er en forutsetning for at brukerne skal skjønne hvorfor de ikke har fått innvilget en søknad, og vil også være en del av vurderingen brukeren gjør når hun eller han skal vurdere å klage. Dersom riktig vedtak er fattet, vil et tydelig vedtaksbrev redusere klageinngangen. Dersom feil vedtak er fattet, vil det gjøre brukeren bedre i stand til å se at det kan være grunn til å klage på vedtaket, og klagen hun eller han fremmer, vil kunne være bedre. Forutsatt at de fleste vedtakene som fattes er riktige, vil ikke vedtaksbrevene vil påvirke omgjøringsandelen. Dersom åpenbart feil vedtak er fattet, vil gode vedtaksbrev i ytterste konsekvens gi brukeren bedre rettssikkerhet.

Intervjumaterialet tyder på at noe av utfordringen med vedtaksbrevene er å balansere behovet for standardisering og en utdypende, individuell vurdering. Den standardiserte delen av vedtaksbrevet genereres fra saksbehandlingssystemet), mens den individuelle vurderingen skrives av saksbehandleren selv. Her kom det frem at man ennå sliter med å finne den rette balansen på en del saksområder. Avslag kan naturlig nok være mer krevende å begrunne enn innvilgelser.

Vi tenker at vi er ganske gode der. Men det er jo variasjoner fra saksbehandler til saksbehandler. Men der prøver vi å være konkrete. Og vi skriver jo hvorfor inntekten har blitt beregnet sånn som den har blitt beregnet. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Arbeidet med å skrive forståelige vedtaksbrev kan ses i sammenheng med Klart språk-satsingen i Nav, der mye handler om "legge fra seg fremmedspråket". En del vedtaksbrev kan være teknisk sett korrekte og utfyllende, men er til liten hjelp for brukere som ikke kjenner igjen saken sin, og derfor kan tro at Nav har misforstått eller ikke tatt hensyn til alt.

Som med mangelbrevene ser det ut til at det varierer fra område til område om det finnes vedtaksmaler som saksbehandlerne kan bruke, og hvor gode disse er. Innen barnebidrag har det den siste tiden blitt innført flere maler, som informantene mente ga et godt utgangspunkt for å skrive gode vedtaksbrev:

Vi gjorde et grep nå i sommer, hvor vi laget vedtaksmaler på førstegangsbidrag, 18-årsbidrag, endringssøknad og på særtilskudd som alle de seks enhetene som behandler bidrag skal bruke nå. Så nå er det standardiserte maler med passe mengde informasjon og lovtekst, og så man må selvfølgelig fylle ut på hver enkelt sak, som inntekt og samvær og ... Malene inneholder i alle fall de rette hjemlene og det som er anbefalt fra Klart språk av direktoratet, hvor mye regelverk som skal være med og. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Ifølge informanten gjør vedtaksmalene det lettere og mindre tidkrevende å lage den skriftlige begrunnelsen. Saksbehandlerne prøver også å være så konkrete som mulig i hver enkelt sak, og skrive forståelig. Samme informant trekker også fram at ikke alle brukerne er like ressurssterke, og at vedtaksbrevene må ta hensyn til det.

Vi er helt konkrete på det som gjelder den enkeltes sak. Så de skal ha mulighet til å skjønne om vedtaket er riktig, og det som de også bruker som bakgrunn på en eventuell klage. Og da må de kjenne igjen saken sin.

[...]Vi har hatt fokus på det å skrive forståelig. I veldig mange av sakene så er det jo folk som kanskje ikke er de mest ressurssterke, som skal ha bidrag gjennom Nav, og da er det viktig at vi har et språk i vedtakene som er forståelig. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Også innen uføretrygd har Nav Forvaltning gjort en innsats for å forbedre vedtaksbrevene og bruke klart og enkelt språk. En informant mente at forenklingen hadde gått for langt, og følte seg ikke alltid komfortabel med språkbruken. Samtidig trakk en kollega fram at de fortsatt kunne bli flinkere til å skrive gode begrunnelser. Sitatet illustrerer hvordan brevmalene fungerer:

Vi kunne nok ha vært bedre på begrunnelser til brukeren. Og det har litt med hvordan brevet er lagt opp. På enkelte punkter får vi opp en rød tekst der vi skal sette inn begrunnelse. Så er det enkelte punkter der det ikke står noe rød tekst. Og da er det fort gjort at vi heller ikke begrunner noe der. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Interessant nok forteller flere informanter at de interne begrunnelsene i fagsystemet til Nav ofte er gode og utfyllende, men at disse ikke alltid blir med i vedtaksbrevet til bruker. Ofte er vedtaksbrevene knappe, slik at det ikke blir synlig for mottakeren hva slags avveininger som er gjort.

Vi har jo fagsystemet, hvor man kanskje har en veldig god og begrunnet avgjørelse i fagsystemet. Men det er ikke synlig ut. Så det har i alle fall jeg lagt merke til at vi er veldig korte i avslagsbegrunnelse i brevet til bruker. Hvis vi hadde brukt de ti minuttene ekstra og kanskje skrevet mer om selve avgjørelsen vi tok, altså avveiningen, så kanskje man forstår litt bedre hvorfor man ikke fyller vilkårene heller ikke hvis man klager. Fortsatt vil det være et avslag. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

At vedtaksbrevet gir en tydelig beskrivelse av vurderingen som er gjort er kanskje spesielt viktig innen uføreområder og andre helserelaterte ytelser, fordi Nav her må vurdere mer subjektive forhold enn for eksempel en lønnslipp. Med andre ord blir vedtaksbrevene ekstra viktige innen ytelser der regelverket gir større rom for skjønn. Et godt formulert avslag kan for eksempel innebære at saksbehandleren viser at Nav anerkjenner at bruker har helseproblemer som påvirker funksjonsevnen, men at dette likevel ikke er tilstrekkelig ut fra lovverket.

Altså, hvordan skal man overbevise en annen person om at du har en annen oppfattelse av vedkommendes helse enn det personen selv har. Vi skal jo såkalt ha en objektiv vurdering av saken sett ut fra de punktene som regelverket setter. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Samme saksbehandler mente at vedtaksbrevene ved enhetene fortsatt ga for dårlig individuell begrunnelse, fordi de ikke gikk langt nok i å anerkjenne brukers situasjon også ved avslag.

Jeg synes vedtakene vi skriver er litt for generelle, og mangler individuell begrunnelse. Vi bruker stort sett standardvedtaket som kommer opp. Så tilfører vi egentlig veldig lite, er mitt inntrykk. Ja, jeg synes i hvert fall når jeg attesterer, at det er litt tynt. Man må liksom sette seg i brukerens sted. Nullstille seg og late som om en ikke kan noen ting om uføre fra før, og så prøve å skrive et forståelig, kort og konsist vedtaksbrev ut fra brukers ståsted. Det er ikke så lett. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Arbeidsavklaringspenger har en del trekk til felles med uføreområdet, siden vurdering av helse inngår i avveiningen saksbehandlerne må gjøre. Dermed blir det også her viktig at brukeren kjenner igjen saken sin i vedtaksbrevet, og at det framgår hvordan Nav har vurdert den innsendte dokumentasjonen. Informantene var opptatt av at bruker har krav på et godt begrunnet vedtak, og at dette er viktig for rettssikkerheten.

Hvis en for eksempel får avslag eller beregningen er sånn og sånn, så skal brukeren forstå hvordan beregningen er gjort og hvorfor det har blitt avslag. [...] Det er faktisk også en viktig rettssikkerhetsgaranti, at når du skriver til en bruker så skal du tenke at dette skal en alminnelig, oppegående person som kan og lese og skrive, forstå. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

I tillegg er regelverket fortsatt nytt og krevende å bruke. Mye av det informantene innen AAP sa om vedtaksbrev kan knyttes til kompetanse og forståelse av regelverket, både ved Nav-kontorene og i Nav Forvaltning. Kunnskapsmangelen beskrives som helt elementær.

Om de i det hele tatt er i stand til å lese et rundskriv. For det finnes folk her som ikke er det og. Som bare lærer kun skulder ved skulder, gjennom å høre hva andre sier. [...] Så utfordringen er ikke bare på Nav-kontor altså. Den er også her på huset. Vi har med en del på laget som sikkert ikke hadde fått jobb i dag, for å si det sånn. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Kvaliteten på standardbrevene ble beskrevet som relativt god, men fortsatt ikke helt der den skal være. Gode maler vil kunne hjelpe en del på mangelen på kompetanse, men for noen vil det fortsatt kunne være en utfordring å skrive gode individuelle begrunnelser, særlig for avslag.

Så har vi utfordringen at det er en del standardvedtak og tiden det tar å redigere de. Men man snakker om dette med å bruke klart språk og skrive enkelt. Det har vi jobbet mye med. Nå skriver man på en helt annen måte. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant a).

Kollegaen fortalte at den sentrale brevløsningen har innvirket positivt på kvaliteten på vedtakene:

Det har skjedd noe nå relativt nylig med ny sentral brevløsning, hvor det er laget en standardisering av brevene som går ut til brukerne, noe som har gjort ganske mye med utseendet på hvordan brevene ser ut. Jeg har ikke sett mye praksis før jeg begynte å jobbe her. Jeg har tidligere bare sett klagesakene. Men jeg er veldig imponert over hvor fine de brevene på mange måter faktisk har blitt. Når det kombineres med flinke saksbehandlere lokalt så blir det veldig bra til slutt. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant b)

Dette handler også om det forebyggingspotensialet som ligger i å identifisere de potensielle klagesakene på et tidlig tidspunkt. Å begrunne forholdene nevnt foran på en god måte vil være spesielt viktig her, selv om målet bør være at alle brukere, uavhengig av utfallet i vedtaket, skal få en god individuell begrunnelse.

Innen enslig forsørger mente informantene at de fortsatt hadde en del å hente på å skrive klart språk. Standardtekstene oppleves også som mangelfulle.

Vi har jo ikke noen gode standardtekster på vedtakene våre. Så du må jo alltid fylle inn med egne ord. I mitt hode er det veldig klart, men det er ikke sikkert at det er like klart for bruker. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Det samme gjaldt informantene som saksbehandlet foreldrepenger. Fagsystemet genererer automatiske standardbrev, men saksbehandlerne må ofte gå inn og endre dem i etterkant. Ifølge en informant er språket utdatert og ikke i samsvar med Klart språk-prosjektet. Dermed må saksbehandlerne justere standardformuleringene i tillegg til å skrive individuelle begrunnelser, noe som selvfølgelig tar ekstra tid.

Når vi fatter et vedtak om foreldrepenger, så er det en saksbehandlingsstøtte når vi lager vedtaket, vi skal plote inn dato og får termindato, inntekt og så videre. Og så får vi ut et ferdig brev, og det må vi igjen inn og modifisere. Og det brevet er nok ganske gammel, teksten der. Og det er ikke i samsvar med det Klart språk-prosjektet i direktoratet mener jeg. Da blir det ikke lett for oss når vi skal ha høy produksjon, og må sitte å bytte om formuleringene i standardteksten. Lime inn mine egne avsnitt som jeg har liggende. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Det informanten beskriver er i praksis et system der den auto-genererte brevmalen oppleves som så dårlig at saksbehandlerne begynner å utvikle egne løsninger.

Potensialet for å lage gode brevstandarder varierer sannsynligvis med grad av skjønn i regelverket: Jo mer skjønn og jo flere individuelle vurderinger, jo mindre rom for standardisering. Innen barnebidrag er det antakelig mer krevende å utforme gode standarder for vedtaksbrev, fordi Nav her fungerer som nøytral

aktør mellom to parter, med tilsvarende krav til dokumentasjon og bruk av skjønn. En av informantene forklarte at enhetene på eget initiativ har begynt å utarbeide felles mal for vedtak.

Ja, mest fritekst er det jo. For det er ganske spesifikt mot den saken. Så i de forskjellige sakene må vi skrive hver enkelt sak. Jeg synes begrunnelsene er gode. Nå har vi også begynt med å, altså alle- På tvers av enhetene da. Det var vel egentlig enhetenes egne initiativ. Det er ikke noe som kommer ovenfra. At vi skal ha felles maler sånn at alle vedtakene som går ut med spesielle ting. For eksempel førstegangsfastsettelse av bidrag. De skal se like ut da. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Saksbehandlingen av dagpenger er mer standardisert, og kan derfor ha et tilsvarende stort rom for å standardisere vedtaksmalen. Til tross for dette virket ikke informantene innen dagpenger spesielt fornøyd med malen. De standardiserte feltene ble omtalt som for knappe, noe som gir rom for forskjellig praksis ved de ulike enhetene.

Det står at de får dagpenger fra 1. oktober 2015, men hvorfor får de det? Det står ikke. Vi har mange standardtekster som fagkoordinatoren vår har laget, og vi prøver å bruke litt felles tekster for at vedtakene skal se likest mulig ut. Men jeg ser jo det når jeg behandler klager fra andre forvaltningsenheter enn min egen, det er jo forskjell på hvordan vedtaket ser ut. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Oppsummert kan det se ut som det er betydelig rom for å videreutvikle standardene for vedtaksbrev slik at de blir gode, forståelige og utfyllende. Da unngår man også at ulike saksbehandlere og enheter utvikler sin egen praksis på saksområdene sine. Standardisering av vedtaksbrevene er sannsynligvis lettere på saksområder med mindre grad av skjønn, der den individuelle begrunnelsen blir mindre viktig. Samtidig burde det være mulig å lage gode maler også for hva den individuelle begrunnelsen bør inneholde. Gode begrunnelser, som synliggjør hvilke avveininger Nav har gjort, vil både kunne forebygge en del unødvendige vedtak, og gjøre bruker bedre i stand til å klage der det er fattet feil vedtak. Standardiserte vedtaksbrev kan også gjøre saksbehandlingen enda raskere ved områder som allerede kjennetegnes av en viss masseproduksjon i vedtakene, som for eksempel dagpenger. God saksbehandlingen innenfor mer skjønnsbaserte regelverk, som barnebidrag og uføresaker, vil fortsatt kreve at saksbehandler bruker tid på å skrive mer utfyllende individuelle vurderinger, men det burde fortsatt være mulig å utarbeide maler som sikrer at vedtaksbrevene blir forståelige og gir nok informasjon.

Gode vedtaksbrev og klart språk var et tema nesten alle informantene i Nav Forvaltning var opptatt av, og det virker som at det har skjedd store forbedringer de siste årene. Likevel ser det ut til at det fortsatt er en lang vei å gå før det er etablert en praksis med å skrive gode vedtaksbrev i alle enheter, ved alle saksområder.

5.7.4.1 Vedtaksbrevene sett fra Nav Klageinstans' ståsted

En unison tilbakemelding på tvers av saksområder og avdelinger i Nav Klageinstans er at godt begrunnede førstegangsvedtak er det som trengs for å gjøre brukerne i stand til å vurdere om de skal klage.

Er det et godt begrunnet førstegangsvedtak som viser hvorfor du ikke får, så kan du godt slå deg til ro med det. At det stemmer faktisk. Sant? Så der kan vi nok og unngå en del klager, tenker jeg. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Det viktigste fokuset er nok å begrunne sakene. Det handler om at du gjør jobben grundig i første omgang, og så sparer du deg forhåpentligvis klagen der. Hvis det er lett for bruker å forstå hvorfor man fikk avslag, så får man forståelse på prosessen. [...] Man kan godt tåle å få et avslag hvis man vet at "min sak ble sett, og det er begrunnet ut ifra at min sak ikke passer inn i regelverket". Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Som i Nav Forvaltning mente saksbehandlerne i Nav Klageinstans at et godt begrunnet avslag får brukeren til å forstå at Nav faktisk har forstått saken i all sin kompleksitet, men likevel kommet fram til at det var riktig å avslå søknaden. Informantene mente at nettopp opplevelsen av at Nav ikke har sett det spesielle og unike ved brukerens situasjon, typisk gjør at saker ender opp i Nav Klageinstans. Da har det gått lang tid før søknaden ble fremmet første gang og til bruker har fått reelt innsyn i avveiningene som lå til grunn for avslaget. Det er først i Nav Forvaltning sin innstilling til klagesakene som oversendes klageinstansen at bruker får en forklaring på hvorfor det ble fattet vedtak om avslag.

Men vi ser at begrunnelsen i stor grad kommer i innstillingen som brukeren får kopi av i saken. Så får jo egentlig brukeren begrunnelsen sin av vedtak der den har klaget. Det kan være enkle ting, som at vi må forsøke arbeidsrettet tiltak, eller at vi forespeiler det. Og hvis brukerne har forståelse for det, så kanskje man slipper runden. Men man må faktisk påklage det for å få innsyn i hva som egentlig er lagt vekt på. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Flere informanter i klageinstansen kommenterer innstillingene fra Nav Forvaltning, som de mener at ofte er gode, og beklager at den samme informasjonen ikke kom med i vedtaksbrevet som brukeren mottok. Flere informanter fra Nav Forvaltning beskrev at begrunnelsene som ble gitt i Navs interne fagsystemer ofte er bedre og mer utfyllende enn vedtaksbrevene. Det er ikke utenkelig at det nettopp er avveiningene som er dokumentert i fagsystemene som brukes til å skrive innstillinger til Nav Klageinstans, men som ikke alltid kommer med i vedtaksbrevet til bruker.

Ut fra et perspektiv om rettssikkerhet burde det være selvsagt at bruker får en reell begrunnelse for vedtaket som er fattet uten å være nødt til å klage. Ifølge forvaltningsloven har brukerne krav på en individuell begrunnelse. Rene, standardiserte vedtaksbrev uten individuell vurdering kan dermed også utgjøre et lovbrudd.

Det er tydelig i intervjumaterialet at mange i Nav Klageinstans har stor sympati med saksbehandlerne i Nav Forvaltning, og har forståelse for hvorfor vedtak kan bli korte og dårlig begrunnet. Også i Nav Klageinstans er det en oppfatning av at rammevilkårene for saksbehandling gjør at kvantitet kan gå på bekostning av kvalitet.

Vi bebreider jo ikke Forvaltning, for rammevilkårene de har er jo bare sånn. Om saken er behandlet innen 21 dager, det er det som betyr noe, kvaliteten har ingenting å si, hva som kommer ut, bare man kan komme seg innenfor 21 dager. Og det bærer det preg av. Saksbehandler, Dagpenger, Nav Klageinstans.

Informantene i Nav Klageinstans er mindre fornøyd med vedtaksbrevene enn informantene i Nav Forvaltning. Flere er skeptisk til de automatisk genererte vedtaksbrevene. Standardbrev kan fungere greit i enklere saker, og spesielt ved innvilgelser, mens andre saker krever fortsatt en utdypende individuell begrunnelse. Som en av informantene i Nav Forvaltning mente flere informanter i Nav Klageinstans at Klar språk-tankegangen og forenkling i brevstandardene har gått for langt i noen tilfeller. Enkel språkbruk og nedtoning av lovhjemler gjør at enkelte vedtak kan bli vel enkle, og i praksis gjøre det vanskeligere for bruker å forstå hvilke vurderinger som er gjort.

Men klarspråk, særlig i saker som er komplisert – det krever en god juridisk begrunnelse som definitivt må være med, og det å skrive klarspråk. Det er ekstremt vanskelig. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

6 Å klage på et vedtak: Klage tilbøyelighet og bruk av advokat

Som vi har vært inne på flere ganger allerede er det viktig at folk klager på vedtak, først og fremst for å sikre sine egne rettigheter, men også for å utfordre og justere praksisen til Nav. I det følgende ser vi på hva som kjennetegner de som klager, sett fra Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. Her er det ikke minst viktig å avdekke om det er store sosioøkonomiske forskjeller i tilbøyeligheten til å klage. Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det problematisk hvis enkelte grupper i mindre grad bruker retten de har til å klage. Vi ser også på bruken av advokat, og hva det eventuelt tilfører brukeren som klager og klagesaksbehandlingen generelt.

Derfor handlet intervjuene med Nav Forvaltning og Klageinstans også om å finne ut om det er sosialt betingede variasjoner med tanke på hvem som klager, og om det i så fall slik at bruken av advokat kan forsterke eller utligne forskjeller knyttet til sosial status og individuelle ressurser. Andre spørsmål handlet om det har en endring i klagemønster og klage tilbøyelighet over tid, og hva dette i så fall handler om.

6.1 Avhenger folks klage tilbøyelighet av individuelle ressurser og saksområde? Resultater fra intervjuene

Intervjumaterialet er ikke entydig, men inntrykket er at mange informanter har en oppfatning av at det generelt klages mer nå enn for noen år siden. De opplever at terskelen for å klage har blitt lavere. En del setter det i sammenheng med at velferdsstaten har blitt så omfattende at det skaper en forventning om at det finnes en ytelse for enhver livssituasjon, og det man gjerne kaller de stigende forventningers misnøye. Enkelte knytter det også til en økt rettsliggjøring i samfunnet – folk er i økende grad klar over sine egne rettigheter, samt muligheter til å klage på vedtak. Det gjelder blant annet informanter fra Nav Klageinstans, som mente at flere enn tidligere velger å anke videre fra Trygderetten til lagmannsretten.

Kall det rettsliggjøring da, at det er flere som går lenger for å prøve sin sak [...] Mange ønsker å prøve Trygderettens avgjørelse i lagmannsretten på uføreområdet. Nå kan det hende det kommer noen flere også på AAP-området. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Også en informant ved enslig forsørger i Nav Klageinstans mente at det var en økning i antallet klager. Hun knyttet det til at trygdesystemet er så godt og så dekkende at det øker forventningene i hele befolkningen. En del klager også fordi ytelsene er lavere enn det de hadde sett for seg, for eksempel beregningen av dagpenger – "dette kan ikke være riktig, jeg kan ikke leve av så lite".

Man forventer i stadig større grad at nesten i enhver livssituasjon så skal det være en ytelse for deg. Så det er nok, det merker vi på andre områder, hvor det kanskje er mer ressurssterke folk som klager, og hvor man har en veldig sterk forventning om at her skal det være full dekning. Det er nok en økende tendens i Norge til at vi er veldig godt vant med at det fins en ytelse for det meste. Og får man et avslag, så prøver man seg. Det er mange som skriver utrolig lange, omfattende og gode klager. Og du merker at de er på nett, de er inne og ser på regelverket, de refererer til rundskriv. Alt fra barnekonvensjonen til FN altså. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Det denne informanten beskriver er også at mange som klager er ressurssterke folk, som tar seg tid til å sette seg inn i regelverket og skriver gode klager. De er også bevisst på rettighetene sine, og de er ikke redd for å være uenig med Navs bruk av skjønn i saken.

På spørsmålet om det har skjedd en endring over tid når det gjelder det generelle klage trykket på de ulike ytelsene, så hadde informantene i Nav Forvaltning litt ulike erfaringer. Gjennomgangen av tallmaterialet fra Nav Forvaltning viser at antall klager som behandles har økt særlig ved barnebidrag og dagpenger (kapittel 0), men ellers vært stabil. Økningen på disse områdene må sees i lys av ny forskrift og praksis for

permitteringer (dagpenger) og registreringstekniske endringer (barnebidrag). Informantene som behandlet barnebidrag i Nav Forvaltning bekreftet at antallet klager lå ganske stabilt.

Saksbehandlerne ved foreldrepenger og enslig forsørger i Nav Forvaltning bekrefter at de som klager gjerne er ressurssterke. I motsetning til helserelaterte ytelser har barne- og familieområdet i større grad brukere fra alle deler av befolkningen, og det påvirker sannsynligvis både klagetilbøyeligheten og hvor velskrevne klagen er.

I seg selv er det ikke problematisk at ressurssterke brukere klager, og at klagen deres er velskrevet. Problemet oppstår i de tilfellene der Nav har gjort en for dårlig jobb i å utrede og dokumentere en sak, fatter vedtak om avslag på tynt grunnlag, og brukerne velger å ikke klage, enten fordi de ikke orker eller fordi de tror det ikke har en hensikt. Faren med dette er at en del saker som ville blitt omgjort dersom de hadde blitt påklagd, ikke påklages. Om klagetilbøyeligheten i virkeligheten er for lav i enkelte grupper er vanskelig å vurdere, nettopp fordi at så lenge de ikke klager, vil det heller ikke bli avklart om det har blitt gjort feil i saksbehandlingen. En del av informantene reflekterte også over dette, og mente at klageandelen på ingen måte var for høy.

Jeg har jo sittet i mange tilfeller og tenkt at så bra at denne klagen, sånn at det ble rettet opp. Så er det jo sånn at ikke alle har ressurser til å klage. Hvem ivaretar dem? Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Eventuelle skjevheter mellom mer eller mindre ressurssterke brukere vil kunne forsterkes dersom de med mest personlige ressurser også er de som har råd til å bruke advokat for å fremme saken sin.

Innen barnebidrag var informantene uenig om det var de mest ressurssterke brukerne som var mest tilbøyelige til å klage, eller om det snarere var de minst ressurssterke som klaget, fordi de allerede hadde et etablert "kunde-forhold" til Nav.

De er overrepresentert den gruppen som mottar ytelser fra Nav til livsopphold, ja. I hvert fall den parten som mottar. Ellers så er det kanskje de mest bidragspliktige som klager, kanskje i større grad en bidragsmottaker, og det er jo naturlig. Det er jo han som skal ut med pengene. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Brukerne som klager på avslag på dagpenger beskrives av informantene ved en enhet som en oppegående gruppe, der mange ofte har liten eller ingen erfaring med Nav fra før. Nettopp dette kan være en årsak til at det klages relativt mye på dagpengeområdet. Det at mange ikke har vært i kontakt med Nav tidligere, gjør at de har lavere toleranse og lettere for å klage (kjenner ikke systemet, ikke helt forberedt på hva som venter dem):

Det er folk som, for eksempel på permitteringsområdet da, eller når det er stor arbeidsledighet, som i liten grad har vært i kontakt med Nav-systemet tidligere. De har ikke vært brukere tidligere, så når de møter et byråkrati, så kan du jo selv tenke seg hvordan de tolker det, og da er ofte terskelen for å klage lav, kontra de som da er brukere av systemet og kjenner systemet. [...] Men dette er også noe med at de som er mest misfornøyde med Nav, det er jo også de som ikke er i kontakt med Nav. Dagpenger, Nav Forvaltning.

I tillegg kan utformingen av regelverket for dagpenger gjøre at flere klager, fordi strukturen med mange unntaksbestemmelser gjør det vanskeligere å forstå vedtakene som er fattet. Jo mer komplekst regelverket er, jo flere klager får man.

Det er så mange unntak og derfor kan man også si at folk som til en viss grad er vant til å forholde seg til andre ytelser i Nav, når de kommer på dagpenger, så klager de også, for det er jo ikke sånn på dagpenger som det er innenfor arbeidsavklaringspenger og individstønad og andre ytelser, for her er det unntak. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Ved den andre enheten som behandlet dagpenger var informantene uenig i at de som klager er ressurssterke. Deres erfaring var at bildet var mer sammensatt. Blant de som søker om dagpenger, og klager på avslag, er det også grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, blant annet innvandrere som snakker dårlig norsk og har liten formell kompetanse. Mulighetene deres på arbeidsmarkedet vil i stor grad være avhengig av lokal næringsstruktur.

Blant AAP-saksbehandlerne var den rådende oppfatningen at klager kommer fra alle typer brukere, noe som må ses i sammenheng med at AAP er en heterogen ytelse, som favner bredt. Informantene mente heller ikke at det ble klaget spesielt mye, eller at det var mange ubegrunnede klager. Nav-kontorene får også skylden for enkelte klager, der saksbehandlerne i Nav Forvaltning mener at de "bare burde ordnet opp" i en sak.

Jeg kan bare si kort at jeg synes ikke det kommer inn for mye klager. Jeg synes ikke at mye av det som kommer inn er urimelig. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Sammenlignet med for eksempel brukere som klager på vedtak som fattes om foreldrepenger, enslig forsørger eller dagpenger, er de som klager i uføresaker personer med lang erfaring med Nav. En del har gjerne klaget på AAP-saken eller sykmeldingssaken sin tidligere. Ved en enhet mente informantene at det generelt er "mye klager" på avslag. Samtidig kan det være en del bestemmelser eller vilkår i regelverket som skaper forventninger hos brukerne, noe som i neste omgang kan føre til at terskelen for å klage blir relativt lav når vedtaket ikke var som forventet. Å skrive en forståelig begrunnelse, knyttet til for eksempel det uføretidspunktet man har kommet frem til, fremstår som viktig når det gjelder klageinngangen på uføreområdet – ikke minst fordi en del vilkår i regelverket er krevende å forstå.

Det at vårt valg av uføretidspunkt i forhold til et annet uføretidspunkt kan frarøve deg et par tusen i måneden, det er ikke så godt å forstå. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Samtidig mente informantene å se en viss geografisk forskjell når det gjaldt hvilke klager som kom inn til dem, som behandler saker fra tre fylker. En av dem reflekterte rundt størrelse på Nav-kontorene og kvaliteten på oppfølgingen, og at små forhold gjør det lettere å drive tett oppfølging, god utredning av sakene, og dermed færre ubegrunnede søknader, færre avslag og færre klager. Som vi har sett er det spesielt på uføreområdet at god oppfølging tidlig i en sak kan gjøre det lettere å fatte gode, begrunnede vedtak senere i forløpet.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at noen få informanter problematiserte at veilederne i Nav-kontorene noen ganger går vel langt når de skal gi veilede brukerne i det å utforme en klage, slik at de ender opp om med å skrive klagen selv. En del trer også inn i rollen som brukerens advokat, framfor å yte mer nøytral rådgivning. At Nav-kontoret har vært tett involvert i utformingen av klagen er noe de kan se basert på hvordan klagen er formulert og hvilke begrep som er brukt. Samtidig er de nøye med å understreke at Nav-kontoret har en viktig rolle når det gjelder å hjelpe bruker med å formulere en skriftlig klage. Dette påpekes også på andre saksområder, videre understrekes det at det ligger en viss rettsikkerhet også i dette (for bruker). Det skal Nav-kontorene gjøre, og det er spesielt viktig overfor ressursvake brukere, og brukere som ikke er gode i norsk og som ikke er i stand til å formulere en klage på egenhånd. Det er forståelse for at dette er en balansegang som kan være krevende for Nav-kontorene, men de bør unngå å være en aktør som i praksis formulerer klagen på vegne av bruker. Denne bekymringen kom også fram i intervju med Nav Klageinstans, som delte oppfatningen av at Nav-kontoret av og til opptrer som saksfullmektig for brukerne.

Det er jo klart, at det er viktig å kontrollere at de som er på Nav-kontoret ikke opptrer som fullmektig. Det er jo selvfølgelig veldig uheldig. Men det er jo klart, det kan jo være litt fristende, hvis du er saksbehandler for en person på Nav-kontoret, og du har mye kontakt med vedkommende, og så opplever du kanskje at

vedkommende får et vedtak som de synes er veldig urimelig. Da er det jo selvfølgelig veldig viktig at den som jobber på Nav-kontoret opptrer objektivt og ryddig. Nav Klageinstans.

6.2 Bruk av advokat

Bruk av advokat beskrives som vanlig og til dels økende på noen av de saksområdene vi har sett på, og spesielt i saker der mye står på spill for brukerne, som uføretrygd og barnebidrag. Innen barnebidrag blir advokat gjerne involvert dersom konfliktnivået mellom partene er høyt, og de allerede bruker advokat i forbindelse med fordeling av bo og lignende. Det samme gjelder delvis også dagpenger, for eksempel der det er konflikt med arbeidsgiver om oppsigelsesgrunn. Saker om uføretrygd kjennetegnes skjønnbaserte vurderinger og langvarige saker med mye dokumentasjon, i tillegg til at det er en varig ytelse og derfor ekstra viktig for brukerne.

Uføreområdet er, altså, mye er jo et skjønnspregede område. Så det og yrkesskadeområdet tror jeg nok at det er en god del advokater. Vi ser det også litt på pleiepengeområdet. Men ikke i nærheten av det vi har på uføreområdet for eksempel. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Det er delte meninger blant informantene om hvorvidt bruken av advokat tilfører sakene en merverdi, enten for brukers rettssikkerhet eller for Navs egen klagesaksbehandling.

I utgangspunktet er det egentlig positivt, det hjelper bruker i hvert fall til å ha en viss oversikt over regelverket. [...] Det er veldig bra at bruker sørger for sitt eget rettsvern, men arbeidsmengden er ikke mindre av den grunn. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Et privat advokatfirma markedsfører sine tjenester overfor brukerne på denne måten:

Det er flere grunner til at man bør søke bistand fra advokat hvis man får avslag på ytelse fra Nav. Folketrygdlovens bestemmelser er mange og til dels kompliserte. Regelverket kan være vanskelig å forstå, og en del bestemmelser forutsetter også at Nav må foreta skjønnsmessige vurderinger. Dette gir grunnlag for feiltolkning av loven og uriktig skjønnsutøvelse, som igjen kan forårsake uriktige vedtak. I tillegg kommer at Nav er forpliktet til å følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling, det vil si at Nav blant annet skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak.

Dersom det er uavklarte forhold som er relevante i forhold til vurderingen av søknaden, evt. opplysningene som foreligger ikke er oppdaterte, skal Nav sørge for å innhente dette. Dersom Nav svikter i sin utredningsplikt, kan dette medføre uriktige avslag. For personer som ikke har god kjennskap til folketrygdloven og forvaltningsloven er det vanskelig å avdekke feil og mangler ved Nav sin saksbehandling og/eller vedtak. En advokat som jobber med trygderettslige problemstillinger til daglig, vil imidlertid kunne avdekke evt. feil og mangler relativt raskt. Bistand fra advokat kan således være helt avgjørende for utfallet av din klagesak.⁹

En del av det teksten tar opp er forhold som også problematiseres i denne rapporten, som komplisert regelverk, behov for å innhente dokumentasjon, og betydningen av skjønnsmessige vurderinger. Det er åpenbart at en del saker vil kunne få et annet utfall ved annet bruk av skjønn, noe ikke minst intervjuene med sakkyndige i Trygderetten illustrerer (se kapittel 9). Vi har også vist at en del omgjøring av saker i Nav Forvaltning skyldes mangelfull utredning og innhenting av tilstrekkelig dokumentasjon før vedtak fattes (se kapittel 5.4). Slik sett er argumentet i markedsføringen riktig. Det som kan være problematisk er om bruken av advokat virkelig er avgjørende for utfallet av sakene. Her er informantene i Nav Forvaltning og Klageinstans stort sett uenig. De mener at sakene behandles like godt uavhengig av hvem som fremmer dem. Derimot mener flere at økt bruk av advokat henger sammen med økende markedsføring og

⁹ <http://osloadvokatene.no/privat/personskade/yrkesskade/har-du-fatt-avslag-pa-soknad-fra-nav>

spesialisering fra advokatenes side. På spørsmål om hvorfor en del velger å fremme saken sin gjennom advokat, svarer en informant i Nav Forvaltning ganske enkelt at det skyldes markedsføring.

Nei, altså jeg tror jo at det er flere advokater ute i markedene, som markedsfører seg på en helt annen måte enn det var for ti år siden. Det er flere advokater. Jeg tror at de ser at det kan være potensiale i disse trygdesakene da. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Også andre informanter mente at mange advokater og advokatfirma har økt markedsføringen av tjenester innen for eksempel trygdemedisin.

I det følgende ser vi nærmere på erfaringer med kvaliteten blant advokatene Nav møter, hva som kjennetegner brukerne som fremmer saken sin ved hjelp av advokat, og hva bruken av advokat eventuelt tilfører klagesakene.

6.2.1 Kvaliteten på arbeidet advokatene utfører

Enkelte informanter trakk fram at advokater kan være flinke til å skaffe dokumentasjon i en sak, som for eksempel legeerklæringer, og dermed sørge for fortgang i saken. Dette kan i noen tilfeller føre til at Nav Klageinstans slipper å oppheve og hjemvise. Ellers beskrev informantene både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans nivået blant advokatene som svært varierende. Mens noen advokater beskrives som dyktige og spesialiserte, er det andre som ikke kan regelverket skikkelig. På den andre ytterkanten finnes det en del som nærmest virker som de klager mot bedre vitende. Dette gjelder på tvers av saksområde. Inntrykket fra intervjuene er at en forutsetning for at advokaten skal tilføre noe, er at vedkommende er spesialisert innen trygderett, og ikke tar alle mulige saker.

Vi har en advokat i området som har jobbet i Nav tidligere. Som tar en del saker. Så har vi noen som ikke kan faget i det hele tatt, som tar saker. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Det er veldig varierende. Mange ganger har man litt diskusjon seg imellom om hvorfor de hele tatt gidder å – de vet jo bedre, når de sender klager enkelte ganger. Hvis de bare hadde sjekket regelverket – de jobber jo med de sakene til vanlig, så de vet jo at det mest sannsynlig ikke fører noen vei. Så har du jo noen som er veldig dyktige da. Men det er gjerne de større firmaene da, som fokuserer på trygderett. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Lignende utsagn finner vi blant informantene innen alle de utvalgte saksområdene. Kanskje det mest problematiske er at flere informanter mener at advokatene skaper falske forhåpninger og tar seg betalt for tjenester i tilfeller der de heller burde ha forklart brukeren at en eventuell klage ikke vil føre fram. Igjen gjelder dette stort sett på tvers av saksområde.

Så kunnskapen der er dårlig, og frarådingsplikten, den står vel ikke så sterkt. Man skriver vel det som brukerne sier man skal skrive. Og kanskje må vite at dette ikke fører fram. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Av og til tenker man også at her burde advokaten faktisk ha informert bruker om at sånn er det, det har ikke noe for seg at du klager. I stedet for at man da lager brev på et par setninger og krever klienten for 1500 kr, altså dette er en person som i utgangspunktet er i en vanskelig økonomisk situasjon. Og de setninger som man sender ut gir jo ingen mening. Dagpenger, Nav Forvaltning.

6.2.2 Hvem bruker advokat?

I likhet med klagetilbøyelighet ser det også ut til at bruken av advokat har en viss sammenheng med sosioøkonomisk status. Som en informant innen AAP uttrykte det har mer ressurssterke personer lettere for å klage, og de har lavere terskel for å bruke advokat. Andre mente at både de minst ressurssterke og de mest ressurssterke hadde lettest for å bruke advokat når de klager. Samtidig svarte de avkreftende på

oppfølgingsspørsmål om dette kunne forsterke eksisterende forskjeller mellom brukergrupper. Både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans mente mange informanter at "alle" klager.

Også en del ressursvake brukere vil jo oppdage at de får fri rettshjelp og så videre, så det er mange ressursvake som bruker advokat, det er ikke sånn at det bare er de ressurssterke som vi ser har advokat. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Flertallet av informantene mener at jobben Nav skal gjøre ikke påvirkes av om en advokat er med i saken. Prinsippet om likebehandling står sterkt blant informantene. De er opptatt av at klagen skal behandles like grundig uavhengig av hvem som har ført klagen i pennen. Mange hevder at utfallet på sakene blir det samme, og at saker som er ført av en advokat ikke har større sjanse for å bli omgjort. Enkelte mener også at advokatene i noen tilfeller gjør saken verre for brukeren, eller ihvertfall ikke tilfører saken noen positivt.

Og Det er veldig mange som ikke har så god regelforståelse, og som liksom bare klager, og det å ha advokat vil ikke jeg si nødvendigvis tilfører saken så veldig mye. Vi er like grundige med sakene enten det er en advokat eller ikke. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Samtidig er det noen få som gir uttrykk for at advokater nok i noe større grad fører til at vedtak blir omgjort. En annen informant beskriver også at advokater kan gjøre saksbehandlingen mer tidkrevende, fordi de stiller større krav til prosessen underveis, inkludert kommunikasjon og dokumentasjon fra Nav.

Men det er også en ekstra belastning i form av at advokaten gjerne har sterkere krav til behandlingen. Vi har langt mer dialog, langt mer papirer som sendes ut, saken tar lengre tid. Dagpenger, Nav Forvaltning.

I en del tilfeller beskrives klagen som så grunnløse og så ubehjelpelig satt fram at det kan være vanskelig å forstå hva klagen går ut på. En del informanter reflekterer i liten grad over at det kan være et problem, og mener at alle klager behandles likt, uavhengig av hvordan de er framsatt.

Uansett om vi kan oppleve klager som vi nesten ikke skjønner hva det klages på, men vi skjønner at de klager. Men ikke hva. De har litt vansker for å uttrykke seg for å si det sånn. Nav Klageinstans.

Noen få informanter innrømmer imidlertid at formatet på klagen spiller en rolle for utfallet: velskrevne, velbegrunnede klager fra brukere blir i større grad tatt seriøs, fordi de må "imøtegå anførsler som er veldig gode". Slik sett kan brukernes evne til å formulere en klage og føre sin sak påvirke hvor grundig Nav ser seg nødt til å gå til verks i klagesaksbehandlingen.

Det er klart at jo flinkere du er til å dokumentere en del av de forholdene som du anser som feil, jo lettere er det å få medhold. Så det er klart at hvis du er en person som er litt ressurssterk, som har bedre ressurser, som vet hvor du skal gå for å skaffe deg dokumentasjon, så har du selvfølgelig større sjanse for å få omgjort vedtaket ditt. Inntrykket mitt er vel at jo flinkere du er til å uttrykke deg skriftlig, jo lettere er det at du klager. Dagpenger, Nav Klageinstans.

6.2.3 Er det nødvendig å bruke advokat?

Kvaliteten på advokatene blir altså beskrevet som varierende, og flertallet av informantene ga uttrykk for at de i liten grad påvirker utfallet av sakene. I flere av intervjuene reflekterte informantene over hvorfor brukerne egentlig velger å gå til advokat, og ga uttrykk for at det egentlig ikke burde være nødvendig. Mange av informantene både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans mener at vedtaksbrevene som sendes ut i en del tilfeller er så uforståelig at brukerne går til advokat eller en annen tredjepart for å skjønne hva de skal gjøre. Det handler både om komplisert regelverk og vanskelig språk, som diskutert i kapittel 5.7).

Men det [at folk kontakter advokat] sier jo egentlig mer om våre vedtak, at det er kanskje litt uforståelige og de skjønner ikke helt og de må ha hjelp. Altså, de skulle jo egentlig greie å klage selv. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Som en informant uttrykte det ligger en viktig rettssikkerhetsgaranti i at vedtakene er formulert og begrunnet slik at en "vanlig, oppegående person som kan lese og skrive" forstår dem. Dersom brukere må klage for å forstå hvorfor et vedtak er fattet, og videre må ha hjelp av advokat for å klage, er det sannsynlig at en del brukere også avstår fra å klage, fordi de ikke orker eller klarer det. Når Nav Forvaltning i tillegg fatter vedtak om avslag på mangelfullt grunnlag, kan konsekvensen bli at en del brukere ikke får ytelser de egentlig har rett på.

I andre tilfeller kunne saken vært løst raskere, enklere og billigere ved at brukerne hadde tatt kontakt med Nav med ny informasjon eller bedre dokumentasjon, uten å fremme en formell klage eller kontakte advokat. Når brukere likevel velger å gå via advokat for å fremme en klage, skyldes det etter all sannsynlighet at de ikke er *klar* over at saken kunne vært løst enklere.

Jeg tror at mye av årsaken til at man bruker en tredjepart, om det er en advokat eller om det er en fullmektig, det handler mye om at våre vedtak oppleves som uforståelige, med en lang redegjørelse på alt man bør tilstrebe å ha på plass før man faktisk kommer til konklusjonen om hva du faktisk får eller ikke får. Dagpenger, Nav Forvaltning.

I forlengelsen av dette mente flere at en del klager kunne vært unngått ved bedre kommunikasjon med brukerne, som en enkel telefon, eller et par linjer ekstra i et vedtaksbrev (igjen, se kapittel 5.7).

6.3 Oppsummering

Ut fra analysen av registerdata (se kapittel 0) og intervjumaterialet som er analysert her er det liten grunn til å tro at det har vært en særlig økning i klageinngangen de siste årene, selv om en del beskriver en økt rettsliggjøring og en forventning om at det skal finnes en ytelse for enhver livssituasjon.

Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det problematisk hvis enkelte grupper i mindre grad bruker retten de har til å klage. Derfor handlet intervjuene med Nav Forvaltning og Klageinstans også om å finne ut om det er sosialt betingede variasjoner med tanke på hvem som klager, og om det i så fall slik at bruken av advokat kan forsterke eller utligne forskjeller knyttet til sosial status og individuelle ressurser. Ut fra intervjumaterialet er det vanskelig å vite om det er skjevheter i klagebøyneligheten blant ulike grupper. Flertallet av informantene mente at "alle" klager på vedtak, ikke bare de mest ressurssterke brukere. Samtidig er det klart at med unntak av mer universelle ytelser, som for eksempel foreldrepenger eller alderspensjon, utgjør ikke Nav-brukere et tverrsnitt av befolkningen. Hvis informantene opplever at "alle" klager, kan det derfor tenkes at klageandelen i virkeligheten er for lav i deler av befolkningen. Dette er et legitimt og viktig spørsmål å stille, i og med at vi finner at saksbehandlere i enkelte tilfeller fatter vedtak på mangelfullt grunnlag. Datamaterialet vårt kan imidlertid ikke brukes til å svare på spørsmål om det fattes avslag som burde vært påklaget, men som ikke blir det. Å vurdere om klageandelen er for lav krever at uavhengige saksbehandlere går gjennom et utvalg av saker der det er fattet vedtak om avslag, der bruker har valgt å ikke ta saken videre. Dersom en slik gjennomgang viser at flere av sakene er mangelfullt utredet eller burde fått medhold, kan det tenkes at klageandelen i virkeligheten burde vært høyere enn den er i dag.

Analysen vår tyder på at det har blitt vanligere å bruke advokat for å klage, og spesielt i mer komplekse saker der mye står på spill. Det er imidlertid uklart i hvilken grad advokater bidrar til å fremme bedre klager og sikre en bedre klagesaksbehandling hos Nav. Kvaliteten på bidragene fra advokatene beskrives som svært varierende, fra meget god, til mangelfull. En del informanter er også kritisk til at en del advokater i for liten grad fraråder brukere å klage, i saker der en klage helt klart ikke vil føre fram.

Sett i sammenheng med funnene i kapittel 5.7, om til dels uforståelige vedtaksbrev, er kanskje det mest problematiske at en del brukere for det første ser seg nødt til å klage for å få innsikt hvordan Nav faktisk har vurdert saken, og for det andre er nødt til å bruke advokat for å være i stand til å klage. Slik sett er advokatene med på å ivareta brukernes rettssikkerhet, men med tydeligere kommunikasjon fra Navs side ville bistand fra advokat vært unødvendig.

Om bistand fra advokat øker sjansen for omgjøring er usikkert. En del informanter, og spesielt jurister i Nav Klageinstans, er nøye med å presisere at de behandler alle saker likt. Samtidig tyder andre utsagn på at formatet på klagen, og ikke minst hvor tydelig og velskrevet den er, kan ha betydning for utfallet av klagesaken. Dette er i og for seg forståelig, men kan likevel få uheldige konsekvenser. Dersom bruk av advokat fører til en velskrevet, godt dokumentert klage, er det sannsynlig at det å bruke advokat likevel kan ha en indirekte effekt på utfallet i saken.

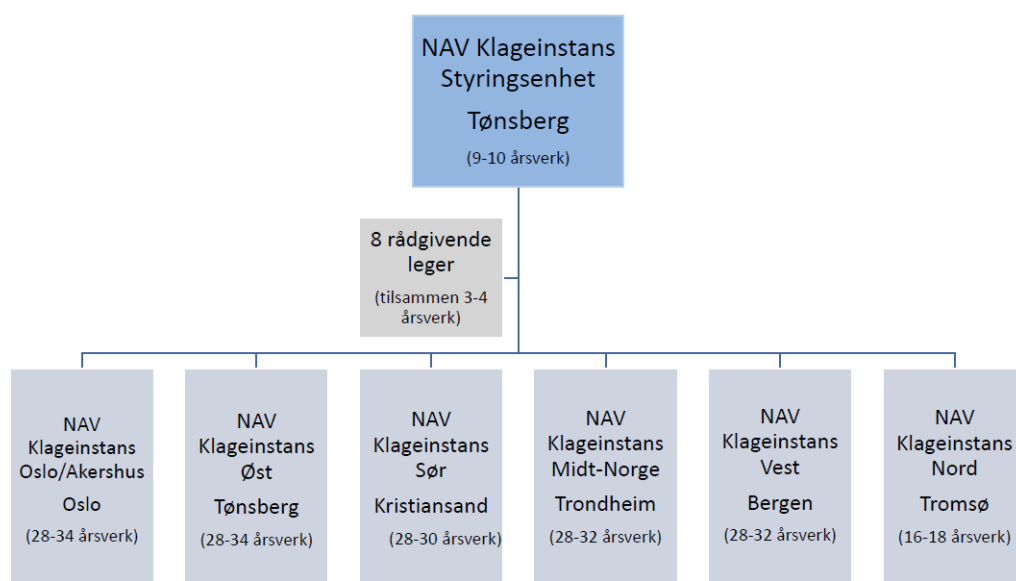
7 Klagesaksbehandling i Nav Klageinstans

7.1 Organisering

Dersom Nav Forvaltning opprettholder sitt eget vedtak i klagerunden, blir klagen oversendt Nav Klageinstans. Nav Klageinstans beskriver seg selv som én nasjonal klageinstans, med seks avdelingskontor spredt rundt omkring i landet. De er ett nasjonalt resultatområde som ledes fra en styringsenhet, som leder både faglig og administrativt. Dagens Klageinstans har røtter fra fagavdelingene ved fylkestyrgdekontorene i 19 fylker og klageenheten i Aetat. Siden 2006 har det skjedd en gradvis utvikling og sentralisering, til dagens modell med seks avdelingskontor og en sentral styringsenhet.

Fra 1. januar 2013 er Nav Klageinstans organisert slik at ingen stønadsområder blir behandlet i mer enn tre av avdelingskontorene. På de største områdene, som uføretrygd, barnebidrag, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, fordeler vi sakene på saksbehandlerne som fysisk sitter i tre avdelingskontorer, mens de øvrige områdene kun blir behandlet i ett eller to avdelingskontor. At saksområder spres på færrest mulig enheter er ifølge klageinstansen viktig for å sikre at det i alle avdelinger blir et robust fagmiljø. Videre har de opplyst at ingen saksbehandlere skal behandle saker på mer enn tre saksområder. De fleste saksbehandlere skal arbeide med to. Videre har saksbehandlergruppa som jobber på "delte saksområder" tett samarbeid. Felles fagmøter, hvor alle saksbehandlerne fra aktuelle avdelinger på stønadsområdet deltar, er en strategi som skal bidra til å sikre lik praksis i klagesaksbehandlingen. I perioder kvalitetssikres vedtakene også på tvers av avdelingene. De bytter blant annet ankesaker som et virkemiddel for å sikre riktig og lik nasjonal behandling av klage- og ankesakene.

Styringsenheten for Nav Klageinstans teller ni ansatte. Styringsenheten følger opp klageinstansen, både administrativt og faglig. En viktig målsetning med måten Nav Klageinstans jobber på, er at de skal tenke og fungere som en klageinstans – selv om den er fordelt på seks avdelinger som er lokalisert ulike steder i landet. På alle saksområder som er geografisk atskilt gjennomføres det månedlige fagmøter per video, og minst to fysiske samlinger per år. Figur 7.1 viser organiseringen av Nav Klageinstans.



Figur 7.1 Organisering av Nav Klageinstans

Klageinstansen har cirka 180 ansatte, hvorav 70-75 prosent er jurister. Klageinstansen hadde per mai 2015 til sammen 8 rådgivende leger, med ulike spesialiteter, som for eksempel arbeidsmedisin og psykiatri. Disse har sine arbeidsplasser fordelt i enhetene.

7.2 Spesialisering og enhetlig praksis

Nav Klageinstans jobber for å være en én klageinstans, selv om de er organisert i ulike avdelinger. Styringsenheten i klageinstansen beskrev dette som sentralt for å sikre enhetlig praksis i hele landet, og det gir også mulighet for stor grad av spesialisering. Hvordan det oppleves internt, av saksbehandlerne i Nav Klageinstans, er et annet spørsmål. I hvilken grad opplever saksbehandlerne at de fungerer som ett fagmiljø, på tvers av geografisk plassering? Har organiseringen fungert etter intensjonen? Dersom klageinstansen har klart å etablere en enhetlig praksis burde omgjøringsandelen for hvert saksområde være noenlunde lik uavhengig av hvilken avdeling som har behandlet klagesakene. På spørsmål om de opplever at de fungerer som én klageinstans, ga informantene stort sett uttrykk for at de i økende grad føler seg som et enhetlig fagmiljø, med flere felles møteplasser og rutiner på tvers av avdelinger. Det var også stor grad av enighet om at dette av en positiv utvikling, uavhengig av hvilket saksområde informantene arbeidet med.

Det er det vi jobber med hele tiden. Og det er jo mitt og de andre faglederne og fagkoordinatorens ansvar. Men det er jo alle saksbehandlerne som deltar og bygger et sånn miljø da. Ved å delta på felles fagmøter, både på video og fysiske møter noen ganger i året. Og det å melde inn problemstillinger, så vi får diskutert og blitt enige oss imellom. [...] Så i større og større grad opplever vi oss som et miljø. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Du kan si at det har vært en voldsom utvikling fra vi ble Nav Klageinstans i 2006, og fram til hvordan vi jobber i dag. Og jeg tenker at det at vi spesialiserer oss er en fordel. Vi har hatt en utvikling hvor vi er færre enheter som jobber med ett stønadsområde, da er det lettere å ha lik praksis med tanke på regelverksfortolkning, og med tanke på hvordan vi saksbehandler. Dagpenger, Nav Klageinstans.

I nesten alle intervjuene, både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans, ga informantene inntrykk av at det jobbes mot en mest mulig ensartet praksis i Nav. Da vi problematiserte dette i et intervju i klageinstansen, og spurte om dette var utelukkende positivt, argumenterte informanten for at ensartet praksis er viktig for samfunnsoppdraget og hensynet til brukerne; brukerne skal ikke merke hvilken enhet som har behandlet klagen. Samtidig vil den faglige meningsutvekslingen som foregår internt i Nav Klageinstans være viktig, slik at man kan utvikle og justere praksisen over tid. Poenget er at praksisen utad skal være samstemt, ikke at alle skal være enig i forkant. Spesielt ved et saksområde som arbeidsavklaringspenger, der regelverket er så nytt, er det nødvendig å diskutere problemstillinger underveis.

Informantene er uansett nøkterne i vurderingen av hvor langt de kan komme i retning enhetlig praksis.

Vi vil jo aldri få det sånn at i enhver sak så blir det å komme fram til samme resultat. Men jeg tenker at det må i hvert fall ikke være et stort sprik. At man tenker sånn at hvis du har klagen din inne for øst, så ville du få medhold, og hvis den ligger for eksempel i nord, så vil du garantert få et avslag. Sånn skal det ikke være. Nav Klageinstans.

Foreldrepenger og dagpenger er de eneste av ytelsene vi har sett spesielt på som blir klagesaksbehandlet i kun en avdeling. Klagesaker innen dagpenger behandles for eksempel av 15 saksbehandlere ved samme avdeling. Informantene ved begge disse fagmiljøene så både fordeler og ulemper ved å være relativt få og sitte samlet. På den ene siden er det lett å koordinere og greit at det ikke er for mange saksbehandlere inne på et felt. Dette gjør det lettere å sikre likebehandling og enhetlig praksis. Samtidig uttrykte ansatte ved

begge områdene en viss frykt for at de får for lite korrektiver utenfra dersom det skulle utvikle seg på en uheldig praksis.

Vi tenker jo på mange måter at det er greit at det ikke er for mange kokker inne. Samtidig tenker vi at du får lite korrektiv. Vi er ikke sterkere enn det vi er selv da, for å si det sånn. [...] Her sitter vibehandler saker fra hele Norge, og vi får ikke bedre kvalitet enn det vi gjør ut av det, med rundskrivet vi har og med dialogen med direktoratet. Hvis vi gjør feil er vi ille ute, det er ingen som oppdager eller korrigerer det. Nav Klageinstans.

Vi kan jo utvikle litt sånn ukultur, og en litt feil forståelse. Du kan jo utvikle en praksis som lovgiver egentlig aldri har ment. Og da er det jo ingen som stiller spørsmål, for vi er jo i alle fall enige med oss selv! Nav Klageinstans.

Som informanten beskriver er det først og fremst rundskrivet og direkte kommunikasjon med direktoratet de har å støtte seg på. I tillegg er det få som anker videre til Trygderetten, slik at de ikke får så mange kjennelser derfra heller. Derimot kan kjennskap til utviklingen ved andre saksområder fungere som et korrektiv. Informanten var derfor opptatt av at avdelingen fortsatt måtte behandle saker innen andre områder, og ikke ensidig jobbe med ett saksområde. De er også avhengig av at spørsmål om tolkning av lovverket blir avklart så raskt som mulig av direktoratet, siden de ikke har noen andre enheter på sitt nivå de kan diskutere med. En av informantene innen dagpengeområdet ga uttrykk for å være overlatt til seg selv av til, og ønsket bedre dialog med direktoratet, og raskere avklaringer når de var usikre. Innen foreldrepengerområdet var informantene noe mer fornøyd med kontakten med direktoratet, og opplevde i større grad at det gikk an å ta opp det de var usikre på. Likevel er det tydelig at informantene i Nav Klageinstans innen dagpenger og foreldrepenger oppfattet det som en risiko at de i liten grad blir korrigert utenfra, dersom noe av det de foretar seg ikke er i tråd med det som lovgivende myndighet har ment.

Et annet mulig korrektiv er at saksbehandlere innen fagområder som kun behandles ved én avdeling, også saksbehandler klager ved andre, og gjerne tilgrensende, fagområder. En slik organisering vil kunne gjøre det lettere for saksbehandlerne å holde seg oppdatert på utviklingen ellers i Nav.

Altså, ofte kan det være lurt å plassere for eksempel dagpenger og AAP sammen, for da kan de dra litt veksler på hverandre. Det er ganske like stønadsområder med tanke på hvordan regelverket er utformet. Nav Klageinstans.

Av de andre områdene er klagesaksbehandlingen av enslig forsørger organisert i to avdelinger, og AAP barnebidrag og uføretrygd i tre. Informantene innen barnebidrag og enslig forsørger beskrev samarbeidet på tvers av avdelinger som godt, og problematiserte lite rundt den faglige samhandlingen. De opplevde at månedlige videomøter og fysiske samlinger flere ganger i året fungerer godt, og at avdelingene avlaster og hjelper hverandre etter hvor god kapasitet de har.

Innen uføretrygd og arbeidsavklaringspenger var informantene også stort sett fornøyd med utviklingen i retning av mer samarbeid, men flere trakk også fram at det var utfordringer ved det. Til tross for videomøter og fysiske samlinger er det annerledes å samarbeide med personer som sitter andre steder; det krever mer samordning og koordinering. Å utvikle et felles fagmiljø på tvers av avdelingene beskrives som et kontinuerlig arbeid. Informantene innen uføretrygd mente også at arbeidet med å utvikle lik praksis hadde blitt lettere etter at det ble færre avdelinger som behandlet saker på området. Han opplevde også at økt spesialisering i klageinstansen hadde vært nyttig for kontakten med Nav Forvaltning. Som et ekko av erfaringene fra informantene der hele fagmiljøet er samlet på ett sted, beskriver andre informanter det som positivt at det er flere miljøer som jobber med samme type saker. De sammenligner seg og korrigerer hverandre, og det faglige miljøet blir mer skjerpet.

De vanligste virkemidlene for å sikre en enhetlig praksis ser ut til å være videomøtene og de fysiske samlingene, der det å jobbe med konkrete case er en vanlig metodikk for å avdekke om en sak vurderes likt. Case blir gjennomgått og diskutert i grupper, og man prøver å bli enig om hvordan saken skal vurderes.

I tillegg er det etablert en ordning med medunderskriver, der fagledere for saksområdene skal være med og kvalitetssikre et visst antall saker. Ordningen fungerer både som kvalitetssikring av enkeltsaker og et verktøy for å vurdere praksis og grad av likebehandling i like saker.

Til tross for spesialisering og tiltak for å sikre likebehandling tyder intervjumaterialet på at det fortsatt er forskjeller mellom saksbehandlere. Bak en stabil omgjøringsandel kan det skjule seg til dels store forskjeller mellom saksbehandlere. Som i Nav Forvaltning beskrives en avveining "mellom produksjon og kvalitet". Det varierer hvor nøye saksbehandlerne er med å gå inn og sjekke alle opplysninger og utrede sakene. Det kan også være ulik terskel for å oppheve og hjemvise saken for ny behandling i Nav Forvaltning.

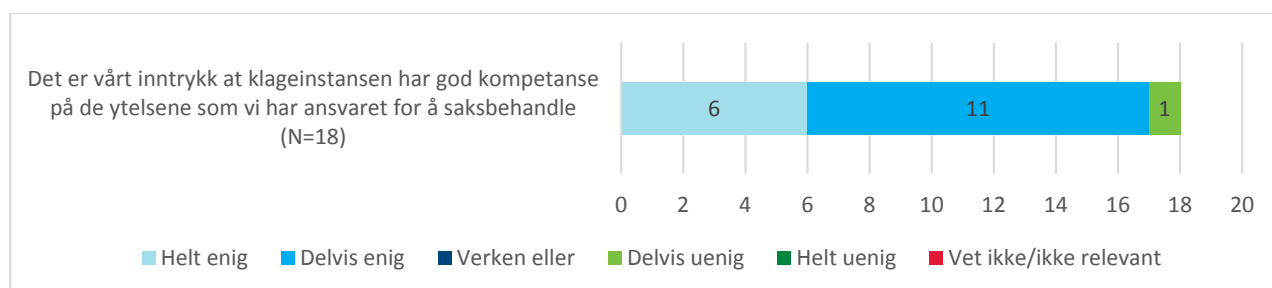
Det skal jo ikke være forskjell på om saksbehandler A får saken din eller saksbehandler B får saken din. Det kan være alt fra tilnærming, noen er flinkere på å gå inn i bakenforliggende systemer, noen jobber veldig fort og har "dette ser vel greit ut", og sjekker ikke så mye grunndata. [...] Det er den samme utfordringen alle står overfor. Vi har jo også kraftig, tungt produksjonspress, ikke sant, normkrav til hver saksbehandler. Så det er den evige utfordringen i hverdagen, med skvis mellom produksjon og kvalitet. Kvantitet og kvalitet. Nav Klageinstans.

Oppsummert kan det se ut til at økt spesialisering gir både fordeler og ulemper. Fagområder som er spesialisert til én avdeling har lettere for å utvikle enhetlig praksis, men mister samtidig et naturlig korrektiv som ligger i at det er flere fagmiljø på samme område. For å minimere risikoen for at det utvikler seg en uheldig praksis vil dialogen med direktoratet bli enda viktigere. Det samme vil kjennelsene fra Trygderetten.

Intervjuene viser også at en enhetlig praksis i klageinstansen ikke er noe som kommer av seg selv, eller som kan etableres en gang for alle. Det må sikres kontinuerlig, med fagmøter, diskusjoner og felles avklaringer. Det er stor bevissthet rundt dette, og rutinene som er etablert, som faste videomøter og fysiske samlinger to ganger i året, ser ut til å fungere. Samtidig er gjennomgangstonen i mange av intervjuene at dette "fungerer bedre og bedre", ikke at man er helt i mål. På samme måte er det fortsatt forskjell mellom saksbehandlere og hvor mye tid de bruker på å utrede sakene. Det er også individuelle forskjeller i omgjøringsandel. Som i Nav Forvaltning beskriver informantene et krysspress mellom krav til effektivitet og kvalitet i arbeidet, der det varierer fra saksbehandler til saksbehandler hvordan de løser det.

7.3 Kompetanse og enhetlig praksis sett fra Nav Forvaltning

I kartleggingen ble de ansatte i Nav Forvaltning stilt noen spørsmål om hvordan de opplever samhandlingen med Nav Klageinstans og kompetansen på det samme nivået.



Figur 7.2 Erfaring med Nav Klageinstans i Nav Forvaltning

Responser på spørsmål om kompetanse må sies å være ganske positiv. Seks enheter sa seg helt enig i at klageinstansen har god kompetanse, mens elleve enheter var delvis enig i påstanden. Én enhet sa seg delvis uenig. Når vi velger å omtale svarene som "ganske positive", så er det fordi vi tenker at de samlet sett signaliserer et potensial for å utvikle og spisse kompetansen enda mer i klageinstansen – sett fra Nav Forvaltning sitt ståsted.

Det ble tidlig klart i intervjuene at dette dels handlet om erfaringer knyttet til ulik praksis i klageinstansen, både innad i enheter (på tvers av saksbehandlere) og på tvers av enheter. Ved en enhet som behandlet krav om enslig forsørgerstønad fortalte de at de over tid hadde opplevd at det er ulik praksis internt i den enheten som klagesaksbehandler vedtak på forsørgerområdet. På spørsmål om hvilke inntrykk de har av kompetansen i klageinstansen, så svarte de slik:

Altså i klageinstansen, det sitter saksbehandlere der og. Akkurat som oss. Vi kan av og til fatte dårlige vedtak. Det kan de og, sånn er det bare. Altså, den som ikke gjør feil, den gjør ingenting. Vi kan ikke påklage klageinstansens vedtak. Det går ikke an. Men brukeren har jo mulighet til det. Han har mulighet til å påklage våre vedtak, så det ligger noe rettsikkerhet der. Så jeg tror nok vi må leve med det, at så lenge det er mennesker der, så vil det ikke bli helt optimalt uansett. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Også på bidragsområdet hadde man gjort seg lignende erfaringer:

Vi ser jo dessverre at klageinstansen har ulik praksis seg imellom. Det er ganske lett å avdekke, i og med at vi snakker sammen i nettverket. Og diskuterer saker, så hvis det er en sak til diskusjon, så sier jeg at "klageinstansen har sagt sånn og sånn" og så sier de andre enhetene at "det er ikke sånn vår klageinstansen gjør". Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Ved den ene enheten som saksbehandlet krav om arbeidsavklaringspenger beskrev de kompetansen i Nav Klageinstans på sitt regelverksområde som variabel, samtidig som de hadde erfaring med ulik praksis – på tvers av avdelingene i klageinstansen:

Det er avvik mellom de forskjellige klageinstansene. De har ikke bestandig felles praksis. Du kan få forskjellig svar fra den ene klageinstansen til den andre. Det har vi hørt flere har nevnt på flere ytelser. De er ikke helt samkjørte. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

En annen mulig forklaring på tallene i Figur 7.2, som også kom frem gjennom intervjuene, er et inntrykk mange saksbehandlere har av at saksbehandlerne i Nav Klageinstans sitter "langt fra" den virkeligheten de opplever i førstelinjen (både i Nav Forvaltning og i Nav-kontorene). Saksbehandlerne beskrives som dyktige jurister, men en generell tilbakemelding er at de mangler innsikt i hvordan Nav fungerer og hva de ulike delene av organisasjonen kan bidra med. Mangelfull kunnskap om tjenester og tilbud utenfor Nav, som for eksempel helsevesenet og tiltakssektoren (arbeidsrettede tiltak), ble også nevnt. Dette var en oppfatning flere delte, og den kom blant annet til uttrykk på denne måten, blant saksbehandlere på AAP-området:

For en del år tilbake, på attføring, så hadde vi systematisk en gang i året. Alle saksbehandlerne på attføring i [navn på fylke] kom på opplæring til forvaltning. Og det fikk vi gode tilbakemeldinger på at det var nyttig. Vi fikk jo møte de og høre. For de sitter jo enda nærmere enn oss. Vi ser bildet ganske tydelig, men likevel så lærer vi av Nav-kontorene. De sitter veldig nærme, vi sitter ganske nærme. Klageinstansen sitter lengre ifra. Selv om de er veldig spisset, klageinstansen, så sitter de langt ifra. De er i sin lille boble. Generelt så er de jo flinke, sånn juridisk. Der er de på et høyere nivå enn både Nav-kontor og Forvaltning. Det er det ikke noe tvil om. Men noen ganger så virker det som de jobber litt som Trygderetten. At de bare ser på lovtekst, mens vi på forvaltning er opphengt i rundskriv. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Ved den andre AAP-enheten hadde de en lik oppfatning:

Det virker som om kompetansen er veldig liten. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant a).

Dessuten synes jeg at de er litt snevre i sin kompetanse. Mange av saksbehandlerne der mangler et bredere perspektiv på hva som er Nav og hensikten med våre ytelser. Hva er vår funksjon? Det er litt for sneversynt på den aktuelle regelforståelsen der og da. Det kan ha sammenheng med at de har tilsatt mange nye, flinke

saksbehandlere, men de har kanskje ikke kompetanse og erfaring fra arbeidslivet, utover å ha jobbet i klageinstansen. Kanskje fått sin første jobb der. Det kan være et problem. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant b).

Den tredje saksbehandleren i samme intervju fulgte opp med å peke på at det er en større breddekompetanse i Nav Forvaltning, men at kompetansen i klageinstansen er mer spisset:

Jeg tenker at Nav Forvaltning har en helt annen type breddekompetanse enn det klageinstansen har. Mens klageinstansen kanskje har høyere juridisk kompetanse og evnen til å gjøre grundige vurderinger i enkeltsaker enn det Nav Forvaltning har. En av utfordringene er å få til et godt samarbeid, slik at vi på en måte ikke blir sittende på hver vår tue og si at de i den andre enden skjønner ikke hva vi driver med. Vi er veldig avhengig av å samarbeide, fordi Nav Klageinstans klarer ikke å nå sine mål uten et godt samarbeid med Nav Forvaltning. Vi vil bare bli overkjørt hvis vi ikke samarbeider godt med klageinstansen. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (informant c).

Også innen foreldrepenger var det blandede erfaringer knyttet til kompetansen i Nav Klageinstans. På spørsmål om kompetansenivået, så svarte en informant ved én enhet slik: "Vi undrer oss av og til over det de har bestemt", mens den andre svarte at "[d]e har god kompetanse. De har jobbet i mange år, hvert fall de jeg har kontakt med, så det er bra". I og med at det kun er én avdeling i Nav Klageinstans som behandler foreldrepenger, illustrerer tilbakemeldingene at erfaringene er varierende, og kanskje også kommer an på bakgrunnen til den man spør.

Også på dagpengeområdet hersket det en oppfatning blant informantene fra Nav Forvaltning av at saksbehandlerne i klageinstansen sitter langt fra den øvrige virkeligheten i Nav:

Kan vel ikke akkurat påstå at vi har en relasjon [latter]. Vi har kjennskap til hverandre og får jo rapporter. Vi har til tider forskjellige virkelighetsoppfatninger og vurderinger. Det kan nok av og til oppleves som at klageenheten sitter avskjermet fra hva som skjer ellers i Nav. Altså både førstelinje og annenlinje i forvaltning. Og det er i utgangspunktet et mer utopisk virkelighetsbilde av hvordan det burde ha sett ut, men sånn ser ikke verden ut. Produksjonshverdagen, og hva som er rimelig av klageenheten å forvente at vi innhenter. Til tider kan vi ha saker hvor vi opphever vedtaket og får den i retur og får beskjed om å innhente opplysninger fra arbeidsgiver, og han har faktisk gått konkurs [ler]. Det er ingen å innhente fra. Til tider kan man ha inntrykk av mangel på forståelse av hele virksomheten i klageenheten. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Også på dette saksområdet var det imidlertid en oppfatning av at den juridiske kompetansen i klageinstansen er god – i begge de intervjuede forvaltningsenhetene:

Rent juridisk er de gode. Det handler mer om forståelse av de andre vilkårene. Hva man kan forvente av Nav-kontor, forvaltning og brukerne. Og det kan også handle om min forståelse av klageenheten, som gjør at det blir fremmedgjort. Vi har jo ikke tett samhandling. Dagpenger, Nav Forvaltning.

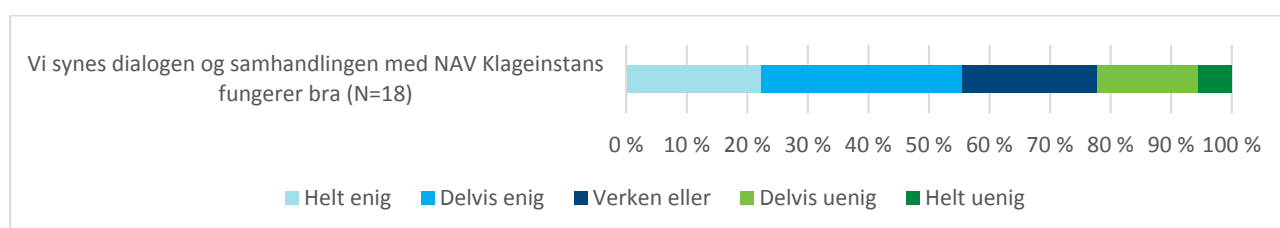
Kompetansen, den skal man ikke beskyldes for å være dårlig. Den er bra. Der er det folk som har jobbet lenge med dagpenger. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Forvaltningsenhetene tegner et todelt bilde av kompetansen ved Nav Klageinstans. På den ene side oppleves klageinstansen som juridisk sterk, på den andre side er det en oppfatning av at de sitter fjernt fra resten av Nav, og kjenner for dårlig til hvordan det jobbes i andre deler av Nav. Manglende kunnskap om samfunnet rundt ble også trukket frem, knyttet til helsetjenesten og tiltakssektoren. I tillegg ble det problematisert at enkelte vedtak gjenspeiler en noe snever regelverksforståelse "der og da", og at de overordnede intensjonene bak ulike trykdeordninger, ikke tas høyde for. Fra Nav Forvaltning sitt ståsted oppleves de i det hele tatt å mangle en del av den helhetlige kunnskapen som er nødvendig for å kunne

vurdere sakene på en måte som ikke bare kretser om det juridiske. Tilbakemeldingene fra Nav Forvaltning må da forstås dit hen at en god saksbehandling av krav om eksempelvis uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger, ikke kan baseres på god juridisk forståelse alene. Det trengs en mer helhetlig kunnskap.

7.4 Samarbeid og erfaringsutveksling mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning

I kartleggingen ble forvaltningsenhetene stilt spørsmål om hvordan de opplever samarbeidet med Nav Klageinstans. Figur 7.3 viser at det er blandede erfaringer når det gjelder erfaringer med samarbeid med Nav Klageinstans. Drøyt halvparten av enhetene i Nav Forvaltning er positive, mens resten ser ut til å vurdere at dialogen kunne vært bedre.



Figur 7.3 Vurdering av samhandlingen med Nav Klageinstans

Dette gjenspeiles også, som vi skal se, i svarene på de spørsmålene i kartleggingen, og i intervjuene med forvaltningsenhetene. Først ser vi nærmere på hvordan forvaltningsenhetene svarte på et åpent spørsmål om erfaringsutveksling og læring mellom Nav Klageinstans og dere i Nav Forvaltning. Gjennomgangstonen i svarene var at erfaringsutvekslingen er enveis og stort sett skriftlig, gjennom kvartalsvise rapporter og tilbakemeldingsskjema i enkeltsaker. Også erfaringsforum blir nevnt.

Ifølge respondentene er det kun unntaksvis at større problemstillinger eller spesielle tema blir tatt opp via videomøter eller videokurs. Flere respondenter savner mer dialog og samhandling, og bedre mulighet til å ta opp mer generelle tema. En skriver at det er stor forskjell på de ulike enhetene i klageinstansen. En annen skriver at de har mer kontakt med Nav-kontorene enn med Nav Klageinstans, og føyer til at "Nav Klageinstans er og oppfører seg mer overordnet". Inntrykket er at både rapporter og tilbakemeldinger i enkeltsaker blir lest grundig av saksbehandlerne i Nav Forvaltning.

Vi kan oppsummere med at erfaringsutveksling og læring mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning først og fremst skjer gjennom tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker, og gjennom kvalitetsrapportene. Samtidig gir flere enheter uttrykk for at de kunne ønsket seg "noe mer" i dialogen med klageinstansen, i form av treffpunkter, faglige diskusjoner og til og med opplæring. Flere ser ut til å mene at de kan lære mer av klageinstansen enn det det er rom for å gjøre i dag. Ønsket om mer dialog med klageinstansen bygger imidlertid også på en oppfatning av at klageinstansen vil ha mye å tjene på en tettere samhandling med Nav Forvaltning. Dette kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

For å finne ut mer om hvordan læring og kunnskapsoverføring skjer mellom de to nivåene, stilte vi også følgende åpne spørsmål i kartleggingen: Klarer dere å nyttiggjøre dere den innsikten og lærdommen som kan hentes ut fra klagebehandlingen som gjøres på nivået over?

Svarene tyder i all hovedsak på at saksbehandlerne i Nav Forvaltning tar tilbakemeldingen fra nivået over på alvor. Unntaket er dagpengeområdet, der felles nasjonal kø gjør at sakene i liten grad blir tilbakeført til den enheten eller saksbehandleren som fattet førstegangsvedtaket:

Ved konkrete og konstruktive tilbakemeldinger på saker er det lærerikt, og det blir diskutert på fagmøter. Vi ønsker gjerne flere tilbakemeldinger. Men ser at nytten av tilbakemeldinger på førstegangsvedtak på

dagpenger har ingen hensikt, da vi sjelden har saksbehandlet det på vår enhet siden det behandles i en kø over hele landet.

Tre respondenter mener at det kan være vanskelig å fange opp om klageinstansen endrer praksis, og eventuelt hvorfor, eller om noen omgjøringer skal forstås som enkeltsaker uten overføringsverdi. Dette er interessante tilbakemeldinger, spesielt fordi de ligner på hvordan informantene i klageinstansen omtaler kjennelsene fra Trygderetten (se kapittel 9.4). Både Nav Forvaltning og Nav Klageinstans ser til arbeidet som gjøres ved nivået over for å justere sin egen praksis, men ved begge nivåene i Nav opplever man altså at det av og til kan være vanskelig å skjønne hva som skal forstås som en kursendring, og hva som kun er et enkeltvedtak. Det er også interessant fordi Nav Klageinstans selv er så opptatt av å sikre lik praksis.

I hovedsak ja. I noen tilfeller mener vi at de er inkonsekvente ved at de kommer med "nye" løsninger på samme type saker. Dette bidrar ikke til læring, men heller til større usikkerhet og fare for mindre likebehandling.

I noen grad. Enkelte ganger kan det oppleves som at det Nav Klageinstans foretar seg i enkeltsaker ikke har en generell overføringsverdi. I flere saker er det tatt kontakt med klageinstansen for å høre om deres avgjørelse i en enkeltsak er gjenstand for hvordan lignende tilfeller skal behandles. Ofte vil svaret være at hver sak er unik og at det ikke nødvendigvis er slik at det de har avgjort i en konkret sak skal danne grunnlag for videre praksis.

Den generelle tolkningen av disse svarene er at saksbehandlerne i Nav Forvaltning mener at de klarer å nyttiggjøre seg den innsikten og lærdommen som kan hentes ut fra klagebehandlingen som gjøres på nivået over. Nav Forvaltning uttaler andre steder at de har mye å lære av Nav Klageinstans, og de virker å lære mye allerede i dag, gjennom rapportene og tilbakemeldinger i enkeltsaker. Imidlertid kommer det frem også i forbindelse med dette spørsmålet et ønske om å ha en mer regelmessig dialog med klageinstansen. I tillegg ytres ønske om at klageinstansen bidrar mer når det gjelder opplæring. Slik dialogen foregår i dag, så oppleves den som vel enveis. Dersom klageinstansen skal brukes til mer opplæring og erfaringsutveksling med Nav Forvaltning vil det kreve tid og ressurser. I Nav Klageinstans er den generelle tilbakemeldingen at dette er noe man ikke har tid til å drive med. Det beskrives også som noe man drev mer med tidligere, men som man bevisst har "tonet ned". I tillegg til ressursbruk berører det også spørsmålet om forvaltningens (indre) uavhengighet, og behovet for å unngå at nivåene er for tett på hverandre.

7.4.1 Nav Forvaltnings vurdering av kontakten med Nav Klageinstans

En viktig del av intervjuene med forvaltningsenhetene handlet om å få en bedre forståelse av hvordan de vurderer samarbeidet og kommunikasjonen med Nav Klageinstans, og hva som er årsakene til at de har de oppfatningene som de har. Vi stilte spørsmål om graden av erfaringsutveksling mellom Nav Klageinstans og forvaltningsenhetene, og hvordan ordningen med tilbakemeldinger på kvalitet i enkeltsaker fungerer. Videre om de gjør noe for å systematisere tilbakemeldingene fra Nav Klageinstans.

En vanlig tilbakemelding fra forvaltningsenhetene vi intervjuet, var at det egentlig ikke er noen toveis dialog mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans i dag – annet enn i unntakstilfeller, for eksempel når man som saksbehandler i Nav Forvaltning har bygd opp en spesiell kontakt og dialog med en bestemt saksbehandler i klageinstansen. Det generelle bildet som ble tegnet var imidlertid at det ikke er noen utviklet dialog eller samhandling, her eksemplifisert med uttalelser fra to saksbehandlere på enslig forsørger:

Jeg tror ikke vi har så veldig mye dialog med dem. Tidligere så var det mye mer at hvis vi lurte på noe, så ringte vi til KA, til fagansvarlig der. Nå skal vi på en måte bruke erfaringsforum og nettverkene våre. Og eventuelt stille ting inn til styringsenheten linjeveis, før vi går til klageinstansen. Så jeg har mye mindre dialog med klageinstansen i dag enn jeg hadde tidligere. Men det er klart at hvis vi får saker tilbake fra klageinstansen som vi er uenige i eller ikke skjønner hva de har ment, så tar vi en telefon, men vi drøfter saken internt her først. Vi

har et godt og greit forhold til Nav Klageinstans. Ikke noe sånn at vi hakker på hverandre på noe vis. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Ved den andre forvaltningsenheten beskrev en saksbehandler på enslig forsørgerområdet sitt forhold til klageinstansen på denne måten:

Jeg forholder meg relativt lakonisk til klageinstansen. De sitter overordnet, så vi gjør det de sier vi skal gjøre. Hvis de sier at vi skal innhente flere opplysninger, så gjør vi det. Og da begynner vi saken på nytt. Selv om vi er uenig i, eller det er ikke sikkert at vi synes det er så veldig mye bedre, eller viktigere det klageinstansen kommer fram til. Men siden vi er bygd opp som vi er bygd opp, så er det det som gjelder. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Barnebidrag behandles i tre ulike avdelingskontor i klageinstansen. Ved den ene enheten ga de uttrykk for at dette ikke er en optimal løsning. Da vi intervjuet dem hadde de fått signal om at klageinstansen skulle omorganiseres, ved at antall kontor i klageinstansen skulle redusere fra tre til to. I forvaltning var det en forventning om at det kunne føre til en mer lik praksis, internt i klageinstansen. Dagens praksis på området ble beskrevet som "veldig ulik":

Veldig ulik praksis. Vi har hatt klageinstans Sør nå i hele år og nesten ikke hatt saker som blir opphevet eller omgjort, og så har noen av de andre klageinstansene begynt å behandle sakene våre, og da sitter vi plutselig med inntrykk av at vi ikke kan barnebidrag. Så det er jo klart at det er jo en kjempeutfordring, at det er ulik praksis der og. Det må jobbes videre med. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Informanten var av den oppfatning at så lenge saksbehandling og klagesaksbehandling er lagt til atskilte enheter, så vil ulik praksis være uunngåelig. Samtidig mente vedkommende at det er en utfordring at de ikke har noen etablerte treffpunkter med klageinstansen, som gjør det mulig å koordinere og korrigere praksis i en "tidligere fase" enn det som skjer i dag, og på den måten forebygge en del av den klagesaksbehandlingen som skjer i dag:

Utfordringen er jo å ha nok treffpunkt. Man må jo ha treffpunkt der en får diskutert og hatt en dialog om hvordan regelverket skal tolkes. Og det må jo til alle sammen. Og det er kanskje der vi har litt utfordring. Det handler jo litt om tolkning, og det går jo både på tolkning av regelverk og det går på saksbehandlingsrutiner. Hvordan man skal gjøre ting som kanskje sees litt ulikt på i forvaltningsenheter og klageinstans. Man må forsøke å komme fram til en enighet om hvordan man skal saksbehandle. Hvordan er rollene til hver enkelt? Hvor går grensene? Hvordan skal man tolke forskjellige ting knyttet til lovverk og sånt. Og da må jo det nå ned til hver enkelt saksbehandler, både i forvaltning og klageinstans. Og det er her vi har litt utfordring, med at vi har få treffpunkt og det er litt mange konger på haugen rundt omkring. De liker å gjøre ting sånn som det bestandig er gjort, og mener at det er rett. Det gjelder jo både forvaltningsenhetene og klageinstansen. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Informanten fortalte videre at alle de seks enhetene som saksbehandler barnebidrag, har en egen fagkoordinator. Disse deltar i et nettverk som regelmessig diskuterer og søker avklaring på faglige problemstillinger. Én utfordring er imidlertid at fagkoordinator fra klageinstansen ikke deltar i det informanten beskriver som månedlige møter mellom koordinatorene:

Vi har månedlige videomøter hvor vi diskuterer problemstillinger og diskuterer utfordringer, og hvordan vi skal løse det. Men utfordringen med det igjen er jo at klageinstansen ikke er med på de månedlige møtene. Det blir liksom svevende, vi får ikke avklart med de. Da hadde det jo absolutt vært en fordel om de kunne ha kommet inn og vært med i de møtene. Jeg vet ikke om det er de som hindrer det eller om det er styringsenheten som

hindrer det, eller hvor beslutningen ligger. De mener at det ikke er nødvendig, men det mener nå absolutt vi. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Deltakelse fra klageinstansen i disse nettverksmøtene mellom koordinatorene, ville ifølge informanten gitt en mulighet til å foreta faglige avklaringer som kunne "avverget" en del klager på et tidligere tidspunkt, nettopp fordi forvaltningsenhetene og klageinstansen kunne blitt enig om hvordan praksis skal være på ulike bestemmelser. Slik som det er nå, ender mange enkeltsaker opp i en sløfye som dels oppleves som unødvendig, fordi det kunne vært unngått gjennom å avklare og koordinere regelverkspraksis i en tidligere fase:

Det er jo der litt problemstillingen er, vi finner ut en måte å gjøre det på, så begynner vi å gjøre det sånn, så får vi klagesaker og sender de til klageinstansen, så blir de omgjort, fordi klageinstansen ikke er enig i vår tolkning. Og da tenker jeg at der kunne vi ha sluppet en del, både ekstra ressursbruk og omgjøringer, hvis vi kunne hatt de med inn i diskusjonene. Nå har vi erfaringsforum på intranettsidene våre, så formelt kan brukes til det. Men det tar ofte lang tid før man får svar og det er ikke alt som blir lagt inn der, og det er litt utfordring med det også. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Gjennom intervjuene med Nav Forvaltning kom det videre frem at erfaringer med ulik praksis i klageinstansen ikke bare relaterer seg til ulike skjønnsvurderinger og ulik lovtolkning, men også handler om ulike vurderinger når det gjelder hvilke saker som blir sendt tilbake til Nav Forvaltning med beskjed om å utrede saken bedre. På spørsmål om hvordan de opplever å få saker sendt tilbake fra Nav Klageinstans, svarte en saksbehandler ved den andre enheten som behandlet saker innen barnebidrag, slik:

Det er veldig ulik praksis i klageinstansen. En ting er at de får dokumentasjonen og omgjør et vedtak. Men når det er skjønn, da tar de ikke stilling. Da sier de bare "få tak i mer informasjon. Dette er ikke godt nok". "Gjør det selv" tenker vi da noen ganger. De har vel et litt annet syn på hvor langt utredningsplikten går. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

At klageinstansen i tillegg omgjør en del vedtak, nettopp fordi de mener at Nav Forvaltning ikke har utøvd skjønnnet på en riktig måte, oppleves også som problematisk:

[...] Og når klageinstansen da kritiserer vårt skjønn, og kommer med et annet skjønn som ikke er begrunnet, som ikke vi synes er noen ting bedre så er det litt frustrerende. Bare fordi de mener noe annet. Full forståelse for det noen ganger, veldig liten forståelse for det andre ganger. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Og akkurat som noen saksbehandlere i klageinstansen mener at mange vedtak som Nav Forvaltning har fattet er for dårlig begrunnet, så kunne samme informant vise til samme erfaring – motsatt vei:

Ja, tidvis. Veldig lite begrunnet. Vi skjønner ikke alltid hvorfor de gjør som de gjør. Når de mener vi har gjort noe feil og ikke godt nok begrunner, så er ikke det greit. Men da tar man kontakt med den saksbehandleren og spør hvorfor. Det er noen ganger litt frustrerende å få en omgjøring på noe som oppfattes som like riktig da, som det som klageinstansen har gjort. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Informanten beskrev samarbeidet med klageinstansen i det store og hele som "greit", men var opptatt av at Nav må unngå at etaten taler med to stemmer utad. Konkret siktet informanten til eksempler på vedtaksbrev der Nav Klageinstans, i vedtaksbrev som går ut til brukerne, har uttalt seg negativt om de vurderingene som Nav Forvaltning har gjort:

Og når de til og med i vedtakene skriver at "Forvaltning har gjort en dårlig jobb", så synes jeg de kan uttrykke seg på en litt annen måte. Dette går til brukerne også, og inntrykket av Nav utad. De sender jo et skjema til oss, der de sier hvorfor de har omgjort og lignende. Og der kan de godt kritisere oss på akkurat den måten de vil. Jeg har ikke opplevd det, men jeg kan jo si hva i hvert fall to av de andre enhetene har opplevd, flere ganger. At det

blir påpekt i en nedsettende tone at Nav Forvaltning har gjort en dårlig jobb. Det er ganske unødvendig for omdømmet til Nav, som ikke er all verdens fra før av. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Samme informant bekreftet det flere andre tok til orde for, nemlig en tettere og mer toveis dialog med klageinstansen. Dette er også viktig for å kunne gi konkrete tilbakemeldinger til klageinstansen, når de ved Nav Forvaltning ser at de har ulik praksis:

Ja, det kunne vi godt. To ganger i året er det fysiske samlinger, og der er klageinstansen med. Da kan vi påpeke diverse ting, og få deres meninger om diverse ting. Vi ser jo at de har ulik praksis. Og da er det jo vår jobb å påpeke det. Når det er nøyaktig samme faktum som de vurderer på to forskjellige måter, så må de jo skjerpe seg litt. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Kontakten i fagnettverkene, som er en arena for fagkoordinatorerne for å diskutere faglige problemstillinger og dele erfaringer med vedtak som klageinstansen har fattet, bidrar dermed også til å avdekke ulik praksis i klageinstansen. Informanter på uføreområdet viste til erfaringer med at de gjennom fagnettverket har avdekket ulik praksis internt i klageinstansen, noe de dessverre mener fører til mye forvirring i Nav Forvaltning:

Når jeg har hørt om disse sakene i nettverksgruppen, så har det vært flere enheter som må forholde seg til flere. Når det har vært helt sånn åpenbare ting, så har det blitt løftet videre linjevei, sånn at det ikke går direkte på saksbehandler, men at man tar opp at her ser vi at det praktiseres forskjellig for eksempel i Midt-Norge i forhold til Nord-Norge. Man må jo ta det opp for å synliggjøre det. Nav Forvaltning.

Også på AAP-området hadde saksbehandlere i Nav Forvaltning opplevd usikkerhet i forbindelse med omgjøring av vedtak i klageinstansen, spesielt når de oppfatter at klageinstansen avviker fra den praksisen de har ligget på tidligere, og som følger av rundskriv. Når det i tillegg er vedtak som saksbehandlerne i Nav Forvaltning ikke skjønner begrunnelsen for, eller begrunnelsen rett og slett er lite grundig, så oppstår det fort en usikkerhet med tanke på hvordan vedtaket fra klageinstansen skal forstås:

De danner seg egne praksiser på hvordan ting skal gjøres. Det har vi tatt opp med de da. Det må være en kobling her, mellom forvaltning, klageinstans og direktoratet. Det er jo direktoratet som lager regelverket. De eier jo regelverket. Men i det store og hele er vi veldig enig med dem. Jeg har omtrent ukentlig kontakt med klageinstansen, på telefon, og diskuterer. De er til stor hjelp da. De er enda mer spisset enn oss. Så jeg har i hvert fall lært mye av dem de siste årene. De er jo flinke til å oppheve sakene, men noen ganger er det med god grunn og, faktisk, fordi det er faktisk ikke gjort godt nok arbeid på Nav-kontoret. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler a).

Også ved denne enheten tok de til orde for et tettere samarbeid mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. De uttalte blant annet dette: "vi har bedt om at vi kunne fått et litt tettere formalisert samarbeid i flere år, men de har vel ikke kapasitet". Som saksbehandleren på barnebidrag var inne på foran, så mente de også her at en tettere samhandling mellom de to nivåene også kunne være positivt med tanke på å unngå at Nav "snakker ned" seg selv:

Så tenker jeg Navs omdømme. Det virker som om vi snakker med flere tunger. Den ene hånda vet ikke hva den andre gjør. Av og til opplever jeg at enkelte saksbehandlere nærmest føler at de blir dolket i ryggen. Man har utredet en sak så godt man kan, vi har etterspurt opplysninger hos brukeren opptil flere ganger, og vi har fortsatt ikke opplysninger. Da har vi fattet et vedtak på grunnlag av de opplysningene vi har. Så påklager bruker og så blir saken hjemvist til ny behandling og ytterligere utredning. Da er vi tilbake igjen. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler a).

Også her hadde de erfaringer med at klageinstansens vedtak ikke alltid er i samsvar med rundskrivene. Saksbehandlerne har en opplevelse av at saksbehandlerne i klageinstansen er mer frikoblet fra rundskrivene, men at det nettopp er det som skaper problemer for Nav Forvaltning, som får sine instruksjoner gjennom rundskrivene og som legger stor vekt på dem i saksbehandlingen:

Da er vi i en ny problemstilling, og det er den lojaliteten som de har til rundskriv. Alt de snakket om av grensesnittrutiner og rundskriv er jo interne forvaltningsinstruksjoner fra et overordnet ledd som forteller oss at sak sånn og sånn skal behandles sånn og sånn. Det er vår instruks til dere. Så sitter vi og behandler saker lojalt i samsvar med instruksene. Så får vi en klagesaksbehandling som kanskje går i en annen retning. Jeg tenker at de kanskje er mer opptatt av lovens ordlyd og intensjonen bak regelverket. Det burde jo hele Nav være, men det er ikke sånn man styrer Nav. Man styrer Nav gjennom instruksjoner og vi følger jo instruksene. Det gir et mindre rom for oss til å tolke loven i samsvar med ordlyd og intensjon. Der har kanskje klageinstansen et større rom til å tolke, for de vet av hvis de kommer til en annen løsning enn det Trygderetten gjør så taper de. Så de vil prøve å rydde opp i ting før det går til rettsapparatet. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler b).

Behovet for tettere samarbeid og faglig utveksling ble nok en gang trukket frem – uten at saksbehandlerne var redd for at det ville true nivåenes uavhengighet av hverandre:

For å drøfte saker og regelverk. Så er det viktig med en klageinstans. Vi skal ikke være så tette at det ikke blir en reell behandling. Vi skal jo tåle å bli kikket i kortene, så det spennet skal man ha. Det ligger i hele forvaltningen. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler a).

Det ble ellers pekt på at dersom det skal være et mer utviklet samarbeid mellom forvaltningen og klageinstansen enn det som er i dag, så må det handle om noe mer enn enkeltsaker. Positive tendenser var det dog, og ifølge saksbehandlere i Nav Forvaltning vil en tettere samhandling mellom de to nivåene også være positivt for saksbehandlerne i klageinstans, fordi de kan ha noe å lære av Nav Forvaltning:

De har også vært på tilbudssiden når det gjelder opplæringsrunder med videokonferanser. Den typen ting kunne vært greit også i mye større utstrekning. Altså når de ser at det er enkelte ting som går igjen hos oss, og det er der vi har utfordringer rundt regelverksforståelse. Min opplevelse er altså at klageenheten ikke har en forståelse av virkeligheten i resten av virksomheten. Og det må til. Og en forståelse av arbeidsmarkedet, arbeidsmarkedstiltak og brukersammensetning. Dagpenger, Nav Forvaltning.

For å oppsummere, så er det en utbredt oppfatning i Nav Forvaltning av at det trengs en tettere samhandling mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. Resultatene både fra kartleggingen og intervjuene underbygger dette, og det gjelder uavhengig av hvilket saksområde vi ser på. Selv om hensynet til uavhengighet mellom nivåene alltid må ha forrang i en slik diskusjon, som noe man ikke kan gå på akkord med, så er det et poeng at en mer løpende dialog og samhandling mellom de to nivåene ville kunnet "forebygge" en del av de klagesakene som oppstår. En tettere samhandling er viktig av minst tre grunner: i) det vil øke sannsynligheten for at flere riktige vedtak blir fattet i førsteinstans, det vil si nærmere brukerne; ii) det vil gi Nav Klageinstans økt kunnskap om og forståelse av Nav-systemet; iii) det vil være synonymt med en mer effektiv ressursbruk i Nav. Vi mener det bør være rom for å øke samhandlingen og erfaringsutvekslingen mellom nivåene, uten at man skal mistenke "samrøre" og habilitetsutfordringer mellom nivåene i Nav.

7.4.1 Nav Klageinstans' vurdering av kontakten med Nav Forvaltning

Intervjuene med klageinstansen bekrefter stort sett det bildet som ble tegnet av saksbehandlerne, fagkoordinatorerne og avdelingslederne vi intervjuet i Nav Forvaltning. Det kommer frem at det var mer samhandling mellom de to nivåene tidligere, i form av nettverksmøter og faglige møteplasser, og at det

også var mer vanlig med fysiske møter og opplæring tidligere. Dette var en beskrivelse som virket å være gyldig for flere av saksområdene:

Ved innføringen av AAP, så hadde vi et enda tettere samarbeid med de enhetene som vi behandler saker for. Tidligere hadde jeg mye tettere dialog med de fylkene vi behandlet saker for. Men det er vel slik det er tenkt også, vi har distansert oss mer fra Nav Forvaltning enn det vi var tidligere, da hadde vi tettere dialog med de enhetene som vi behandlet saker for. Forvaltningens styringsenhet deltar som regel når vi har fagsamlinger her i klageinstans. Det er ikke noe sånn jevnlig, men hvis det dukker opp en forespørsel eller noe sånt. Ellers blir det mest på disse tilbakemeldingene i enkeltsakene. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Vi måtte sette ned foten, for vi hadde jo opplæring på foreldrepenger ganske kontinuerlig. En til to ganger i året faktisk, hele regelverket, for hele Nav Forvaltning. Så ville de ha oss på fagmøter, hvert enkelt fylke. Det tok helt av, så vi måtte i grunnen sette ned foten. Så nå går det via ytelseslinjen sin styringsenhet, som sammen med styringsenheten vår vurderer når det er relevant å dra ut. Dagpenger, Nav Klageinstans (informant a)

Det var vel faktisk mer vanlig før, med direkte opplæringstiltak i regi av oss. Og så for noen år siden så var det ikke så uvanlig at man dro hit og dit rundt omkring i landet, og snakket om både det ene og det andre, og samla kanskje flere enheter eller hva det nå måtte være. Men vi har jo begrensa ressurser vi også, så det er kanskje ikke den store interessen fra våre overordna om at vi skal bruke så mye tid på det. Dagpenger, Nav Klageinstans (informant a)

En kollega ved dagpengeområdet, som behandles kun ved én enhet i klageinstansen, vektla at læringseffekter kan gå begge veier, og at det å ha en faglig dialog med Nav Forvaltning gir en verdi også for klageinstansen. De opplever imidlertid å ha fått "føringer" fra styringsenheten om å ha mindre kontakt med forvaltningsenhetene:

Jeg tenker at vi også lærer av å være i dialog med dem. Vi har veileda mye på telefon og mail oppigjennom, men jeg vet jo at våre ledere, altså, styringsenheten, i den senere tid har poengtert at vi skal ha litt avstand til dem. Være mer på en armlengdes avstand, for å være objektive. Jeg ser begge argumenter, men tror at for å lære bort, så kreves det en viss dialog, trygghet og kjennskap til hverandre. Så for læringseffekten, så tror jeg det er viktig å ha dialog. Men jeg ser jo selvfølgelig det med at vi skal være uhildet når vi får en sak. Dagpenger, Nav Klageinstans (informant b).

På enslig forsørgerområdet var de opptatt av at Nav Forvaltning har andre rammer for å utøve en grundig saksbehandling sammenlignet med den situasjonen de har i Nav Klageinstans:

Vi merker nok en forskjell mellom klageinstansen og forvaltning på det punktet, at de i forvaltning som sitter med stort produksjonspress, har mange saker, de ønsker seg enkle regler og enkle retningslinjer, ikke sant. "Kan det være sånn, så blir det sånn". At det er lett å håndtere. Mens vi mener at så lenge regelverket er åpent for skjønn, så kan man ikke i rundskriv innskrenke det skjønnet. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Samtidig var de opptatt av å få frem at etableringen av styringsenheten i Nav Forvaltning hadde ført til at "samarbeidet med forvaltning er blitt mye mer strukturert", og at "den retningen med å sentralisere, har helt klart bidratt til en langt likere praksis og mye enklere samarbeid". Videre bekreftet informantene også på forsørgerområdet at det var mer samarbeid tidligere enn nå, i form av opplæring og kurs. De fortalte at klageinstansen, av kapasitetshensyn, gradvis har trappet ned på dette, og at utgangspunktet nå er at Nav Forvaltning selv har ansvaret for egen opplæring. På spørsmål om de har mistet noe som følge av mindre dialog og samhandling, svarte de bekreftende på det.

Ja, det er jo veldig bra å treffe folk. For klageinstansen er det jo også veldig viktig å få føling med hva som er problemstillingene når det gjelder førstegangsvedtak, fordi det er der de sitter med mengdeproblematikken.

Det handler om å finne systemer som gjør at alle nivå i Nav trekker i samme retning. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Samtidig ble det vist til eksempler som viser at positive initiativ er på gang i Nav Forvaltning, med tanke på å øke kompetansen gjennom opplæring. På dagpengeområdet ble følgende trukket frem, som også viser at Nav Klageinstans skal ha en rolle i fagutviklingsarbeidet:

Nå har vi fått beskjed om at de (styringsenheten) skal legge opp en litt annen strategi for fagutviklingsarbeid, og det synes jo vi høres veldig positivt ut. For nå sier de at de skal introdusere en form for temaarbeid, og der vil de gjerne involvere oss. De skal ha et opplegg som dels er basert på undervisning via e-læring, og så skal de ha noe forelesningsundervisning, og så skal de ha jobbing med case. Og da skal alle de som jobber med dagpenger, de skal gjennom det opplæringsopplegget. Og det tenker jeg høres kjempefornuftig ut, for de må på en måte begynne i en ende. Mitt inntrykk er at det ikke har vært en veldig systematisk opplæring av de som begynte å jobbe med dagpenger i de seks forvaltningsenhetene. Dagpenger, Nav Klageinstans.

På foreldrepenger mente de at de hadde strakt seg ganske langt for å få til et samarbeid med Nav Forvaltning, blant annet gjennom deltakelse i fagnettverkene:

Jeg tror vi har vært veldig hjelpsomme. Det mener jeg faktisk. Vært på tilbudssiden til dem. Vi har som regel én representant i de fagnettverkene de har, for de har jo en representant fra alle enhetene. Så vi har hatt ganske nært forhold til de sentrale saksbehandlere på de ulike kontorene, det vil jeg si. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Basert på en samlet vurdering av analysene som presenteres i denne rapporten er det liten tvil om at man bør se mer på mulighetene for å styrke den faglige dialogen mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. At det er et tydelig ønske og behov fra Nav Forvaltning er godt dokumentert tidligere i rapporten; det vi ser her, er at også Nav Klageinstans vurderer dialog og møteplasser med Nav Forvaltning som positivt, rett og slett for å kunne holde seg oppdatert på hvordan det jobbes i Nav-kontorene og i Nav Forvaltning, og hvilke behov og utfordringer som målgruppene for de ulike stønadene faktisk har. Dessuten vil en tettere dialog være nødvendig for å øke forståelsen og den respekten mellom nivåene, som igjen vil være positivt med tanke på tilliten til det arbeidet som nivåene utfører. Basert på en samlet vurdering av intervjumaterialet og resultatene fra kartleggingen, så er det liten tvil om at det er en del skepsis og mistillit mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning i dag. Mye av dette kunne trolig vært tatt ned med en mer utviklet dialog og samhandling.

7.4.2 Tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker – hvordan fungerer ordningen?

Ordningen med tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker fungerer på den måten at saksbehandler i Nav Klageinstans, i enkeltsaker som enten er omgjort eller opphevet, gir en skriftlig tilbakemelding til den aktuelle enheten i Nav Forvaltning. Ved slikt utfall skal det alltid gis en tilbakemelding. Hver eneste sak som behandles i Nav Klageinstans blir registrert i et eget kvalitetsskjema, der blant annet resultat, kvalitet og omgjøringsgrunn gjøres rede for (hvis saken blir omgjort). Disse registreringene danner utgangspunktet for tilbakemeldingene i enkeltsaker, samt kvalitetsrapportene fra klageinstansen.

Hensikten med tilbakemelding i enkeltsaker er at Nav Forvaltning skal få en faglig begrunnet tilbakemelding for hvorfor klageinstansen har omgjort eller opphevet vedtaket. Videre er det et ønske om at det skal ligge en læringsmulighet i dette for Nav Forvaltning. Det gis ikke tilbakemelding kun i saker som er omgjort, hjemsendt eller opphevet; det hender også at Nav Klageinstans gir tilbakemelding i saker som stadfestes, når de for eksempel mener at det, på tross av riktig utfall i saken, er ting som kan forbedres. I Nav Forvaltning virker det å være en vanlig strategi at tilbakemeldingene blir lagt inn i egne mapper på fellesområdet, slik at alle kan ha tilgang til tilbakemeldingene og ha mulighet til å lese seg opp og lære.

Vi oppsummerte tidligere i kapitlet med at ordningen med kvalitet i enkeltsaker er en av de viktigste kanalene for tilbakemelding og læring mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning. I intervjuene forsøkte vi å trenge mer inn i hvordan denne ordningen fungerer, og ikke uventet var det varierende synspunkter på hvordan den fungerer. Vi ønsket å vite hvordan tilbakemeldingene brukes, og hva man eventuelt gjør i Nav Forvaltning for å systematisere og lære av tilbakemeldingene. Én ting som ser ut til å være felles på tvers av saksområder, er ønsket om å velge ut og prioritere oppfølging av de sakene og tilbakemeldingene som er gjentakende, og der det er et poeng at flere skal lære av det som er gjort:

Saksbehandler får det jo direkte til seg. Samtidig kommer det på mail, så kommer det i posten til oss og meg, som er avdelingsleder på de sakene. Jeg sender kopi av navn og fødselsdato til fagkoordinator, sånn at vi kan vurdere om vi skal ta det opp i plenum. Hele avdelingen skal lære av det. Hva er det vi har gjort? Jeg får papirversjonen. Fagkoordinator får bare beskjed, sånn at hun kan se at det har kommet en sak tilbake fra klageinstans, så hun kan vurdere om det er noe vi skal ta opp i plenum og lære av alle sammen, eller om det bare er i den enkeltsaken det er gjort en glipp. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Det er et fellesområde som er opprettet på våre interne systemer, hvor alt legges inn. Særskilt paragraf og behandlende kontor. I tillegg prøver vi å spre de relevante tilbakemeldingene til de klagesaksbehandlerne som har utført klagen. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Tilbakemeldinger i enkeltsaker går til den enkelte avdeling, og fagansvarlig tar de opp. I enkelttilfeller er det sånn at man går på den enkelte saksbehandler, og det som er verdt å ta opp generelt, tas opp i avdelingen. Det fungerer greit. Det går til den saksbehandleren som har sendt innstillingen til klageinstansen. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Ved flere enheter, og på tvers av saksområder, bekreftes det at tilbakemeldingen i utgangspunktet går tilbake til den som klagesaksbehandlet saken, og ikke den som behandlet saken i utgangspunktet. Dette er interessant, ikke minst med tanke på mulighetene til å tilbakeføre læring, som er et viktig mål for ordningen med tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker:

Ja, det er ikke den som har behandlet saken. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Det ville kanskje vært praktisk hvis vi fikk inkludert opprinnelig saksbehandler i utsendingen. Men selve tilbakemeldingen er god. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Det er ikke den som har fattet vedtaket [som får tilbakemelding], men den som har skrevet innstillingen til klageinstansen. Men alle sender til meg, så kan jeg ta det opp både spesifikt og generelt i fagmøter, eller direkte med saksbehandlere. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Det går vel til fagkoordinator, ene og alene. Enkelte ganger hender det at man får en e-post med informasjon om at det er omgjort. Men som regel må man følge opp sine egne klager. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

En positiv effekt som trekkes frem av ordningen med tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker, er at det fungerer som en konkret tilbakemelding på den jobben man gjør som saksbehandler, på individnivå. Mens kvantitativ resultatmåling ofte foregår på enhetsnivå, så får man gjennom denne ordningen en mer kvalitativ vurdering av den jobben man har gjort. Flere ga uttrykk for at de opplever det som positivt, blant annet på uføreområdet:

Jeg tror man lærer veldig mye av å få en direkte tilbakemelding på sin jobb. Spesielt når det gjelder § 12.5 og 12.6, og hvor man skal legge seg i forhold til streghetsnivå. Det er noe jeg har lyst til å innføre, at alle burde følge opp sine egne innstillinger. Jeg tenker det er greit at både den som først fattet avslag og den som behandlet klagen, ville hatt greit av å få en tilbakemelding på hvor man har lagt seg. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Noen informanter tok til orde for at både saksbehandler av førstegangsvedtaket og klagesaksbehandler burde fått tilsendt tilbakemeldingene direkte. Slik vi forstår det, fungerer ordningen på den måten at nytten av å videresende tilbakemeldingene blir vurdert av fagkoordinator, eventuelt sammen med avdelingsleder. Vi mener det er viktig at flest mulig vedtak går tilbake både til opprinnelig saksbehandler og klagesaksbehandler, fordi det fremkommer at det er mye læring som ligger i disse tilbakemeldingene. Én fagkoordinator på uføreområdet mente imidlertid at det skulle være tilstrekkelig at fagkoordinatoren er den som "holder tak" i dette:

I utgangspunktet skal det være nok at fagkoordinator får tilbakemelding, for vedkommende skal jo gi tilbakemelding til saksbehandler. Vi har valgt å legge det til fagkoordinator, fordi vi har hatt noen tilfeller med omgjøring fra klageenheten og Trygderetten der det har ligget for lenge i vårt system, uten at det ble gjort noe med saken. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Hva mener så klageinstansen om ordningen med tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker? Én tilbakemelding som vi merket oss spesielt, var at denne muligheten til å gi tilbakemelding i enkeltsaker kan være vel så viktig i saker som blir opprettholdt, som i saker som blir omgjort eller sendt tilbake for ny behandling. Dette er typisk saker med riktig vedtak, men der begrunnelsen og resonnementene bak ikke er gode nok. Svake vedtaksbegrunnelser kan føre til at det i klageinstansen blir stilt spørsmål rundt regelverkskompetansen i Nav Forvaltning – selv om vedtaket i seg selv er riktig. Dette illustrerer hvor viktig denne tilbakemeldingsfunksjonen er, uavhengig av om et vedtak etter klageinstansens syn er riktig eller uriktig.

På spørsmål om hvordan de opplever at tilbakemeldingene blir brukt og eventuelt systematisert i Nav Forvaltning, så var inntrykket at det brukes i ulik grad:

Vi tror at det kanskje brukes litt ulikt, det er nok noen enheter hvor det brukes mer systematisk, og andre steder hvor de kanskje ikke ser så mye på det. Det er bare det vi tror, da. Men jeg vet vel at dette har vært tatt opp med styringsenheten i Nav Forvaltning, så ut fra det vi har oppfattet, så har det vært mer fokus nå på å bruke tilbakemeldingene lokalt. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans (informant a).

Følelsen kan være at man sender tilbakemeldingene ut i intet noen ganger. Vi er litt usikre på hvor konsekvent det brukes. Så har vi jo eksempler også, der folk tar de veldig alvorlig og sender en e-post når de får tilbakemeldingen, og sier at den var nyttig eller spør mer. Så det er blandet. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans (informant b)

Basert på intervjuene med både forvaltningsenhetene og klageinstansen er det tydelig at ordningen med tilbakemelding i enkeltsaker fremstår som en viktig kilde for tilbakemelding, læring og utvikling – både på saksbehandlernivå og på avdelingsnivå. For en saksbehandler i Nav Forvaltning kan tilbakemelding i enkeltsaker gi et viktig korrektiv til den forståelsen man har av regelverket, og til kvaliteten generelt på saksbehandlingen. Signalene fra enkelte saksbehandlere om at de ønsker denne typen konkrete tilbakemeldinger, er viktig å ta med i det videre kvalitetsarbeidet i Nav.

Intervjumaterialet antyder at det er noe å hente på å jobbe mer likt på tvers av enheter og saksområder, når det gjelder systematiseringen og læringen fra tilbakemeldingene. Noen stiller også spørsmål ved hvorfor ikke tilbakemeldingen går direkte til den som behandlet saken opprinnelig. Med tanke på den læringen og de læringssløyfenene som man ønsker skal komme ut av ordningen med tilbakemelding i enkeltsaker, så er dette noe som må vurderes. Basert på tilbakemeldingene virker det å være et potensial for at ordningen med tilbakemelding i enkeltsaker kan utnyttes enda bedre i Nav sett under ett.

7.5 Erfaringsforum – læring gjennom deling og drøfting?

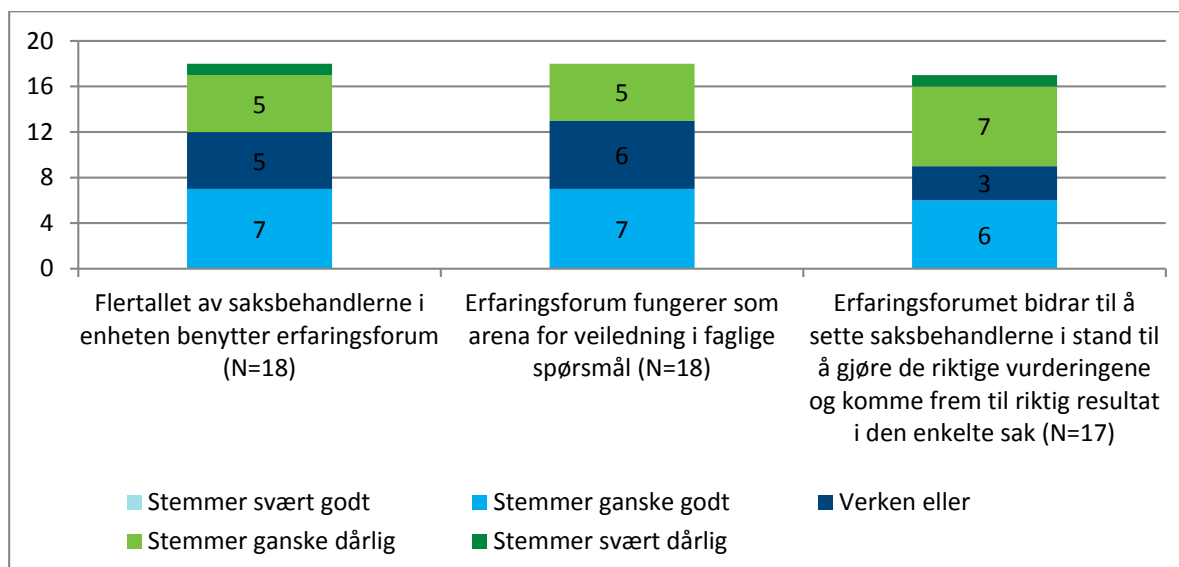
Erfaringsforum er et nettbasert forum der saksbehandlere kan dele erfaringer, stille faglige spørsmål og diskutere ulike spørsmål og problemstillinger knyttet til regelverk, saksbehandling og praksis. Nav Klageinstans styrer og administrerer ordningen, og i sin egen kvalitetsrapport (Nav Klageinstans 2015a) uttaler de følgende om bruken av erfaringsforum:

Når det gjelder henvendelser til klageinstansen på faglig veiledning er det fortsatt relativt stor pågang på foreldrepengeområdet. Det har imidlertid vært en positiv utvikling i den forstand at klageinstansen nå i mindre grad enn tidligere får henvendelser per telefon og mail. Dette skyldes ikke en nedgang i antall henvendelser, men at forvaltningskontorene nå i mye større grad enn tidligere benytter erfaringsforum som kanal ved sine henvendelser. Dette oppleves som svært positivt fra klageinstansen sin side, og må også anses som positivt for Nav som etat siden den veiledning som da gis er tilgjengelig for alle som arbeider på området i hele etaten (Ibid.; 18).

Samtidig markerer klageinstansen tydelig at forvaltningsenhetene må ta et større ansvar for å bidra til diskusjonene og drøftingene på forumet, og ikke bare stille spørsmål:

Når det gjelder henvendelsene på erfaringsforum må det imidlertid påpekes at inntrykket fortsatt er at forumet bærer lite preg av å være et diskusjonsforum for forvaltning, og at klageinstansen derfor fortsatt i stor grad fungerer som en svartjeneste. Dette er også påpekt tidligere uten at klageinstansen kan se noen spesiell utvikling i positiv retning når det gjelder dette (Ibid.; 18).

Klageinstansen minner i årsrapporten videre om "muligheten til å søke avklaring av generelle problemstillinger" på erfaringsforum. For å kartlegge Nav Forvaltnings erfaringer med erfaringsforum, ble de presentert for tre ulike påstander i kartleggingen. Figur 7.4 viser svarfordelingene.



Figur 7.4 Nav Forvaltnings vurderinger av erfaringsforum

Responsen viser at ingen enheter har udelt positive erfaringer med erfaringsforum som arena for faglig diskusjon og veiledning (ingen enheter som svarer "stemmer svært godt"). Tilbakemeldingene når det gjelder bruken av erfaringsforum blant saksbehandlere, og i hvilken grad det fungerer som en arena for veiledning i faglige spørsmål og som bidrar til å sette saksbehandlerne i stand til å gjøre de riktige vurderingene, kan beskrives som relativt moderate. For å få en bedre forståelse av erfaringer med og

synspunkter på erfaringsforum ble respondentene bedt om å utdype gjennom et åpent kommentarspørsmål.

Det dominerende synet er at erfaringsforum er greit for meningsutveksling, men i liten grad bidrar til å avklaring av faglige spørsmål. Flere stiller spørsmål om hensikten eller gevinsten ved forumet. Søkefunksjonen blir beskrevet som mangelfull, noe som også begrenser nytteverdien. Den store svakheten beskrives imidlertid som at forumet ikke har noen formell status, og at spørsmål i liten grad blir endelig besvart og avklart. Vi har valgt å gjengi tre svar i sin helhet, som dekker spennvidden i svarene, fra det mest positive til det mest kritiske svaret.

God effekt på de som bruker det, forutsatt rask avklaring. Ønsker mer tydelige avklaringer/ konklusjoner

Vi mener at dette i for stor grad er en arena hvor hvem som helst kan mene noe, også om faglige spørsmål. Det er et usikkert fora når det gjelder kvalitetssikring av faglige spørsmål

Her blir det alt for mange "enkle" spørsmål som burde vært vurdert internt før det stilles spørsmål i erfaringsforum. Alt for mye synsinger og sløsing av tid. Erfaringsforum er ikke en rettskilde. Anbefales lagt ned!

Også i intervjuene med forvaltningsenhetene og klageinstansen ble erfaringene med erfaringsforum tatt opp, og resultatene fra intervjuene samsvarer med resultatene fra kartleggingen. Samtidig ble det påpekt av enkelte at det har vært en viss bedring i hvordan forumet blir brukt nå, sammenlignet med tidligere. Blant annet omtales det som et fremskritt at Nav Klageinstans har tatt mer styring med hvem som skal ha adgang til å ta ned og foreta en endelig avklaring av ulike problemstillinger på forumet:

Noen enkle problemstillinger, kan må få ganske fort og greit svar på, der er jo klageinstansen ansvarlig for at de skal gå inn og svare på problemstillinger. Men det er klart at det er enkelte ting de også syns er vanskelig, og da tar det tid å få avklaring og å få tilbakemelding. Men det er egentlig en grei arena for å få avklart om man har ulik praksis, for da kan man jo svare alle enhver som jobber med bidrag, hvordan man gjør det. Barnebidrag, Nav Forvaltning.

Tilbakemeldinger gitt fra Nav Klageinstans via erfaringsforum kan danne grunnlag for diskusjoner i fagnettverkene på ulike saksområder:

Det hender vi sitter og diskuterer i nettverksgruppen, så blir vi enige der. "Nei, den der må vi løfte til erfaringsforum". Sånn at man kan ikke si at det bare er en måte å gjøre det på. For du kan jo bare melde inn en sak uten at jeg vet om det, ikke sant, fordi du stusser på en problemstilling. Så kan vi få et svar, og hvis vi er litt usikre på om det er sånn det skal praktiseres, så kan jeg ta det med meg i nettverksgruppen og diskutere det der. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Egentlig synes jeg at en får ganske fort tilbakemelding når en har meldt inn en problemstilling. Men det er ikke alltid en får like klart svar. Det synes jeg er en uting noen ganger. Det er ikke alltid jeg føler jeg blir noe klokere. Enslig forsørger, Nav Forvaltning.

Basert på en samlet vurdering av det som ble sagt i intervjuene med saksbehandlere, fagkoordinatorer og avdelingsdirektør(er) fremstår fagnettverkene med fagkoordinatorene som en viktigere arena for avklaringer rundt regelverk og praksis, enn erfaringsforumet:

Noen gangen synes jeg det blir litt hummer og kanari. Det blir sånn diskusjonskanal der det er mange som mener noe. Personlig så har jeg like mye utbytte av det fagnettverket som vi har. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Jeg vet nesten ikke hva jeg skal kalle det, det er et møl, for å si det sånn. Vi bruker det noe. På dagpenger er det i utgangspunktet kun fagkoordinatorene som skal legge ut ting der, men vi kan jo la saksbehandlerne legge ut spørsmål. Men det er i grunnen det store intet, fordi det er så mange Nav-kontorer som legger ut ting der, og

som liksom diskuterer ting som ikke egentlig har så veldig stor relevans for oss. De tingene vi er opptatt av å avklare, de avklarer vi i fagnettverket. Det vi ikke klarer å avklare i fagnettverket, da legger en av fagkoordinatorerne det ut på erfaringsforum, eller vi tar kontakt med klageinstansen for å få en veiledning av de problemstillingene som ikke skal videre til direktoratet. Men eller så er ikke erfaringsforum så interessant, nettopp fordi kvaliteten rett og slett ikke bra nok, i og med at alle har tilgang der. Dagpenger, Nav Forvaltning.

Behovet for en sterkere styring og "tilgangskontroll" på erfaringsforum ble løftet frem av flere, både i kartlegging og intervju. Det er en klar tilbakemelding at det trengs mer kontroll av hvem som legger ut saker og hvem som svarer på forumet, i tillegg til at det må jobbes mer for å unngå tendensen til at man forsøker å "snike seg til" konkrete svar i enkeltsaker gjennom måten spørsmål tas opp på:

En må jo være bevisst på hvilke problemstillinger en legger på erfaringsforumet. Det hender jo at folk prøver å kamuflere enkeltsaker som generelle problemstillinger, og det kan ødelegge litt. Viktig at de som bruker erfaringsforumet er bevisste på bruken. Vi ønsker å finne ut hva som er praksis ved enhetene. Skal en mene noe på erfaringsforumet, så må man gi uttrykk for sin praksis, og da må en godta det svaret man får. Foreldrepenger, Nav Forvaltning.

Hva mener så Nav Klageinstans om erfaringsforum? Opplever de at det brukes på den måten som var tenkt – som en faglig diskusjonsarena for spørsmål knyttet til regelverk og praksis? Har Nav Klageinstans en annen oppfatning av hvordan dette fungerer enn Nav Forvaltning, eller er erfaringene like? En tilbakemelding fra klageinstansen var at erfaringsforum er en kanal som brukes mer enn tidligere, og som et stykke på vei har overtatt for telefon som kanal for å stille spørsmål og få tilbakemeldinger. Imidlertid ble det problematisert at selve portalen, og den tekniske funksjonaliteten rundt denne, ikke fungerer godt nok med tanke på å understøtte den funksjonen som erfaringsforum skal ha som en mer historisk kilde, der tidligere spørsmål og avklaringer om et gitt tema effektivt kan søkes opp på nytt – slik at klageinstansen slipper å svare på spørsmål som de har svart på tidligere:

Det brukes ikke som et oppslagsverk, men det er jo også elendig utformet med tanke på å kunne fungere som det. Det er veldig vanskelig å søke opp tidligere tema. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Ellers ble bruken beskrevet som varierende, noe som er en utfordring så lenge dette skal være en foretrukket kanal for faglig veiledning:

Veldig ulik bruk på ulike områder da. På noen områder er det helt stilt, mens på andre er det veldig stor aktivitet. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

En stor del av vår faglige veiledning går gjennom erfaringsforum. Det er jo et stort system, og på de områdene som er sentralisert har styringsenheten i Forvaltning gitt tilbakemelding om at det skal være ting som har vært drøftet i de enhetene som behandler saker, og at det fortrinnsvis skal være fagkoordinator som legger ut spørsmål. Men på et område som enslig forsørger er det åpenbart at her legger kreti og pleti ut spørsmål. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Resultatene fra både kartlegging og intervju viser at det trengs en tydeliggjøring av hensikten med erfaringsforum dersom det skal satses videre på. Hvilken funksjon skal det egentlig tjene? Er det ment kun som en arena for faglig meningsutveksling og diskusjon, eller skal man fra dette forumet også kunne hente ut innspill som kan danne grunnlag for å justere på egen praksis? I begrepet *erfaringsforum* ligger det etter vårt syn et ganske klart signal om hva dette er ment som; et forum der man kan drøfte sine erfaringer og synspunkter på ulike faglige spørsmål. Det er ikke ment som en autoritativ kilde for hva som er rett og galt å foreta seg i enkeltsaker eller når det gjelder regelverkspraksis mer generelt. Tilbakemeldingene tyder imidlertid på at dette er uklart for en del, og at enkelte bruker forumet på en måte som er egnet til å skape forvirring rundt dette. Og i den grad man har en lik oppfatning av hva forumet skal være, så er det ulike

tilnærminger i praksis. Mens noen tar spørsmål og avklaringer via erfaringsforum først, før de eventuelt diskuterer det i fagnettverket, så gjør andre det motsatt; de løfter en sak til erfaringsforum, dersom de har identifisert et behov for å gjøre det via fagnettverket. For disse er det fagnettverket som er den viktigste arenaen for faglige avklaringer. Om erfaringsforum skal være et "supplement" til fagnettverkene, så kan det sikkert fungere – men da må det i så fall tydeliggjøres enda mer.

Med en tydeligere styring av de spørsmål og svar som legges ut, vil erfaringsforum fungere mer i tråd med det som var intensjonen. Da kan saksbehandlere i Nav Forvaltning og andre deler av Nav ha tillit til det som blir lagt ut. Imidlertid er det viktig å understreke at dersom erfaringsforum skal fungere som et diskusjons- og drøftingsforum, er det viktig at også Nav Forvaltning er seg sitt ansvar bevisst, for å legge ut faglige problemstillinger og ta initiativ til diskusjon. Det er et gjensidig ansvar her, som forumets relevans avhenger av. Mange saksbehandlere i Nav Forvaltning opplever at relevansen av forumet avhenger av klageinstansens uttalelser. Det er tilbakemeldingene fra klageinstansen som betyr noe, og det er de svarene saksbehandlerne er ute etter. I et slikt lys blir det derfor viktig å unngå en for vilkårlig bruk av forumet, fordi det vil undergrave hensikten med det. For at erfaringsforum skal fungere bedre trengs det en presisering av formål og hensikt, samt enda tydeligere styring av hvem som kan legge ut. Ett forslag kan være å avgrense forumet til de krevende spørsmålene, som flere etterlyser svar på – på områder der for eksempel rundskrivene ikke oppleves å gi en tydelig nok instruks.

7.6 Oppsummering

Det er liten tvil om at Nav Klageinstans gjør mye for å fungere som én klageinstans. Alle møter foregår for eksempel via telefon og video, slik at alle saksbehandlere på et saksområde deltar, selv om de sitter ulike steder. På spørsmål om fordeler og ulemper med at man er én enhet eller flere enheter i klageinstansen som behandler klager på et saksområde, så kom det frem i enheter som er alene om å saksbehandle klager, at det er en reell frykt for at man kan utvikle en praksis i klagesaksbehandlingen som ikke blir korrigert utenfra av andre. Dette gjelder for foreldrepenger og dagpenger. Selv om saksbehandlerne på disse områdene mente at de har en enklere oppgave med å koordinere praksis "internt", er de samtidig bekymret for at de nærmest i det stille kan utvikle en praksis som ikke er i tråd med intensjonen. De mente faktisk at det i denne sammenheng er en fordel å være to-tre ulike enheter som behandler klager på et saksområde, fordi man da kan følge med hverandre og holde hverandre under oppsikt.

Når det gjelder kompetansen i Nav Klageinstans, så vurderes denne som god av Nav Forvaltning – men først og fremst når det gjelder det juridiske. Det er en opplevelse blant flere av saksbehandlerne i Nav Forvaltning at saksbehandlerne i klageinstansen sitter "fjernt" fra den virkeligheten de opplever i førstelinjen (både i Nav Forvaltning og i Nav-kontorene), og at de har liten kunnskap om Navs tjenester og virkemidler for øvrig. Dette mener vi er et viktig innspill, som må tas med i vurderinger av hvordan Nav Klageinstans kan styrkes fremover.

Når det gjelder erfaringsutveksling og læring mellom Nav Klageinstans og Nav Forvaltning, finner vi at det først og fremst skjer gjennom tilbakemelding på kvalitet i enkeltsaker, og gjennom kvalitetsrapportene. Samtidig gir flere enheter uttrykk for at de kunne ønsket seg noe mer i dialogen med klageinstansen, i form av møtearenaer og faglige diskusjoner, men også med tanke på opplæring i regelverk. Flere ser ut til å mene at de kan lære mer av klageinstansen enn det det er rom for å gjøre i dag; samtidig mener saksbehandlerne i Nav Forvaltning at også klageinstansen vil ha mye å tjene på en tettere samhandling med Nav Forvaltning – ikke minst når det gjelder kunnskapen om Nav-systemet. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder også at Nav Klageinstans, innen ulike saksområder, må jobbe videre for å "forebygge" ulik praksis i klagesaksbehandlingen. Fagnettverkene i Nav Forvaltning fungerer som en arena som effektivt avdekker ulik praksis i klageinstansen.

8 Bruk av rådgivende lege i Nav

8.1 Innledning

Oppgaven til de rådgivende legene i Nav er å bidra med råd til saksbehandler/veileder i forbindelse med saksbehandling, oppfølging og avklaring av brukere som har helseutfordringer.¹⁰ De rådgivende legene er organisert enten i tjenestelinjen eller ytelseslinjen i Nav. Ytelseslinjen fatter vedtak i større omfang, og den rådgivende legen bidrar med sin kompetanse når saksbehandlerne har behov for slik rådgivning. Det er erfaringer med bruk av rådgivende lege i ytelseslinjen, i forbindelse med saksbehandling av vedtak, som først og fremst presenteres i dette kapitlet. Imidlertid vil bruk av rådgivende lege i forbindelse saker om arbeidsavklaringspenger som regel skje via Nav-kontoret og tjenestelinjen.

I enkeltsaker skal rådgivende lege fungere som medisinsk rådgiver for saksbehandlerne. De skal svare på helserelaterte problemstillinger som de blir forelagt. Samtidig kan rådgivende lege selv ta initiativ til rådgivning. Den rådgivende legens uttalelse skal formuleres uten å gi inntrykk av at vedkommende har tatt en beslutning med hensyn til om vilkår er innfridd. De rådgivende legene skal verken vurdere vilkår for ytelse eller fatte enkeltvedtak; det er saksbehandlerne og veilederne i Nav som har ansvaret for å gjennomføre vilkårsvurderinger i forbindelse med krav om ytelser og for å påse at saksbehandlingen tilfredsstiller kravene i folketrygdlovens kapittel 21 (saksbehandlingsrundskriv med generelle vedlegg) og Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven). De rådgivende legene skal kun uttale seg om medisinske forhold som er av betydning for ulike sider av en sak, for eksempel knyttet til arbeidsutprøving eller behandling. Det betyr at de heller ikke skal foreta medisinske undersøkelser, utredninger eller behandling av brukere. Legenes innspill er kun rådgivende; til syvende og sist er det saksbehandler i Nav som vurderer om, og eventuelt i hvilket omfang, legenes råd skal legges til grunn.

Det er verdt å merke seg at rådgivende lege også kan ha en nøkkelrolle i prosessen med å fremskaffe nødvendig dokumentasjon i enkeltsaker. Dette er spesielt interessant i lys av funnene så langt i rapporten, som viser at det er her mange av utfordringene i Nav ligger, når vi relaterer det til målsettingen om rask og riktig saksbehandling for flest mulig brukere. Saksbehandlerne har generelt et ansvar for å dokumentere muntlige råd gitt av rådgivende lege.

Navs rolledokument for de rådgivende legene peker videre på viktigheten av at det utvikles et godt samarbeid mellom saksbehandler/veileder og den rådgivende legen, for å legge til rette riktige og raske vedtak og en god oppfølging av brukerne. På et mer overordnet plan legges det vekt på at de rådgivende legene i Nav, med sin trygdemedisinske kompetanse, skal bidra til å "understøtte Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi". Videre at "det trygdemedisinske fagmiljøet og kompetansen skal være en integrert del av Navs virksomhet, i tråd med etatens mål, satsninger og prioriteringer".

I Nav Klageinstans skal den rådgivende legen gi trygdemedisinske råd til saksbehandlerne, basert på saksdokumentene og eventuelle uttalelser fra etatens øvrige rådgivende leger. Det er viktig å være klar over at rådgivende lege i klageinstansen gir sine råd uten å være bundet av tidligere trygdemedisinske råd.

Per oktober 2015 var det i alt 110 rådgivende leger i Nav, fordelt på totalt 71 årsverk, og dette antallet har vært ganske stabilt de siste årene.¹¹ Av disse var 57 årsverk organisert i tjenestelinjen, og 14 i ytelseslinjen. De 14 årsverkene i ytelseslinjen er fordelt på 23 rådgivende leger, som alle jobber inn mot Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. De øvrige legene og årsverkene er tilknyttet tjenestelinjen og Nav-kontorene.

¹⁰ Tekst i innledningen er hentet fra "Rolledokument for den rådgivende legetjenesten i NAV" (2014).

¹¹ Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vakante stillinger er ikke med.

8.2 Erfaringer med bruk av rådgivende lege i Nav Forvaltning

I kartleggingen i Nav Forvaltning ble det stilt tre åpne spørsmål om bruken av rådgivende lege. Mens vi i det første ba enhetene beskrive sin egen bruk av rådgivende lege, så ba vi dem i det neste spørsmålet om å vurdere i hvilken grad de rådgivende legene bidrar til økt kvalitet i saksbehandlingen. Det tredje spørsmålet gjaldt om legene involveres ofte og tidlig nok i enkeltsaker.

På spørsmålet om hvordan enhetene vil beskrive sin egen bruk av rådgivende lege, så kan svarene grovt deles inn i to hovedkategorier, der den første handler om at bruken av rådgivende lege i stor grad "styres" av saksområde og de krav til dokumentasjon av medisinske forhold og eventuelt årsakssammenheng som finnes innenfor ulike saksområder. Noen enheter svarte at de ikke bruker rådgivende lege særlig ofte, fordi ytelsene de saksbehandler ikke gjør det nødvendig. En enhet svarte for eksempel at "Vi bruker ikke disse mye, da ytelsene vi håndterer ofte ikke gjør det så nødvendig", mens en annen oppga at "vi bruker rådgivende lege i henhold til rutine."

Videre ble det i en del svar fremhevet at behovet for å involvere rådgivende lege varierer fra enkeltsak til enkeltsak, selv innenfor ytelser der medisinske forhold er en viktig del av bildet. "Rådgivende overlege blir brukt i de sakene der det er behov" og "brukes ved behov for medisinsk kompetanse og hjelp, i enkelte sakstyper følger det av retningslinjene at rådgivende lege skal brukes" er eksempler på svar som viser hvordan vurderingen av behov i enkeltsaker styrer bruken av rådgivende lege.

Ett svar i denne kategorien med svar skilte seg ut: "Bruken varierer en del. Både mellom fagfelt og saksbehandlere." Det interessante her er påpekningen av at bruken av rådgivende lege også varierer mellom saksbehandlere. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i kapitlet, når resultater fra intervjuene presenteres.

Felles for svarene i den andre hovedkategorien er at de fokuserer på nytten og verdien av at rådgivende lege uttaler seg i en sak. Om lag halvparten av svarene fra de atten forvaltningsenhetene som besvarte dette spørsmålet, kan rubriseres i denne kategorien. Eksempler på tilbakemeldinger var disse:

- *Primært benytter vi rådgivende overlege på yrkesskade, menerstatning samt i enkelte sykepengesaker. Vi har stor nytte av dialogen med rådgivende lege.*
- *Bruk av rådgivende lege benyttes i saker hvor forvaltningen er i tvil om medisinske spørsmål. Nødvendig å ha medisinsk kompetanse tilgjengelig.*
- *Bruker dem i saker som krever medisinsk faglig kompetanse. God ordning.*

To av svarene trakk også frem at ordningen med rådgivende lege har blitt bedre

- *Fungerer bedre enn før. Opplever at det har blitt bedre gjennom bruk av egne rådgivende leger i Nav Forvaltning.*
- *Vi får stort sett raske, gode og anvendelige svar. Har vært en klar forbedring de siste par årene på kvaliteten som leveres fra rådgivende leger.*

Ikke overraskende viser tilbakemeldingene ellers at rådgivende lege brukes mest i forbindelse med ytelser som involverer medisinske vurderinger, slik som yrkesskade, uføretrygd, menerstatning og grunn- og hjelpestønad. Dette kan sies å indikere en riktig bruk av den rådgivende legeressursen, uten at vi har mulighet til å ta stilling til om det faktisk er slik eller om omfanget av bruken er riktig. Det er mye positivt å spore i tilbakemeldingene, og det er tydelig at de trygdemedisinske rådene fra legene er noe Nav er avhengig av for å kunne forestå en god saksbehandling. Ser vi på resultatene fra intervjuene med saksbehandlerne i Nav Forvaltning, så er disse helt på linje med det som kom frem gjennom kartleggingen. I og med at rådgivende lege som ressurs er lite relevant på enkelte saksområder, så er det stort sett erfaringene fra saksbehandlere på uføreområdet og AAP-området som gjengis i fortsettelsen. Felles for alle

saksbehandlerne er at de beskriver en ressurs som er tilgjengelig, der de raskt får svar på sine forespørsler. De rådgivende legene beskrives som en nøkkelressurs, som bidrar med en type kompetanse som ingen andre aktører, verken innenfor eller utenfor Nav, har.

Uføretrygd peker seg ut som det området der rådgivende lege har den viktigste rollen. Når de involveres, så vil det typisk være for å bistå i vurderingene av om det har blitt gjennomgått hensiktsmessig behandling eller om arbeidsrettet avklaring og utprøving har vært forsøkt nok, slik at saksbehandler på et bedre grunnlag kan ta stilling til § 12-5 (hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak). I den ene forvaltningsenheten vi intervjuet, oppga de at rådgivende lege stort sett blir brukt i saker som omhandler unge uføre og ved yrkesskadevurdering. De fortalte også at de hadde en policy internt som gikk ut på å ikke involvere rådgivende lege unødvendig, for eksempel når de har vært involvert tidligere, eller når de mener de som saksbehandlere er i stand til å gjøre de vurderingene de skal, internt i forvaltningsenheten:

Det er viktig å ikke begynne å spørre rådgivende lege på nytt, hvis man allerede har spurt fra før. Så vi må jo inn å se på det materialet vi har. Vi har vel egentlig sagt at vi skal forsøke å se om vi klarer å avklare i egen enhet, før vi begynner å sende til rådgivende lege. I hvert fall har jeg prøvd å diskutere det med en kollega, for å se om han har nok for å avklare. Det er jo ikke noe poeng i å misbruke rådgivende lege, det vil jo forsinke saksbehandlingen og. Det er bare der det er nødvendig, bare i tvilssaker. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Samtidig vedgikk samme informant at de nok hadde en del å gå på når det gjelder å forberede saken før den sendes over til rådgivende lege, slik at legene har en bestilling å jobbe ut fra:

Men det handler litt om, altså rådgivende lege har jo etterspurt litt bedre bidrag fra oss og. Vi har vært for dårlig til å lage saksfremlegg. Vi vil gjerne høre hvordan de tenker og. Med et godt saksfremlegg, og så høre hvilke tanker vi har og hvorfor er vi usikre. Og det synes jeg er på sin plass. Vi skal ikke bare sende nedover og håpe å få svaret fra en rådgivende lege. Så det synes jeg er viktig og. Så der har vi hatt noe å hente, da. Men, det er jo ikke bestandig at vi velger å følge rådgivende lege sin anbefaling heller, men da må man begrunne godt i vilkårsvurderingene, hvorfor en velger å se annerledes på det. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Ved den andre uføreenheten vi intervjuet, trakk de frem at uføresaker fra eget fylke kommer fra en befolkning som er sammensatt og heterogen, og der stort innslag av "storbyutfordringer" knyttet til rusbruk, psykiske vansker og sosiale utfordringer, fører til at mange saker befinner seg i et grenseland. I en del saker er det slett ikke åpenbart at søker har varig sykdom, skade eller lyte, eller at den medisinske tilstanden er det som har ført til en nedsettelse av funksjonsnivået, som igjen er av et slikt omfang at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen. I enheter som behandler uføresaker av en litt mer sammensatt karakter, der sammenhengen mellom medisinsk tilstand og nedsettelse i funksjonsnivå kan være krevende å vurdere, vil bruk av rådgivende lege være ekstra viktig for saksbehandlerne. Når de ved denne enheten forklarte at de likevel ikke brukte rådgivende lege så mye, så handlet dette om to ting; for det første at de for et par år siden fikk beskjed om at de over tid hadde brukt rådgivende lege for mye; for det andre at dette er en målgruppe der legespesialister og helsetjenesten for øvrig gjerne har vært involvert på et tidligere tidspunkt og allerede utredet mange av de forholdene som har betydning for saksbehandlingen.

Imidlertid åpnet de for at de nok burde bruke rådgivende lege mer enn de gjør i dag, nettopp fordi en målgruppe der mange har sammensatte utfordringer og behov, gjør det nødvendig. En for tilbakeholden bruk av rådgivende leger i Nav kan faktisk gi en risiko for at en for streng praksis får feste seg i Nav:

Det er veldig vanskelig. Noen saker er jo veldig klare, mens andre ganger må du gå noen runder med deg selv, du må kanskje ringe lege og snakke med andre saksbehandlere. Så er den kanskje fortsatt ikke helt klar. Og da har man jo kanskje en tankegang om at det er bedre å gi et avslag enn å innvilge en varig ytelse på feil

grunnlag. Men det er jo da vi kanskje skal være flinkere til å bruke rådgivende lege. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Innenfor arbeidsavklaringspenger, som også er en helserelatert ytelse, vil rådgivende leger kunne spille en viktig rolle. Til forskjell fra uføretrygd vil mye av bidraget imidlertid skje via Nav-kontoret, i forbindelse med arbeidsevnevurderingen og oppfølgingen og avklaringen av brukernes situasjon generelt. Videre kan det være behov for at rådgivende lege bistår når Nav-kontoret skal vurdere om bruker, på grunn av sykdom, skade eller lyte, har behov for å motta arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadperiode på fire år.¹² Arbeidsavklaringspenger involverer i det hele tatt ulike vurderinger knyttet til helse og arbeidsevne, og slik sett kan man forvente at rådgivende leger benyttes ofte. Intervjuene med saksbehandlerne i Nav Forvaltning bekreftet at bruken hovedsakelig skjer gjennom Nav-kontorene. Samtidig mente de at legene kunne vært trukket inn oftere – både i Nav-kontorets regi, men også på eget nivå:

Nav Forvaltning her i (fylke) bruker ikke rådgivende lege. Men Nav-kontorene bruker rådgivende lege. I første halvdel av 2015 så var det i Norge bare ti saker der forvaltning hadde brukt rådgivende lege i hele landet. For å være helt ærlig, så tror jeg vi har for dårlig tid til å bruke rådgivende lege. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler a).

Jeg har brukt det et par ganger i klagesaker. Men det har ikke vært noe hyppig, nei. Men der de må inn, for at det skulle vært gjort på Nav-kontoret. Og det er hyppig bruk på lokalkontoret, men kanskje likevel ikke hyppig nok. Jeg tror de kunne brukt det i større grad enn de gjør, for noen ganger mangler vi de medisinske avklaringene som burde vært der. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning (saksbehandler b).

Ved begge AAP-enhetene vi intervjuet var de tydelig på at bidraget fra de rådgivende legene er viktig:

Det gir en større trygghet når ting er gjort riktig. Nå har rådgivende lege vært inn i klagesaken som jeg holdt på med i morges, og på en måte bekreftet det som både Nav-kontoret og fastlegen hadde kommet frem til. Så da blir en sak tyngre, synes jeg. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Ja, det kan være avgjørende bidrag også, faktisk. Nav-kontorene legger ofte avgjørende vekt på det som rådgivende lege vurderer, og konklusjonen til rådgivende lege. Det kan være saker der man har satt fram krav om uføretrygd, og der Nav-kontoret er i tvil om de skal lage en ny arbeidsevnevurdering. Da legges det avgjørende vekt på rådgivende overlege, også i nye saker. Vilklårene i § 11-5. Det kan også være i avslagssaker, der de ikke lenger fyller vilklårene i § 11-5 eller 11-6. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Uttalelsene viser at det å bruke rådgivende lege i Nav Forvaltning noen ganger er helt nødvendig, selv om det ifølge rolledokument for den rådgivende legetjenesten i Nav er de rådgivende legene i tjenestelinjen som i hovedsak forventes å bidra med råd når det gjelder arbeidsavklaringspenger. Spesielt når dokumentasjonsgrunnlaget ikke gir svar på de spørsmål som saksbehandlerne i Nav Forvaltning skal besvare, eller det oppstår tvil rundt hvor grundig arbeidsevnevurderingen er utarbeidet, så vil det være nødvendig å høre med en rådgivende lege. Det som kan føre til at det likevel ikke skjer, er, som signalisert i ett av sitatene foran, at man ikke tar seg tid til å involvere en rådgivende lege, fordi det fort vil kunne medføre forsinkelser i saksbehandlingen.

Er det så en mulighet for at bruken av rådgivende lege kan føre til at flere vedtak klages på? Ved den ene uføreavdelingen så de ikke bort fra at det kan være et utslag av å trekke inn rådgivende lege. Både indirekte, ved at sakene er bedre utredet og kanskje fører til et utfall som bruker er uenig i, men også mer

¹² Kilde: Rolledokument for den rådgivende legetjenesten i Nav (2014).

direkte, fordi bruker ser at en rådgivende lege har vært involvert. Dette i seg selv kan medvirke til at en del klager på et avslagsvedtak:

Jeg opplever i hvert fall at enkelte brukere er veldig opptatt av å påpeke at det er Navs lege som sier at jeg ikke er syk nok, mens min lege sier at jeg er det. "Hvordan kan dere stole på han og ikke på min lege?" Jeg leser veldig mye det i klagen. "Nå må dere stole på den legen som har fulgt meg i år etter år, og ikke bruke intern lege". Konkluderer nesten indirekte med å si at vi bestiller en uttalelse fra vår lege. Hvis det er brukt, og hvis vi har begrunnet avslaget med det, så synes jeg at det er noe vi ser igjen i veldig mange saker. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Ved samme uføreavdeling var informantene opptatt av at Nav-kontoret må bli flinkere til å dokumentere det som rådgivende lege har uttalt seg om på et tidligere tidspunkt, for å redusere unødig dobbeltbruk av legeressursen. Selv om saksbehandlerne i forvaltningen gjerne trenger å få svar på andre spørsmål fra de rådgivende legene enn det Nav-kontorene gjør (vilkårsvurdering i forbindelse med ytelse versus oppfølging og avklaring), så kan det uansett tenkes at en god dokumentasjon av rådgivende legers uttalelser i Nav-kontorene kunne tatt ned behovet for å trekke dem inn på senere tidspunkt. "Muntlige avklaringer" med en rådgivende lege kan aldri være akseptabelt:

Der ser vi ofte at det er en sånn muntlig diskusjon. De har hatt en uformell prat, virker det som. Der er det ofte at vi ikke ser noe notat. Det står ofte at de har drøftet saken med rådgivende overlege. Jeg legger lite vekt på at Nav-kontoret har diskutert en sak med rådgivende overlege, fordi det ofte er veldig tynt det den rådgivende overlegen har kommet med av uttalelser. Det er noen unntak, men ofte så blir det bare nevnt i forbifarten. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Hvor ideelt det er at en rådgivende lege kobles inn tidlig eller sent i en *potensiell* uføresak, vil variere fra sak til sak. Dersom behovet er å avklare (rest)arbeidsevne og få til en reell oppfølging og avklaring av bruker, så kan det være et poeng at rådgivende lege involveres tidlig i forløpet. Dersom behovet heller er å få de siste vurderingene i forbindelse med vurderinger av retten til ytelse (for eksempel i en uføresak), så er det forståelig at saksbehandlerne i Nav Forvaltning forespør legene i denne fasen. Det som eventuelt kan dempe behovet for å involvere rådgivende lege i saker der de har vært involvert tidligere, er at den legen som først var involvert har utredet saken på en måte som også gir svar på mer ytelsesspesifikke spørsmål. I tillegg må uttalelsene være godt dokumentert. Ujevn kvalitet på dokumentasjonen av legenes uttalelser fører imidlertid i praksis til at rådgivende lege må trekkes inn i en del saker, også i Nav Forvaltning:

For oss er det bra at de kommer inn sent. Men Jeg tenker i forhold til hele løypa, så burde rådgivende lege inn i sykemeldingsperioden. Det handler også om å ha dialog med primærlegen. Det er nok dessverre slik at leger snakker best med leger. Altså, alle andre folk er jo helt utafor. Jeg tror at jo forttere man kommer i gang, jo bedre er det for de fleste, selv for personer som har tunge psykiske diagnoser, hvor det er helt åpenbart at her må det en periode til for at personen skal komme seg litt opp å stå. Jeg tror det hadde avlastet hele systemet, egentlig. Altså både helsesektoren og Nav, og spart masse penger for samfunnet. Uføretrygd, Nav Forvaltning.

I et klage- og omgjøringsperspektiv vil det kunne være positivt å benytte rådgivende lege så tidlig som mulig i uføresaker, fordi vurderingene da vil være mer knyttet til arbeidsevne og helsetilstand. Det å trekke inn rådgivende lege sent i forløpet, og primært for å vurdere brukernes rett på uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger, vil i verste fall være klagegenererende, fordi brukerne da vil ha en oppfatning av at legen primært er trukket inn for å bistå saksbehandler i vurderingen av retten til ytelse. En saksbehandler på uføreområdet hadde følgende tanker rundt en tidligere involvering av rådgivende lege:

Jeg tror at brukere hadde opplevd oss å være mer på tilbudssiden, hvor vi virkelig ønsker å hjelpe til. I stedet for at vi kommer med rådgivende overlege for å si "nei, vet du hva, du oppfyller ikke vilkårene for den ytelsen". Uføretrygd, Nav Forvaltning.

Det er fullt forståelig at saksbehandlere i Nav Forvaltning har behov for å rådføre seg med rådgivende lege i enkeltsaker. Det samme gjelder for klageinstansen. Likevel kunne kanskje noe av dette vært unngått, dersom man hadde fått avklart, og ikke minst dokumentert, flest mulig vesentlige momenter i saken i en tidlig fase.

Det andre åpne spørsmålet vi stilte i kartleggingen var om de rådgivende legene bidrar til økt kvalitet i Navs saksbehandling. Nesten alle de forvaltningsenhetene (N=18) som besvarte spørsmålet svarte "ja", "definitivt" og "absolutt". Tilbakemeldingene er med andre ord veldig positive til de rådgivende legenes bidrag i trygdesaker, og det er liten tvil om at de med sine vurderinger bidrar til økt kvalitet i saksbehandlingen, gjennom bedre avklaring og dokumentasjon av helsemessige forhold. Det ble begrunnet blant annet slik: "saker som har vært hos rådgivende leger blir sjeldnere omgjort i klageomgangen", "rådgivende lege tilfører sakene nødvendige vurderinger for at det skal fattes riktige vedtak", de "bidrar til at den medisinske dokumentasjonen i saker blir tydeliggjort" og "alt i alt bidrar legene til at våre utredninger og konklusjoner er fattet på et bedre faktagrunnlag enn om legene ikke hadde vært rådspurt." Et par tilbakemeldinger var litt mer moderate. Én enhet formidlet at de rådgivende legene "i noen tilfeller" oppleves å gi nyttige bidrag, mens en annen svarte slik: "vi erfarer at enkelte av legene bedre enn andre bidrar til økt kvalitet – dette handler om at enkelte leger svarer noe utenfor tematikken, og gir lite utfyllende tilbakemeldinger."

At kvaliteten på deres bidrag oppleves å være god sier imidlertid lite eller ingenting om hvorvidt de rådgivende legene brukes riktig. Riktig bruk av rådgivende leger handler både om at i) de brukes i de riktige sakene, og at ii) de trekkes inn på de rette tidspunktene. For å finne ut mer om forvaltningsenhetenes erfaringer med dette, var det tredje spørsmålet med åpent svar formulert slik: Blir de rådgivende legene involvert ofte nok, og tidlig nok, i enkeltsaker? Her kunne respondentene også vurdere ut fra de erfaringer de har med bruk av rådgivende lege i Nav-kontorene.

Tilbakemeldingene varierte noe, men det som i størst grad gikk igjen, var oppfatningen av at det er noe å gå på, både i Nav-kontorene og i Nav Forvaltning, når det gjelder å trekke inn de rådgivende legene så tidlig som mulig. Halvparten av forvaltningsenhetene er i sitt svar til dette spørsmålet inne på at bruken av rådgivende lege generelt kan bli bedre, først og fremst ved at de kunne blitt trukket inn tidligere i mange enkeltsaker. Flere av svarene tok opp Nav-kontorenes ansvar for å involvere rådgivende lege, allerede i sykmeldingsperioden:

- *De kunne sikkert vært brukt mer og vært tidligere inne i saker. Gjerne mer i de første 26 ukene i en sykmeldingsperiode, da burde det vært et krav at de var involvert.*
- *Burde kommet tidligere inn, ikke minst i vanskelige sykepengesaker, hvor det er tvil om arbeidsuførheten skyldes sykdom eller andre forhold.*
- *Vi mener at Nav-kontorene benytter det i for liten grad. Det medfører at vi må sende til vår rådgivende lege.*
- *Rådgivende lege kunne med stor fordel vært involvert i sakene tidligere. De kunne vært koblet på tidligere i AAP-løpet – kanskje allerede i sykefraværarbeidet.*

To enheter tok opp at de selv ikke er dyktige nok til å involvere rådgivende lege, mens en tredje stilte et annet viktig spørsmål, nemlig i hvilken grad de rådgivende legene brukes riktig. Mens mange av svarene åpner for at rådgivende lege må brukes mer, så er det etter vårt syn vel så viktig å holde fast ved tanken om at bruken av rådgivende lege må være basert på en nøye vurdering av behov. Det er kompetansen i Nav-kontorene og Nav Forvaltning til å vurdere nettopp dette som i stor grad avgjør hvor vellykket bruken av rådgivende leger blir.

Mens mange enheter dermed svarer at de burde brukt de rådgivende legene oftere, så mener andre enheter at de bruker de rådgivende legene i stor nok grad i dag. Et par enheter svarte at de har fått beskjed

fra overordnet nivå om å bruke rådgivende lege mindre. Det er vanskelig for oss å vurdere hvor "riktig" akkurat det har vært, men generelt ser vi nødvendigheten av at det ligger et tydelig behov og en bestilling i bunn, dersom de skal trekkes inn. Først og fremst fordi det kun er på den måten enkeltsaker vil bli utredet enda bedre, men også fordi rådgivende leger er en knapp ressurs, som kun bør brukes når det er nødvendig for å oppnå en bedre avklaring og dokumentasjon av helsemessige forhold.

8.3 Erfaringer med bruk av rådgivende lege i Nav Klageinstans

I de intervjuene med klageinstansen der temaet rådgivende overleger var relevant, først og fremst i forbindelse med uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, spurte vi om de opplever at bruken på nivåene under er passelig, eller om de mener at de burde brukes mer. Videre spurte vi om de blir brukt på en hensiktsmessig måte, med tanke på når de involveres, og om de bidrar til økt kvalitet i Navs saksbehandling. Fra klageinstansens side ble det etterlyst tydeligere retningslinjer for bruken av rådgivende leger i Nav. Holdningen her var at en mer målrettet bruk av de rådgivende legene vil kunne påvirke både ordinær saksinngang, klageinngang og dermed også omgjøringsnivå. For å få til dette trengs det ifølge styringsenheten en sterkere styring fra direktoratets side, med tanke på hvordan de rådgivende legene skal brukes.

I den ene enheten som behandlet klager innen arbeidsavklaringspenger, beskrev de samarbeidet med rådgivende lege som "veldig godt". I tillegg til saker om ung ufør og yrkesskadesaker, så bekreftet de at det er vanlig å bruke rådgivende lege i forbindelse med vurderingen av § 11-5 (nedsatt arbeidsevne) innenfor arbeidsavklaringspenger. Deres erfaring var at rådgivende lege er en tilgjengelig ressurs i saksbehandlingen, og de var generelt godt fornøyd med deres bidrag:

Vi har både skriftlig og muntlig samarbeid med dem. De rådgivende legene i klageinstansen, det er jo leger som er klinikere, de driver egen praksis ved siden av, og så er de her en gang i uka, stort sett. De har nær kjennskap til pasienter og pasientbehandling, og hva som rører seg der ute. Vi er veldig godt fornøyd med det samarbeidet. Når vi legger fram skriftlig, så gir de ganske fyldige vurderinger. Men hvordan man skal bruke rådgivende lege, og hva rådgivende lege kan svare på, der tror jeg det er veldig mye usikkerhet lokalt. Man ser at rådgivende lege i stor grad brukes som saksbehandler, til å svare på om det blir avslag eller innvilgelse. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

De har samtidig en klar fornemmelse av at hensynet til saksproduksjon og tempo i saksbehandlingen ute i Nav Forvaltning også gir seg utslag i bruken av de rådgivende legene. Dette handler imidlertid også om at det er et stort press på de rådgivende legene i Nav Forvaltning, og at det nødvendigvis ikke er så godt kjent for saksbehandlerne hva de kan bidra med:

Det er klart at det blir et annet trykk ute. Våre rådgivende leger skal kanskje se på x antall saker, men du kan doble det noen ganger, med det en rådgivende lege med det samme timeantallet, skal se på ute. Det blir kanskje litt mer masseproduksjon ute. Jeg tror nok det er mange ute som hadde ønsket seg større rådgivende legestøtte, litt flere timer. Vi hører jo at de har en rådgivende lege de kanskje ikke ser, eller at de sitter et annet sted, og at de bare må sende saker. Eller at de egentlig ikke har hørt noe særlig om den rådgivende legen. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

I den andre AAP-enheten mente de at en mer optimal bruk av rådgivende lege i en tidlig fase, kunne ført til at flere av de sakene som blir omgjort grunnet nye opplysninger, kunne vært bedre dokumentert når de ble behandlet første gang – dersom de hadde vært forelagt rådgivende lege. Klage og omgjøring kunne i så fall vært unngått, og bruker hadde fått et annet og mer riktig vedtak:

De benytter seg ikke av de rådgivende legene de har. Hvorfor, det er jeg usikker på. Men jeg tenker at hvis man omgjør på grunn av nye opplysninger, så burde man i hvert fall i en viss andel av de sakene ha sett at dette var opplysninger man burde ha innhentet. I hvert fall når rådgivende lege er en tilgjengelig ressurs som de ikke benytter seg godt nok av. Nav har en utredningsplikt også. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Informanten mente at rådgivende lege er en ressurs som ikke brukes nok, verken i Nav-kontorene eller i Nav Forvaltning, for å sikre at sakene blir skikkelig opplyst før de behandles:

Det kan hende man hadde fått en lavere omgjøring av det også. Rådgivende lege kan godt uttale seg om det er noe som mangler. Det er mange ting vi som saksbehandlere ikke er så gode til å "spotte". Det er også noe som Trygderetten har gitt tilbakemelding på, at bruken av rådgivende lege i Nav generelt er for dårlig. Og da tenker de også nedover i systemet, og ikke bare på klageinstansnivå. At man kunne gjort mer, også lenger ned. Trygderetten ser jo også det. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Også på uføreområdet kom det frem at de rådgivende legene har en viktig funksjon, også i klageinstansen. Ved den ene uføreavdelingen sa en klagesaksbehandler på uføreområdet følgende: "Rådgivende leger er vi helt avhengig av å ha, det er kjempeviktig for oss." Ved den andre uføreavdelingen vi intervjuet fortalte de at de hadde en ordning med at de rådgivende legene deltok både i videomøter og i de fysiske samlingene som gjennomføres to ganger årlig. Dette ble gjort fordi de rådgivende legene, akkurat som saksbehandlerne på uføreområdet i klageinstansen, er lokalisert på ulike steder, og av den grunn er det viktig å samordne og koordinere seg. Det ble videre pekt på at ulik praksis blant de rådgivende legene er uheldig for målet om en mest mulig ensartet regelverkspraksis i Nav, uavhengig av hvilket nivå det er snakk om:

Dersom de har ulik praksis, så vil jo det gjøre at saksbehandlerne kan treffe ulike vedtak, avhengig av hvilken rådgivende lege som har uttalt seg i en sak. Det er viktig at de også er med, og at de er omforent om hvordan de ville vurdere en sak. De må jobbe for å få en lik praksis seg imellom. Vi er jo ikke bundet av uttalelsene vi får fra dem, men er det en veldig begrunnet uttalelse, så er det vanskelig for oss å se bort fra det, i forhold til det medisinske. Er det en dårlig begrunnet uttalelse, enten internt eller fra forvaltningsnivå, så vil vi jo i større grad se bort fra det. Så der er vi inne på det med å jobbe tettere med de rådgivende legene, og at de jobber tettere seg imellom. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Akkurat som for saksbehandlerne på AAP-området, så var det en klar tilbakemelding også på uføreområdet at rådgivende lege er en ressurs som ikke brukes nok i Nav Forvaltning. Samtidig ble det åpnet for at de også selv kunne brukt rådgivende overlege oftere enn det de faktisk gjør:

På forvaltningsnivå så mener vi at det er et underforbruk. At de kunne ha brukt det i større grad, i forhold til skjønnsmessige avgjørelser. Og det er klart, vi må jo også se på vår interne bruk. Vi kunne kanskje ha brukt rådgivende lege i større grad vi og, og kanskje i flere saker enn det vi burde. Men det er jo begrenset kapasitet hos oss. Det er ingen av dem som er ansatt på full basis, de har en 20-prosentstilling. Så de er jo inne en gang uken, for å foreta muntlige og skriftlige uttalelser og diskutere saker. Vi kan ikke bruke dem i alle medisinske spørsmål. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Ved muntlige avklaringer mellom saksbehandler i Nav og rådgivende lege er det viktig med gode notater knyttet til hva som ble drøftet. Som vi har sett er dette noe saksbehandlere både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans er opptatt av, ikke minst som ledd i å sikre en god begrunnelse i vedtaksbrevene til brukerne:

Og det er de veldig opptatt av hos oss, at når vi snakker muntlig med vår rådgivende, så er det viktig hvordan man skriver notater. Og at man kanskje også burde prøvd på å legge det frem for dem, slik at de ser over det som blir dokumentert fra samtalen. Det har litt med bruker å gjøre og, at man ser at avslaget er begrunnet, og

at saken er fremlagt for rådgivende lege. De rådgivende legene skal jo vurdere ut fra det medisinske, men vi ser jo at det kan være ulikt hvordan de spør. Spør man de rådgivende legene om vilkårene for utføretrygd er oppfylt eller ikke, så blir jo det en helt feil fremgangsmåte. Utføretrygd, Nav Klageinstans.

De bekreftet videre at de enkelte ganger bruker rådgivende leger for å kvalitetssikre en vurdering som er gjort av rådgivende lege på nivået under, rett og slett fordi det er for dårlig dokumentert hva den rådgivende legen konkret har vært inne og utredet. Det er saksbehandler som har ansvaret for å sikre at dette blir dokumentert, slik at det kan følge saken. Klageinstansen påpeker videre at dersom saksbehandlerne i Nav Forvaltning hadde vært dyktigere til å bruke rådgivende lege i de rette sakene, så kunne de unngått en del av den bruken de har på sitt nivå:

Foreligger det en godt begrunnet uttalelse fra rådgivende lege på forvaltningsnivå, så er det jo ikke alltid man tenker at den skal til rådgivende lege her. Men i mange av de sakene for rådgivende overlege her, så har det ikke vært forelagt rådgivende overlege på forvaltningsnivå. Utføretrygd, Nav Klageinstans.

En saksbehandler mente at en barriere mot bruk av rådgivende lege både i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans, er at saksbehandlere opplever at det blir en ekstra aktør som blir involvert i saksbehandlingen, med den risiko det gir for at saken blir forsinket. De knytter det til den mål- og resultatstyringen som preger Nav, spesielt Nav Forvaltning, og at det er noe som bidrar til å svekke saksbehandlerne insentiver for å trekke inn rådgivende lege:

Jeg tenker både for vår del og i Nav Forvaltning, så kan man kanskje tenke at det å bruke rådgivende overlege medfører at man bruker tid. I stedet for å se på det som en ressurs, så ser man på det som en byrde, fordi da tar saken lengre tid. Utføretrygd, Nav Klageinstans (informant a)

Man ønsker bare å ta en beslutning, så man kan gå inn i neste sak. Utføretrygd, Nav Klageinstans (informant b)

Samme inntrykk hadde en saksbehandler på foreldrepengeområdet, som også hadde en viss erfaring med bruk av rådgivende lege i denne typen saker (som regel knyttet til medisinske vurderinger i forbindelse med sykefravær):

Det er veldig små stillingsandeler de fleste har da. Så jeg tror jo at de kan oppleves som en flaskehals, hvis veldig mange saker skal til rådgivende. Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

Samlet sett antyder intervjuene at en mer aktiv og målrettet bruk av de rådgivende legene i en tidlig fase både kan føre til en bedre oppfølging av brukerne og en mer riktig førstegangsbehandling av vedtak. Dersom det er tilfelle, så vil det i neste omgang kunne redusere behovet for klagesaksbehandling og omgjøring av vedtak oppover i systemet. Å involvere en rådgivende lege kan medføre noe lengre saksbehandlingstid "der og da", men dersom det øker sannsynligheten for at det vedtaket som fattes er riktig, så vil det føre til at Nav slipper å behandle klage og omgjøre egne vedtak som er for dårlig utredet og dokumentert. Hensynet til brukerne er imidlertid det viktigste – og deres rett til å få en mest mulig opplyst saksbehandling allerede i første runde:

Jeg tenker jo at først og fremst så bør sakene utredes godt nok i starten. At ikke alt skal repareres oppover i systemet. At det er på forvaltningsnivå ressursene bør ligge, og man bør ha tilgang til gode rådgivende leger. At det blir tatt riktige og gode beslutninger på førsteinstansnivå. Utføretrygd, Nav Klageinstans

Ved den andre utføreenheten mente de at nødvendigheten av å bruke rådgivende leger oppover i systemet, og spesielt i klageinstansen, er et utslag av at bruken av de rådgivende legene ikke er god nok lenger ned i systemet:

Vi skulle ikke hatt så mye rådgivende lege som vi har. Vi har jo kjempebehov for rådgivende lege, men vi burde ikke hatt det. Vi er langt oppe i systemet. Det er det som er problemet, at man har brukt det mer og mer, jo lenger inn i systemet man kommer. Når det kommer til oss, da brukes det mest. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Vi kan oppsummere kapitlet med at saksbehandlerne både i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans gir svært positive vurderinger av de rådgivende legenes bidrag i spørsmål som har betydning for saksbehandlingen av stønadssaker. Dette understøttes både av kartleggingen i Nav Forvaltning og de kvalitative intervjuene. De rådgivende legene tilfører en type kunnskap som er unik, i skjæringspunktet mellom helse, sykdom og arbeidsevne. Samtidig kommer det frem enkelte signaler gjennom både kartlegging og intervju, som vi mener det er viktig å avklare nærmere. Det ene temaet omhandler opplæring av rådgivende leger, for å sikre at de har en lik forståelse av sin rolle og hvilke vurderinger de skal bidra med i Nav. Dette handler om at de rådgivende legene, i den grad det er mulig og naturlig (kan variere med saksområde og innslag av skjønn), bør være samkjørt med tanke på *hva* de skal vurdere, *hvordan* de skal vurdere og *hvor langt* de kan gå i sine vurderinger. Uten en viss styring av dette risikerer man, ifølge enkelte saksbehandlere, at ulik praksis blant rådgivende leger blir en kilde til forskjellsbehandling i saksbehandlingen. Ett tiltak det vises til er at rådgivende overleger i klageinstansen gir tilbakemeldinger til de rådgivende legene som er tilknyttet Nav Forvaltning. At de rådgivende legene deltar i de fysiske møtene som forvaltningsenhetene på ulike saksområder arrangerer et par ganger i året, er også en strategi som nevnes. Hensikten er da å bidra til økt koordinering mellom de rådgivende legene.

Det vil imidlertid være en klar grense for hvor langt Nav kan gå med tanke på å styre og standardisere bidragene fra de rådgivende legene. Siden de forventes å uttale seg på bakgrunn av sin medisinske kompetanse, betyr det at det alltid vil være et medisinskfaglig skjønn inne i bildet, som vil variere på tvers av leger. Utfordringen for Nav er å finne den rette balansen her.

Uttalelsene i intervjuene om at en tidligere involvering av rådgivende lege vil kunne gi en bedre bruk av den rådgivende legeressursen, er viktig å følge opp. Først og fremst vil det kunne gi positiv effekt for bruker, gjennom en grundigere avklaring og utredning i en tidlig fase. I et klage- og omgjøringsperspektiv er innspillet om at det vil kunne gi færre klager og mindre omgjøring, interessant. Istedenfor å først trekke inn en rådgivende lege i sluttfasen av saksbehandlingen, så bør bruken skje tidligere. Det fremstår som en mer *brukervennlig* måte å involvere legene på, fordi det i større grad kan ses i sammenheng med oppfølgingen og avklaringen, og ikke retten til ytelse. Selv om vi selvsagt forstår at det noen ganger er helt nødvendig å trekke inn en rådgivende lege i Nav Forvaltning eller i Nav Klageinstans for å kunne vurdere rett til ytelse, så er det et tydelig resultat i våre data at en mer målrettet bruk av legene i tidlig fase kunne dempet noe av behovet for å bruke dem lenger opp i systemet. En forutsetning er imidlertid at Nav-kontorene og Nav Forvaltning utarbeider gode skriftlige notater, som dokumenterer rådgivende leges uttalelser. Måten dette ivaretas på i dag fremstår som varierende.

Å benytte rådgivende lege på en god måte krever kompetanse hos saksbehandlerne til å vite hvilke saker de bør forespørres i, og hva de eventuelt skal utrede. Det må ligge en klar bestilling fra saksbehandler i bunnen. Samtidig vet vi at det krever erfaring og trening for å komme opp på et nivå som gjør at man raskt kan identifisere nødvendigheten av at rådgivende lege trekkes inn. Fra klageinstansens side pekes det på at det er ulik kunnskap om, og forståelse og interesse for, de rådgivende legene – på tvers av forvaltningsenheter og fylker. For lav bruk av rådgivende leger forklares også med en usikkerhet blant veiledere og saksbehandlere om hva legene kan bidra med, og når de helst bør trekkes inn. Våre resultater gir grunnlag for å anbefale at Nav må jobbe enda mer for å skape en felles forståelse i Nav av de rådgivende legenes rolle og oppgave. Dette er også helt nødvendig for å sikre en mest mulig optimal bruk av det som er en begrenset ressurs.

Samtidig er det viktig at de rådgivende legene deler sin kunnskap og gir tilbakemeldinger til veilederne og saksbehandlerne, for å trygge dem i sin rolle. I rolledokumentet for rådgivende leger trekkes ulike aktiviteter frem, som ledd i å legge til rette for en slik læring og erfaringsutveksling, blant annet veiledning i enkeltsaker og systematisk opplæring for Navs saksbehandlere i trygdemedisinske emner og hva de kan forvente å få bistand til av rådgivende lege. Vi tror dette er nyttige aktiviteter, som bør følges opp konkret.

9 Saksbehandling i Trygderetten

9.1 Innledning

Trygderetten er et uavhengig, domstollignende forvaltningsorgan som skal treffe avgjørelser om enkeltpersoners rettigheter og plikter etter folketrygdloven og en rekke andre pensjons- og trygdelover.¹³ Trygderetten ble opprettet ved en egen lov i 1967, på samme tid som folketrygdloven trådte i kraft. Trygderettsloven ble innført 16. desember 1966.¹⁴ En viktig årsak til opprettelsen var et behov for en mer enhetlig og forsvarlig saksbehandling på trygde- og pensjonsområdet, og større rettssikkerhet for borgerne. Opprettelsen av Trygderetten kan således forstås som etableringen av en instans som skulle ivareta "den lille manns" interesser. Trygderetten opererte i starten i spenningsfeltet mellom å være en domstol og å være en nøytral tvisteløser, samtidig som den skulle ivareta borgernes interesser, og dens arbeidsform var hovedsakelig preget av forvaltningstradisjonen. Etter den ble reformert i 1997¹⁵ har Trygderettens arbeidsform vært domstollignende, der rettsmedlemmene selv forbereder sakene og utarbeider kjennelsene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015). Trygderetten er i dag nasjonal ankeinstans i saker om trygde- og pensjonsspørsmål. Å anke saken inn for Trygderetten skal være et lavterskeltilbud, og det er derfor gebyrfritt å fremme saken sin for Trygderetten.

På hjemmesiden beskriver Trygderetten sine hovedmål slik:¹⁶

- Å avgjøre kjennelser i overensstemmelse med gjeldende lover og regler
- Å behandle og avgjøre saker i henhold til bestemmelsene i lov om anke til Trygderetten
- Å avgi retningsgivende kjennelser for Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) og andre instanser på trygde- og pensjonsrettens område
- Å avgjøre saker med forsvarlig saksbehandlingstid
- Å behandle og avgjøre sakene på en slik måte at det skaper tillit hos partene

Administrativt er Trygderetten underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, men er forøvrig et uavhengig ankeorgan som ikke kan instrueres av noe annet organ. Trygderetten er organisert med en leder, en nestleder og om lag 24 øvrige faste rettsmedlemmer (dommere) fordelt på jus, medisin og attføringsfag. I tillegg har Trygderetten ca. 14 rettsfullmektiger (ibid.), og en teknisk-administrativ stab. Ved utgangen av 2014 hadde Trygderetten 72 ansatte fordelt på 66,1 årsverk (Trygderetten, 2015).

Hensikten med ankeordningen er å styrke rettssikkerheten ved at et vedtak kan bli vurdert på ny, og sikre at alle forhold som kan være av betydning for avgjørelsen, har blitt vurdert. Trygderetten som et selvstendig organ, kan overprøve Arbeids- og velferdsetatens vedtak i klagesak. Trygderetten kan slik sett ses på som et kontrollorgan for Arbeids- og velferdsetaten.¹⁷

Det er i utgangpunktet Arbeids- og velferdsdirektoratets vedtak som kan ankes inn for Trygderetten. Etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 5 og folketrygdloven § 21-12 kan imidlertid direktoratet delegere sin myndighet som klageinstans til underliggende enheter i etaten, se fullmaktoversikten beskrevet i Vedlegg 1 til folketrygdlovens Hovednummer 30. Det er dette som blir gjort i praksis, i og med at det er Nav

¹³ Prop. 139 L (2015-2015) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-139-l-20142015/id2416520/?ch=1&q=>

¹⁴ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednummer-90-ankerundskriv>

¹⁵ Lov 13. juni 1997 nr. 59

¹⁶ http://www.Trygderetten.no/ikbViewer/page/om?p_lang=2 (lesedato: 11.01.16)

¹⁷ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednummer-90-ankerundskriv>

Klageinstans og Nav Helsetjeneste sine vedtak som kan ankes inn for Trygderetten (ibid.). Trygderetten kan prøve alle sider av et vedtak, både lovanvendelsen, saksbehandlingen og de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket.

Videre i kapitlet ser vi nærmere på Trygderettens produksjon av kjennelser, samt omfang, utfordringer og variasjon på tvers av saksområder. Vi går inn på Trygderettens arbeidsform og dens samhandling med andre instanser, gitt at et av Trygderettens mål er å avgi kjennelser som er retningsgivende for trygdeforvaltningen og andre rettsbrukere innen trygde- og pensjonsrettens område (jf. Prp. 1S (2013-2014)). Datagrunnlaget i kapitlet er først og fremst intervjuene vi gjennomførte med ansatte i Trygderetten, og saksstatistikk utlevert fra Trygderetten selv (utfall av saken, saksbehandlingstid, type krav som er framsatt, og hvilken avdeling og saksbehandler som har behandlet saken (2008-2014)).

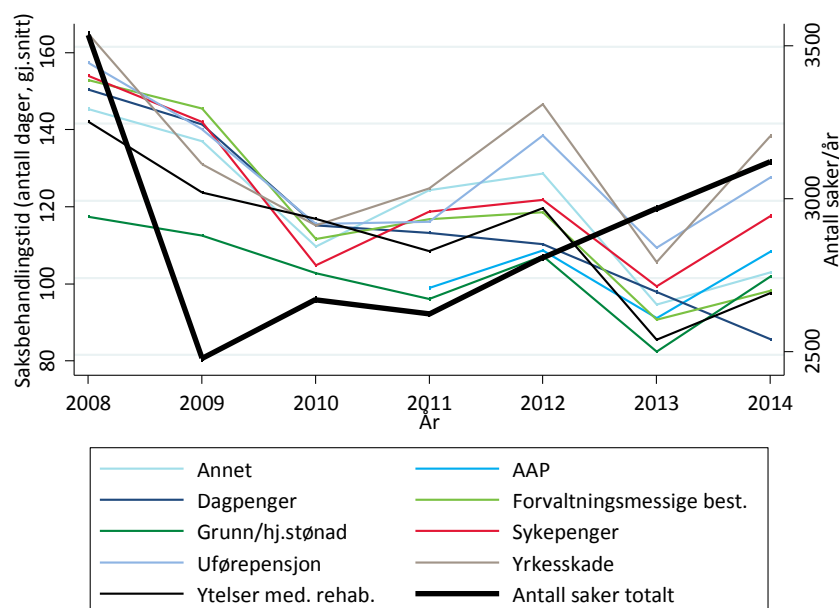
9.2 Omfanget av saker og utfall av Trygderettens kjennelser

Mer enn 90 prosent av sakene som behandles av Trygderetten gjelder vedtak etter folketrygdloven. De aller fleste av disse bringes inn gjennom Nav Klageinstans. De resterende ti prosent av sakene er anker fra HELFO (helseøkonomiforvaltningen) og anker knyttet til offentlig tjenestepensjon der Statens pensjonskasse, kommunale pensjonskasser eller livsforsikringsselskaper er ankemotpart. Årlig behandles mellom 3000 og 4000 saker i Trygderetten.

I Trygderetten har andelen omgjøring og oppheving vært relativt stabil over tid, men det er store forskjeller mellom de ulike saksområdene. Andelen omgjøring er klart høyere for uførepensjon og arbeidsavklaringspenger enn for eksempel yrkesskadeerstatning (ibid.). Sammensetningen av saker i Trygderetten har også endret seg over tid. Mens andelen klager knyttet til uføreytelser tidligere var det dominerende saksområdet har det de senere årene vært en utjevning i andelen saker ved de ulike områdene. Antall saker knyttet til yrkesskader, arbeidsavklaringspenger og uføreytelser er nå omtrent likt, samtidig som det har vært en stor økning i antall "andre" saker. Som nevnt svinger tilfanget av saker i Trygderetten med praksisen i Nav, slik at en mer liberal håndheving av regelverket fører til færre klager, og motsatt. Det er derfor interessant å se andelen omgjøringer i sammenheng med variasjoner i antall klager generelt. Antall klager innen de enkelte saksområdene bør også sees i sammenheng med hvor stor andel ytelsen utgjør av samlet saksmengde i Nav. Yrkesskade utgjør en svært liten andel av samlet saksmengde i Nav, sammenlignet med for eksempel arbeidsavklaringspenger (Riksrevisjonen, 2012). En systematisk gjennomgang av årsaker til omgjøring i uførepensjonssaker i Trygderetten (Haider 2005) konkluderte med at omgjøringene i stor grad skyldtes forskjellig vurdering av vilkårene om hensiktsmessig behandling og attføring er forsøkt (behandlings- og attføringsvilkåret), og vilkåret om at sykdommen skal være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen (det såkalte årsakskravet). Det har imidlertid skjedd store endringer i velferdsetaten siden gjennomgangen ble gjort, og uføresaker dominerer ikke lenger Trygderettens sakstilgang. Endringen i sakssammensetningen i Trygderetten gjør det viktig å se på årsaken til omgjøringer også i de andre saksområdene, og se i hvilken grad det er overlapp mellom disse.

I perioden 2008-2014 behandlet Trygderetten drøyt 20 000 saker. I samme periode har gjennomsnittlig saksbehandlingstid gått fra 150 dager i 2008, til omlag 110 dager i 2014. Saksbehandlingstiden har imidlertid gått opp igjen fra 2013 til 2014, og Trygderetten forventer en fortsatt økning i 2015 på grunn av økt saksmengde (Trygderettens årsrapport 2014). Mens Trygderetten behandlet drøyt 3500 saker i 2008, var tallet nede i 2600 behandlede saker i 2011, mot omlag 3100 saker i 2014.

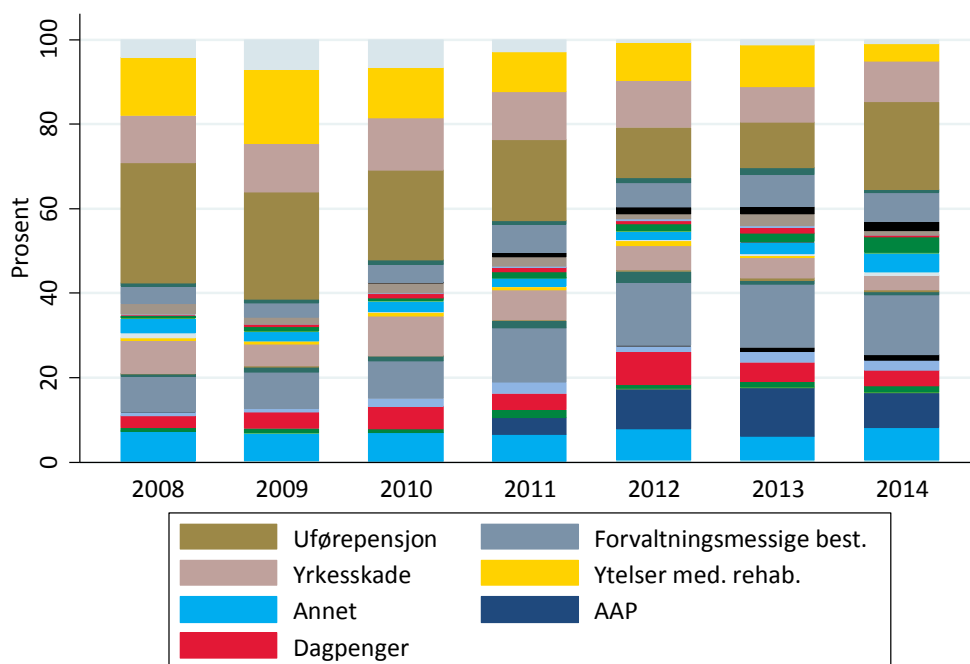
Figur 9.1 viser utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de største saksområdene.



Figur 9.1 Antall saker og saksbehandlingstid i Trygderetten, 2008-2014

Ifølge Trygderettens årsmelding for 2014 varierer saksinngangen i stor grad med saksbehandlingen av klagesaker i Nav. Det vil si at når Nav Klageinstans øker produksjonen (for eksempel som følge av økte bevilgninger for å ta unna restanser), øker saksmengden også hos Trygderetten. Oversikten over saksinngang viser at antall saker i Trygderetten sank mellom 2005 og 2009, mens fra 2010 har saksinngangen økt; først moderat, deretter ganske kraftig.

Den prosentvise saksmengden i Trygderetten fordelte seg i 2014 på følgende måte: uførepensjon (20%), arbeidsavklaringspenger (9%), yrkesskade (9%), sykepenger (6%), ytelser under medisinsk rehabilitering (6%), grunn- og hjelpestønad (4%), dagpenger ved arbeidsløshet (4%) og enslig forsørger (3%). 35 prosent av sakene var av kategorien "annet", som omfatter pensjonssaker og tilbakekreving av feilutbetalt stønad. Uføresaker er altså det klart største saksområdet, men selv om uføresaker i dag utgjør 20 prosent av saksmengden er det klart lavere enn for noen år siden, da uføresaker utgjorde nesten 50 prosent av Trygderettens saker. Siden innføringen av arbeidsavklaringspenger har også dette stønadsområdet utgjort et betydelig antall saker i Trygderetten, samtidig som det blir færre saker innen medisinsk rehabilitering (atføring). Andelen saker knyttet til yrkesskade har ligget relativt stabil gjennom perioden.



Merk: Ytelser av mindre omfang er inkludert i figuren, men ikke tegnforklaringen

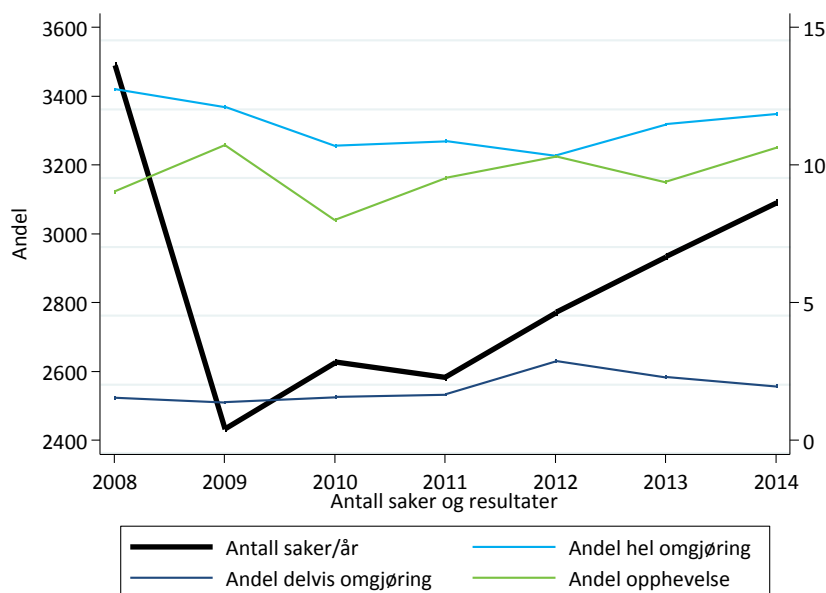
Figur 9.2 Variasjon i fordelingen av saker som behandles i Trygderetten, 2008-2014

9.2.1 Utfall av anker

I Trygderetten behandles/fremstilles alle saker skriftlig, i motsetning til i det ordinære rettssystemet som har muntlige forhandlinger. Når en klient anker inn en sak for Trygderetten, må saken først ha vært prøvd for Nav Klageinstans (gjelder saker som omfattes av folketrygdloven). En anke kan ha tre alternative utfall:

- Vedtaket omgjøres (helt eller delvis)
- Vedtaket stadfestes
- Vedtaket oppheves og sendes tilbake til Nav Klageinstans for at saken skal utredes bedre, såkalt hjemsending

Figuren viser at Trygderetten har hatt økt saksinngang siden bunnåret 2009. Fra 2013 har saksinngangen økt betydelig. I følge Trygderetten selv, skyldes dette trolig at Nav rundt dette tidspunktet la om saksbehandlingen i form av økt sentralisering og spesialisering. I tillegg fikk Nav Klageinstans 20 millioner kroner i 2014 for å øke produksjonen og bygge ned restanser (Trygderetten, 2015). Andelen saker som blir stadfestet og omgjort/hjemsendt har holdt seg stort sett uendret siden tidlig 2000-tall, noe som kan tyde på stabilitet i saksbehandlingen, til tross for endringer i saksmengde og sammensetning av saker.



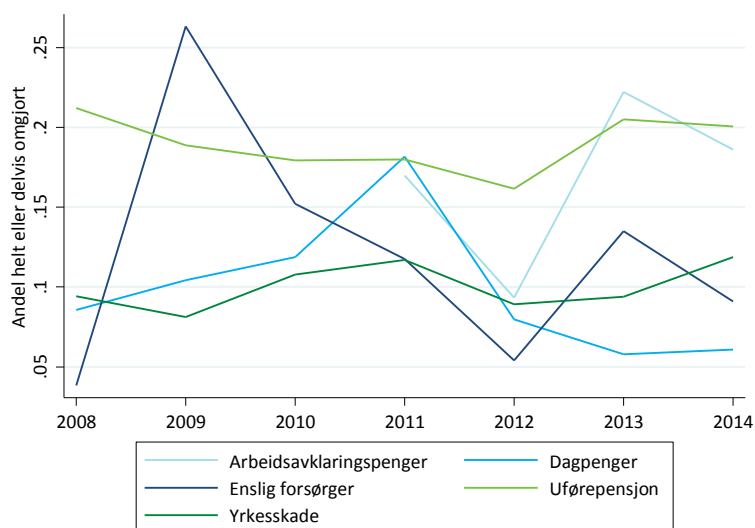
Figur 9.3 Utvikling i antall saker og andel saker som endte med omgjøring eller opphevelse, 2008-2014

Imran Haiders gjennomgang av årsaker til omgjøring av uførepensjonssaker i Trygderetten (2005) illustrerer noe av forskjellen mellom Navs og Trygderettens perspektiv. Ifølge rapporten skyldes omgjøringene først og fremst at fylkestyrgdekontorene og Trygderetten har ulik vurdering av vilkåret om at hensiktsmessig behandling og attføring skal være forsøkt. Her la Trygderetten større vekt på om et attføringstiltak var hensiktsmessig kun dersom det medførte faktiske muligheter til å komme seg i arbeid, og hadde en mer liberal vurdering av kravet til sjansen til bedring ved behandling: "Fylkestyrgdekontorene syntes å anse enhver medisinsk behandling som hensiktsmessig, så lenge den ikke kunne sies å "utelukke" bedring. Trygderetten syntes å stille krav om at behandlingen måtte føre med seg realistiske muligheter for bedring, dersom den skulle anses som hensiktsmessig" (Haider, 2005: 5).

Dersom en av partene ikke aksepterer Trygderettens resultat, kan saken bringes videre inn for lagmannsretten. Dette skjer i rundt to prosent av sakene.

9.2.2 Omgjøring i Trygderetten

Tre av de fire ytelsene vi ser spesielt på ved Nav Forvaltning (kapittel 0) finner vi også igjen i Trygderettens sakssystem: AAP, enslig forsørger og dagpenger. I tillegg har vi valgt å ta med uførepensjon, som utgjør det største saksområdet i perioden, og yrkesskade, som også tradisjonelt har vært et stort saksområde. Figur 9.4 viser årlig omgjøringsandel for disse fem saksområdene.



Figur 9.4 Andel helt eller delvis omgjorte saker i Trygderetten, 2008-2014

Enslig forsørger har klart størst variasjon over tid, med svært lav omgjøringsandel både i 2008 og 2012, mens en av fire saker ble helt eller delvis gjort om i 2009. Omgjøringsandelen innen yrkesskade ligger stabilt på rundt én av ti saker, mens uførepensjon har en stabilt høy omgjøringsandel på rundt en av fem saker. Når det gjelder omgjøringsfrekvens for uførepensjon i Trygderetten, så er det viktig å huske på at det også på dette nivået, som i Nav, skal foretas en nåtidsvurdering av saken. Generelt vil sakene som ankes inn fra Nav til Trygderetten ofte ha en lang historie i Nav-systemet, og det kan være tunge saker, der mye forskjellig kan ha vært forsøkt (for eksempel når det gjelder arbeidsutprøving eller medisinsk behandling). For å forstå omgjøringer av vedtak i Trygderetten er det ifølge informantene viktig å forstå at Trygderetten gjør en såkalt nåtidsbehandling av sakene. Det betyr at saken vurderes slik den ser ut for Trygderetten per i dag. For saker som har vært i systemet lenge – gjerne årevis – kan mye ha endret seg underveis. Både klientens/personens tilstand kan ha endret seg, og det kan ha fremkommet nye opplysninger av relevans for saken. En av de juridisk sakkyndige informantene sier:

En skal være forsiktig med å tolke omgjøring som om det var noe galt underveis. Veldig ofte vil det være snakk om at saken har levd videre og at nye opplysninger har kommet til underveis. Sakkyndig, Trygderetten.

Basert på samme tankegang sier en annen sakkyndig at "det er litt uheldig å snakke om feil. Det er ikke nødvendigvis slik at et vedtak er feil, selv om det blir omgjort." Nåtidsbehandling medfører nødvendigvis at en del vedtak blir endret, og det vil også være juridisk korrekt.

For dagpenger er andelen stabil og nedadgående, med unntak av en klar topp i 2011. De første arbeidsavklaringssakene ble behandlet i 2011, og har siden da hatt store svingninger. Generelt er det slik at om lag 75 prosent av vedtakene som ankes inn for Trygderetten blir stadfestet. I de siste årene har omgjøringsprosenten i Trygderetten ligget på 13-14 prosent, mens åtte-ti prosent av sakene hjemsendes. Med hjemsending menes at Trygderetten vurderer at saken ikke er godt nok opplyst fra forvaltningens side, og den sendes derfor tilbake for grundigere behandling.

I intervjuene av sakkyndige i Trygderetten er alle klar over at omgjøringsprosenten har holdt seg stabil på 13-14 prosent over flere år, og dette nivået vurderer informantene som fornuftig. I forhold til de hjemsendte vedtakene, har vi ikke opplysninger om hvor stor andel av disse som gjøres om etter at de behandles på nytt i forvaltningen. Det er imidlertid naturlig å tenke seg at ikke alle av disse vedtakene

gjøres om. Når Trygderetten videre stadfester 75 prosent av vedtakene, betyr det at maksimalt en fjerdedel av ankene gjøres om etter at de har kommet til Trygderetten. Omfanget er altså ikke spesielt stort.

Når det gjelder særtrekk ved de ulike sakstypene og variasjon i behandlingen av dem, var ikke dette et tema som ble mye diskutert i intervjuene. Det var midlertid en omforent oppfatning om at en del av uføresakene representerer svært kompliserte saker. Uføresakene utgjør også, som nevnt, en stor andel av saksmengden i Trygderetten.

Selv om saksinngangen faktisk er lavere i dag enn tidligere på 2000-tallet, er det en oppfatning blant informantene at "folk har blitt mye mer klagebevisste, eller ankebevisste", og er mer bevisst sine rettigheter og muligheter. På samme tid ser man også tegn til at det skjer en "profesjonalisering" av ankeprosessen gjennom en økning i advokatbistand. I 40 prosent av sakene brukes nå advokat. Informantene understreker at Trygderetten ble etablert som et forsøk på å prøve å unngå at folk skulle føle at det var nødvendig med advokat, og ingen av informantene opplever at advokat er viktig for sakens utfall. Når det er sagt, kan det selvfølgelig oppleves som støttende å ha advokatbistand for de som fremmer en anke. Dette reflekterer en del av funnene i kapittel 6 om klagetilbøyelighet og bruk av advokat.

9.3 Arbeidsform i Trygderetten

Trygderetten beskrives som en stabil arbeidsplass, med svært erfarne ansatte. Informantene i denne studien hadde alle en lang yrkeskarriere bak seg, og enkelte av dem hadde erfaring fra ulike deler av Nav eller de tidligere etatene. Noen hadde også erfaring som rådgivende lege i Nav. Informantene omtaler Trygderetten som et siste arbeidssted i karrieren, der de kan bruke sin brede erfaring inn i saksbehandlingen. I intervjuene kom det fram at de sakkyndige selv opplever at en lang og variert yrkeskarriere er en styrke i realitetsvurdering av sakene, det gir saksbehandling av høy kvalitet og er totalt sett en styrke for rettsikkerheten.

Alle saker i Trygderetten får en grunngivelse. De fleste sakene får en fullstendig grunngivelse for rettsavgjørelsen, mens noen får en forenklet grunngivelse. Alle saker som blir avsagt til gunst for den ankende part skal ha full grunngivelse (Trygderetten, 2015).

Saksstatistikk utlevert fra Trygderetten viser at utfall i saken varierer en del mellom saksbehandlere, men saksbehandlerne kan også ha svært ulik omgjøringsandel fra ett år til et annet. Hvis vi avgrenser oss til saksbehandlere som har behandlet minst 100 saker totalt i perioden, varierer omgjøringsandelen mellom saksbehandlerne fra knapt 7 prosent helt eller delvis omgjort, til nesten 22 prosent omgjøring. Samtidig kan samme saksbehandler ha en omgjøringsandel på 6 prosent et år, og 25 prosent det neste, noe som tyder på at kjennetegn ved sakene har stor innvirkning på utfall.

I motsetning til Nav, som i økende grad spesialiserer saksbehandling og ytelsesforvaltningen, opererer Trygderetten etter en annen strategi der de ansatte er generalister og behandler anker innen alle saksområder. Generalisttilnærmingen er tidvis oppe til diskusjon internt i Trygderetten, men informantene ser ut til å være enige om at dette er den beste tilnærmingen å anvende i Trygderetten. Hovedargumentet er at de ansatte er uspesialisert innen trygderett, mens de innenfor jussen generelt er "ekstremspesialisert". Saksbehandlerne i Trygderetten forholder seg kun til en lov – folketrygdloven, og trygderett er i utgangspunktet altså en svært spesialisert virksomhet for jurister, og da å skulle ytterligere spesialisere seg gjør at man blir for snever i sin forståelse:

Vi er flere, og vi har jobbet med dette i mange år. Alle dommerne er godt oppe i årene og har vært innenfor dette området i mange år. Så bruker vi litt mer tid når det kommer nye lover og endringer [...]. Så noen spesialisering går ikke vi for. Sakkyndig, Trygderetten.

Informantene tematiserer også andre fordeler og ulemper med å anvende en generalisttilnærming innen folketrygdloven:

Det er klart det er utfordrende å ha et bredt fagfelt. Men det er også åpenbare fordeler ved det, at man ser ting i sammenheng. Sakkyndig A, Trygderetten.

Samtidig så er jo fagfeltet ganske begrenset med tanke på de sakstypene som kommer inn her. Så sann sett så er det ikke så bredt som det kan virke som. Sakkyndig B, Trygderetten.

Flere av informantene fortalte forøvrig at det har hendt at man i perioder har sittet konsentrert med noen sakstyper – det vil si har jobbet spesialisert - for å få saker unna, og dette kan fungere effektivt. Det er også viktig å ha i mente at Trygderetten er et opplæringssted for rettsfullmektig (tilsvarer dommerfullmektige i tingretten), og det er nødvendig for dem å få innsikt i alle typer saker. For denne gruppen vil spesialisering derfor ikke være gunstig.

Argumentet for å spesialisere saksbehandling går hovedsakelig på at gjennom et slikt grep får saksbehandlingen høyere kvalitet siden saksbehandlerne gjør de samme vurderingene ofte, og man blir dermed særlig trent i noen spesifikke saksområder. I tillegg kan man se for seg at det skapes en mer enhetlig praksis. I mangel på spesialisering jobber Trygderetten ganske mye med å samkjøre sine vurderinger på tvers av de sakkyndige, og det er opprettet en rekke rutiner og verktøy for å samkjøre praksis. Likevel har det vært kritikk i form av medieoppslag om at noen sakkyndige er "snillere" enn andre. Blant annet hadde Aftenposten i desember 2014 en serie med artikler om ulikheter i dommernes gunstprosent.

Hvordan jobber så Trygderetten for å skape en enhetlig, lik praksis? Dette var et tema som ble diskutert forholdsvis mye i intervjuene. For det første var det en erkjennelse blant informantene at det er ulikheter blant dem: "Vi er veldig klare over at vi er noe ulike", uttalte en av informantene, mens en annen fortsetter: "Vi kjører statistikk som synliggjør ulikhet i gunstprosent, både for administratorer og fagdommere" (js: 6). Med utgangspunkt i en forståelse av det eksisterer en viss ulikhet blant de sakkyndige, er Trygderetten opptatt av å ha en ensartet praksis:

Vi er veldig opptatt av at det bare er en trygderett i landet, og dermed blir fokuset på å prøve å ha lik praksis mye større. Men (...) det er nokså vesentlige innslag av skjønn, og da blir det nødvendigvis litt forskjeller. Vi har av og til prøvd å se litt på om det er visse rettssammensetninger som har en større tendens til å omgjøre eller oppheve. Det kan det nok være, men det er ikke lett å sette fingeren på noe. Sakkyndig, Trygderetten.

Ser vi videre på hvilke virkemidler Trygderetten har til rådighet for å koordinere praksis, slik at praksis blir likest mulig, spenner de hovedsakelig over muntlige rådslagninger om saker og gransking av tidligere tilsvarende saker. Informantene eksemplifiserte hvordan de diskuterer med hverandre og drøfter tidligere saker:

... så drøfter vi saker, fordi vi er jo ikke alltid enige. Som et ledd i praksiskoordinering, har vi såkalte skyggesaker på våre møter. Vi har ukentlige møter, da har vi alltid skyggesaker, og det er en som er ansvarlig for å legge fram saken. Sakkyndig, Trygderetten.

Noe tilsvarende fortalte en annen informant:

Vi snakker sammen faglig. Vi har også noe som heter muntlig rådslagning, som vi har jevnlig i alle fall i tre av fagavdelingene. Der leser vi saker (...), og så kommer vi sammen og diskuterer og blir enige om en felles slutning. Det er jo ganske fruktbart. Vi lærer mye av hverandre. Sakkyndig, Trygderetten.

Foruten møter der man diskuterer og går gjennom tidligere saker muntlig, bruker de sakkyndige en gjennomgang av tidligere saker som ressurs for å se hvordan disse har blitt vurdert. Informantene beskriver

at Trygderetten har gode søkesystemer for å finne tidligere kjennelser, og dyktige administratorer som forbereder sakene. Administrator av retten vil gjøre et søk på tidligere saker for å se på hvordan praksis har vært. Dersom praksis har vært sprikende, betyr det at man må vurdere å sette forsterket rett, det vil si sette rett med fem medlemmer, i motsetning til tre som er det vanlige. Det er imidlertid ikke særlig ofte at retten settes med fem medlemmer i løpet av et år. I 2014 var det fire tilfeller av forsterket rett. Det som blir kjennelsen i en forsterket rett blir praksis, og Trygderetten blir forpliktet til å følge den framover (jf js:4). Informantene hadde flere eksempler på hvordan forsterket rett kommer i stand. Ett eksempel omhandlet retten til sykepenger når man har brukt opp kvoten sin, i kombinasjon med at man har hatt tidsbegrenset uførestønad som har blitt konvertert til AAP. Her hadde Trygderettens medlemmer vært uenige om hvorvidt opptjeningen til sykepenger måtte ha skjedd umiddelbart forut for sykemeldingen eller ei. I dette tilfellet spriket praksis, og man valgte å sette retten med fem medlemmer for å fastslå en praksis. "I den saken var det behov for å rydde opp, for man tilstreber jo lik praksis her, og her var eksempler på "ja" og "nei"-avgjørelser. Da måtte vi rydde opp en gang for alle," som en av informantene uttrykte det. Når Trygderetten setter rett med fem medlemmer, er det praksis at Arbeids- og velferdsdirektoratet blir varslet, dersom saken kommer fra Nav. Da gis Nav for det første anledning til å stille som ankemotpart, og for det andre blir Nav kjent med saken, uavhengig av utfall. Informantene i Trygderetten fortalte at de opplever at Nav Klageinstans følger godt med på Trygderettens kjennelser, og særlig på fem-medlemskjennelsene som er å anses for prinsipielle og retningsgivende.

I arbeidet med ankene anvender de sakkyndige i Trygderetten seg også av forskjellige skriftlige kilder for å finne andre kjennelser som kan være opplysende for saken. Trygderettens avis, Innblikk, samt Rettskildhjelpen, trekkes fram som relevante kilder. Også fagnotater innen ulike områder kan være nyttige. Slike tekster og andre kjennelser kan bidra til en viss praksiskoordinering gjennom at man skjeler til hvordan noenlunde tilsvarende anker har blitt avgjort tidligere. I tillegg fremhever informantene sin lange erfaring og totaliteten av informasjon i form av funn, legers tolkninger og annet, som belyser saken som avgjørende for hva kjennelsen blir:

Trygderetten ser jo et stort antall saker, så det er klart at etter hvert får man en indre forståelse for hvor nivået ligger. Sakkyndig, Trygderetten.

Sammenfattet kan en altså si at Trygderetten rår over en rekke virkemidler for å koordinere praksis og for å skape en enhetlig praksis. Disse omfatter:

- Muntlig rådslagning
- Skyggesaker
- Praksisoppsummeringer
- Sette forsterket rett og avgi retningsgivende kjennelser

Tiltakene muliggjør at Trygderetten får en mest mulig ensartet praksis, men informantene understreker likevel sterkt at hver sak er unik:

Hver sak er ulik. Det er ingen lik sak, så vi kan ikke si at vi skal behandle "like saker" likt. Det er ikke matematikk vi driver med. Sakkyndig, Trygderetten.

Akkurat som for andre deler av forvaltningen er bruk av skjønn en del av saksbehandlingen også i Trygderetten. I intervjuene var arbeidsmetodikk et tema som ble tatt opp. Informantene forklarte: Trygderettens sakkyndige arbeider etter en felles arbeidsmetodikk i alle saker, den juridiske metoden. Det innebærer at man begynner med å lese loven og å utforme en regel, og deretter anvender man regelen på det faktumet som er i saken, før man trekker en konklusjon. Ifølge informantene sikrer en slik tilnærming god individuell behandling. Fordi faktum vil variere fra sak til sak vil i prinsippet ingen saker blir like, som også påpekt over. I tillegg åpner loven opp for varierende grad av skjønnsbruk. Skjønn kan ta ulike former, i

det følgende omtaler vi bruken av rettsanvendelsesskjønn i Trygderetten, det vil si at skjønnnet som utøves alltid er knyttet opp mot en lovregel. Her tar vi for oss informantenes refleksjoner omkring hvordan dette anvendes innen de ulike sakstypene. Vi gir først et eksempel som en av informantene ga for å eksemplifisere hvordan skjønnsbruk spiller en rolle i kjennelsene:

Det var en som ikke hadde meldt seg for Nav, det skal man gjøre når man mottar arbeidsavklaringspenger. Så hadde han ikke meldt seg slik som han skulle gjøre, og da faller dagpengene bort. Så kan man få de etterbetalt hvis man hadde rimelig grunn for ikke å melde seg i tide. Og det er jo interessant – så kommer [klienten] og sier at "grunnen var den og den", og så må vi vurdere om dette er en rimelig grunn i lovens forstand. Sakkyndig, Trygderetten.

Det er forskjeller mellom de ulike saksområdene knyttet til hvor mye skjønn som må utøves, og dommerne vil vurdere sakene skjønnsmessig ulikt. Som en konsekvens er det også slik at jo større innslag av skjønn, jo større er potensialet for ulikheter i kjennelsene. Hovedbudskapet til informantene knyttet til bruken av skjønn og hvordan dette vil kunne gi ulike kjennelser, kan oppsummeres i to hovedpunkter. For det første vil det være en del problemstillinger man ikke kan gi prinsipielle svar på, for eksempel om en person er så syk at han/hun skal regnes som ufør. Det er umulig å utforme et sett objektive kriterier for noe slikt (særlig knyttet til psykisk helse som er vanskelig målbart og en del andre mer diffuse diagnoser som for eksempel ME), og dommerne vil måtte gi sin skjønnsmessige vurdering baserte på de fremkomne opplysningene.

For det andre mener informantene at det alltid vil eksistere en god del grensetilfeller, der det å ha ulike meninger og oppfatninger er helt legitimt. I intervjuene peker imidlertid informantene på at til tross for at det må utøves en del skjønn, anvendes jo skjønnnet på opplysninger som vil gi retning for kjennelsen:

Selv om det er [bruk av] skjønn, så er det på en måte ikke så fritt flytende som man kanskje kan få inntrykk av. Legene har jo redskaper til å analysere for eksempel en legeerklæring i saken. Hva er dokumentert? Hva er funn? Det skal være et visst sett av elementer i en sak, i de medisinske dokumentene, for at det er tilstrekkelig. Så det er ikke [vurderinger] helt ut av det blå. Sakkyndig, Trygderetten.

Videre eksemplifiserer informantene rammene for skjønnsutøvelse med at dersom det er (medisinske) spesialisterklæringer som spriker, så vil man se på dem: hvor gamle er erklæringene? hva baserer de seg på?

Ser vi nærmere på noen utvalgte saksområder, beskrives arbeidsavklaringspenger som et av de mest utfordrende områdene, der mye skjønn spiller inn i kjennelsene:

Det [AAP] har blitt en mer heterogen ytelse, i og med at den er satt sammen av tidsbegrenset uførepensjon og rehabiliteringspenger. Det er en sammensatt ytelse, kanskje da også mer komplisert. Slik at rettsbildet har vært- og er – under utvikling. Sakkyndig, Trygderetten.

Sammensatte ytelser og ytelser under endring der praksis ennå ikke har "satt seg" vil nok være områder der innslaget av skjønn blir større og der kjennelsene dermed kan variere mer. I tillegg, som andre informanter peker på, vil kjennelsen påvirkes av hvordan Nav har lagt opp saken. I forhold til AAP kan det bety om Nav har avslått saken på grunn av nedsatt arbeidsevne hos søker (§ 11-5), eller på grunn av manglende forsøk på å skaffe seg eller beholde arbeid (§ 11-6):

Det er jo helt opp til hvordan Nav legger opp saken. Hvis de legger opp til en 11-5 sak, at man skal vurdere hvor mye arbeidsevnen er nedsatt, så er det jo en veldig åpen sak. Sakkyndig, Trygderetten.

Jeg synes det kan være mer skjønn i arbeidsavklaringspenger [enn uføretrygd]. Dette med arbeidsevne er relativt, det er en relativ størrelse. Det kommer an på hvilke forutsetninger du har som person. Det kan være evner, arbeidserfaring. Og da vil sykdom få en varierende betydning da. Sakkyndig, Trygderetten.

På uføreområdet varierer sakene mye. De kan være alt fra relativt kurante saker til svært kompliserte saker:

Saker om uførepensjon kan jo være så mangt. En ting er inngangsvilkårene; sykdomsvilkår, attføringsvilkår og så videre. Men vi har jo mange uføresaker hvor spørsmålet er: har vedkommende hatt for høy inntekt i forhold til uføreggraden vedkommende har hatt? Da er det bare jurister inne i bildet og ser på de sakene, for da er det relativt firkantede regler. Sakkyndig, Trygderetten.

Som vi var inne på tidligere i kapitlet kan uføresakene være saker som har vært lenge i systemet, og som også henger sammen med andre ytelser. Det gjør saksbehandlingen tilsvarende omfattende og komplisert:

I dag er uføresakene gjerne litt mer omfattende enn før. Tidligere var det mye tynnere saker. De hadde ikke gått så lang tid før de kom til oss. Nå har det gått ganske mange år, altså - fire år på AAP, de har gått på tidsbegrenset uførepensjon før det, før det rehabiliteringspenger. Det strekker seg over et tiår. Sakkyndig, Trygderetten.

Enslig forsørger trekkes også fram som et område der det er mye skjønnsbruk:

Det er mye skjønn på enslig forsørger, for der er det så viktig at man har hovedomsorgen for barn [for å motta trygd], og det er vanskelig å avgjøre når det er mange parforhold som kommer og går. Sakkyndig, Trygderetten.

En hyppig forekommende variant av slike saker, ifølge informantene, er en mor som skal sannsynliggjøre at hun har eneomsorgen for barn. Mange av disse sakene er uklare med hensyn til faktum, og Nav kontroll undersøker da også en rekke av disse sakene. Enslig forsørger er imidlertid et saksområde i Trygderetten av langt mindre omfang enn uføre og AAP, slik at de utgjør en mindre andel av sakene.

Sammenfattet er skjønnsbruk en helt nødvendig del av saksbehandlingen i Trygderetten, og som en naturlig konsekvens vil dommerne tidvis komme fram til ulike kjennelser. Som vi var inne på over, jobbes det imidlertid ganske mye med å begrense variasjonen i saksutfall i Trygderetten. Dette i motsetning til hva som er tilfelle i domstolene, der det ikke er noe ideal, opplyste informantene.

I intervjuene med ansatte i Trygderetten var også samhandling, både internt, og eksternt et tema. Samhandlingen internt beskrives som god av informantene. De forteller om et godt faglig, internt samspill – der profesjonene respekterer hverandre, og hvor medisinerne og jurister etterhvert kan nokså mye om hverandres felt og kommuniserer godt med hverandre. I behandling av ankene blir disse primært behandlet internt i Trygderetten. Informantene forteller at Trygderetten ikke innhenter eksterne sakkyndige, både fordi det tar for lang tid, og det blir for dyrt. Hvis Trygderetten mener saken er for dårlig utredet, opphever og hjemviser man saken, slik at Nav må behandle den på nytt. I den grad man trenger nye opplysninger er praksis altså at man heller opphever og hjemviser saken. Se for øvrig de tidligere avsnittene om praksiskoordinering for en mer detaljert beskrivelse av samarbeidet internt i Trygderetten.

Trygderetten har begrenset samhandling med eksterne aktører. De har ingen formalisert kontakt med Nav Forvaltning, men har noe kontakt med Nav Klageinstans. Nav Klageinstans forbereder sakene som ender i Trygderetten. Forholdet til klageinstansen beskrives som godt og ikke konfliktfylt på noen måte. Informantene påpeker at de kan være uenige med klageinstansen, men at det ikke ligger noen konflikt i det. Kontakt dem imellom er relativt sjelden, og det er ingen formaliserte møtepunkter mellom Trygderetten og Nav Klageinstans. Det avholdes imidlertid ett møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet i året, der også Trygderetten og klageinstansen er til stede. De ansatte i Trygderetten følger imidlertid med på statistikk fra Nav Klageinstans, dette gir en pekepinn på egen framtidige saksinngang. Jo flere saker Nav Klageinstans har, jo flere saker blir det til Trygderetten.

I intervjuene ble også informantene bedt om å reflektere rundt hvorfor saker kan få forskjellig avgjørelse i Nav Forvaltning, Klageinstans og i Trygderetten. To hovedpoeng trekkes fram. Det ene er knyttet til at det er et mål med høy produksjon/effektivitet i Nav Forvaltning, og dette går på bekostning av å treffe riktige avgjørelser fordi man blant annet ikke rekker å innhente tilstrekkelig opplysninger som kan belyse saken, eller at søker/klienten ikke skaffer til veie tilstrekkelig med dokumentasjon. Fra Trygderetten mener man at

man også må se på dette på en pragmatisk måte. Nav Forvaltning må avgjøre saker innen rimelighetens grenser: "man skal ikke vente i årevis på å få et førsteinstansvedtak (...) man kan synes at det burde vært bedre, men samtidig er det noen praktiske grunner til at det faktisk må gjøres litt mer overflatisk i førsteinstans enn i sisteinstans." Som nevnt tidligere i kapitlet gjør Trygderetten en nåtidsvurdering av sakene, slik at faktum kan ha endret seg siden det første vedtaket ble fattet. En av informantene eksemplifiserer:

Spesielt innen arbeidsavklaringspenger [...]siden] tidspunktet for avslag kan det gå to og et halvt år før saken kommer hit. I det tidsrommet kan saken være bedre opplyst. Det kan ha skjedd veldig mye. Den kan ha forsøkt seg i arbeid, det kan forekomme ny spesialisterklæring. Det har skjedd nye ting som gjør at man har et bedre grunnlag for å uttale seg. Sakkyndig, Trygderetten.

Det andre poenget som gjør at avgjørelsene kan bli ulike er at Klageinstans og Trygderetten (og ikke minst Nav Forvaltning) besitter ulik kompetanse som virker inn på avgjørelsene som treffes:

Jeg tror nok [det er fordi] vi ser på dokumentene i saken på en annen måte enn det Nav har gjort. Vi går jo kanskje litt mer inn i dem. Vi har forskjellige innfallsvinkler. Sakkyndig, Trygderetten.

Denne forståelsen støttes av andre, og en påpeker at jurister i Trygderetten (naturlig nok) har annen kompetanse og dermed kanskje gjør en annen skjønnsvurdering enn saksbehandlerne i Nav.

Det er svært sjelden at Nav Klageinstans er uenig med Trygderetten, selv om det kan skje. Klageinstansen kan bringe Trygderettens avgjørelser inn for lagmannsretten, men det gjøres svært sjelden; da handler det om saker av svært prinsipiell karakter, ikke bare fordi de er uenige i avgjørelsen. Da handler det heller om å få slått fast noe som får langtrekkende konsekvenser. Saker kan også bringes inn for Høyesterett. Det fremkommer videre at dersom det eksisterer en slik uenighet på tvers av nivåene, så bør lovgiver bidra til å finne en løsning på det. Informantene påpeker at dersom Nav er uenig kan det medføre at de går til departementet og ber om lovendring.

Av ulike årsaker gjør altså Trygderetten om saker som har vært prøvd i Nav Klageinstans. Det er lite tenkelig at det er mulig å lage helt ensartede praksiser på tvers av forvaltningsnivåene, men det er likevel et mål at Trygderetten skal trekke opp retningslinjer for framtidig praksis. En av informantene sier:

Trygderettens kjennelser er en viktig rettskilde på det trygderettslige området, og kjennelsene er tilgjengeliggjort blant annet på nettsiden til Trygderetten. Sakkyndig, Trygderetten.

Det er en felles oppfatning blant informantene i Trygderetten at dersom/når man etablerer en praksis, så vil den stort sett reflekteres nedover i Nav-systemet. Det er videre en oppfatning av at med dagens regionaliserte klageinstans, følger klageinstansen veldig godt med på Trygderettens praksis. Rent generelt opplever de ansatte i Trygderetten at alle deres ankemotparter følger med på avgjørelsene i Trygderetten. Særlig følger ankemotpartene med på fem-medlemskjennelsene, etter informantenes forståelse. Som vi også var inne på tidligere, har Trygderetten en praksis der Arbeids- og velferdsdirektoratet varsles dersom det er en anke som kommer fra Nav som behandles i forsterket rett. Dette sikrer at Nav får kjennskap til utfallet av saken. Det kan også skje at ankemotparten, for eksempel Nav, ber om at saken avgjøres i forsterket rett: "Det er prinsipielle avgjørelser. Det hender ankemotparten ber om at denne [saken] ses nærmere på", fortalte en av informantene.

En del av kjennelsene fra Trygderetten tas inn i rundskrivene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og særlig fem-medlemskjennelsene som anses å være retningsgivende blir tatt inn. Inntrykket til informantene er at Nav har blitt stadig flinkere til å ta retningsgivende kjennelser inn i rundskrivene sine:

De kjennelsene Nav synes er avklarende tar de inn i rundskrivet sitt ganske umiddelbart. Sakkyndig, Trygderetten.

I tillegg til at en del kjennelser fra Trygderetten tas inn i rundskriv, registrerer Nav Klageinstans alle kjennelser fra Trygderetten. Saksbehandlere i Nav Forvaltning og ved Nav-kontor kan gå inn på nav.no og se på informasjon om alle rundskriv som er endret. Alt i alt ser det ut til at Trygderettens kjennelser på en ganske systematisk måte finner veien til Nav Klageinstans og til Nav generelt, og at de fungerer som tilbakemeldinger for hvordan praksis skal være. Som det kommer frem i kapittel 9.4 legger Nav Klageinstans stor vekt på kjennelsene fra Trygderetten.

Hvilke tanker har så saksbehandlerne rundt hva som kan gjøres for å redusere antallet klager og anker – og i hvert fall de klagenes som kan beskrives som unødvendige? Først og fremst er informantene opptatt av å understreke at det skal være en demokratisk rett å få prøvd saken sin for Trygderetten. For det andre trekkes det fram at i viktige saker som uføretrygd er det meget forståelig at klagefrekvensen er høy. Det kom videre frem at tidligere, da Trygderetten var første klageinstans, det vil si før Nav Klageinstans ble etablert, så mottok Trygderetten langt flere anker. Antallet falt imidlertid kraftig da Nav Klageinstans ble opprettet. Informantene i Trygderetten tolker det som at når folk får klaget en gang, slår de seg stort sett til ro med det, selv om de ikke får medhold i Nav Klageinstans.

For Trygderetten er det lite man kan gjøre for å unngå anker. En innsats for å unngå klager/anker og dermed omgjøring av vedtak må settes inn langt lavere i systemet.

9.3.1 Oppsummering

Respondentene gir uttrykk for en aktiv bevissthet rundt sin egen rolle, og rundt styrker og svakheter knyttet til hvordan arbeidet med sakene er organisert, for å sikre en enhetlig praksis i saksbehandlingen. Flere tiltak brukes aktivt for å samkjøre og redusere mulighetene for ulik praksis, selv om det også erkjennes at spesielt i saker der man må bruke mye skjønn, så vil ulike sakkyndige kunne komme frem til forskjellig utfall. Skjønn blir likevel av respondentene knyttet tett opp mot vurdering av eksisterende lovverk, vurdering av fakta i saken og tidligere praksis. Formelt settes forsterket rett der tidligere praksis spriker. Det er også her interaksjonen med Nav er størst, siden Nav får anledning til å stille i forsterket rett, og fordi disse kjennelsene er prinsipielle og retningsgivende for fremtidige saker. Ut over dette er det i liten grad formaliserte kanaler for kontakt mellom instansene, med unntak av et årlig møte hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet møter sammen med Nav Klageinstans og Trygderetten. Generelt er det en opplevelse i Trygderetten av at relevante og prinsipielle avgjørelser finner veien nedover i Nav-systemet, og får innflytelse på den videre praksisen.

Ulikheter i avgjørelser mellom instansene kan ifølge respondentene forklares blant annet med ulikhet i metode og kompetanse i Nav og Trygderetten. Trygderettens medlemmer bruker juridisk metode som tar utgangspunkt i loven, og utleder en regel saken blir vurdert opp mot. Både kompetanse og metode virker inn på skjønn, noe som også kan forklare ulikt utfall i Nav og Trygderetten.

Vi skal nå se nærmere på hvordan Nav Klageinstans vurderer Trygderettens kjennelser og dens rolle mer generelt.

9.4 Hvilke erfaringer har Nav Klageinstans med Trygderetten?

I intervjuene med saksbehandlere i Nav Klageinstans ble det stilt en del spørsmål om Trygderettens rolle, og hvilke erfaringer og synspunkter Nav har på de kjennelsene som Trygderetten avsier i saker som blir påanket. En oppfatning som flere gir uttrykk for er at de mener at Trygderetten er for vinglete og ikke er konsekvente nok i sine avgjørelser, målt opp mot det de selv har ment tidligere. En utfordring med dette er i så fall at Trygderetten svikter på et område som er en viktig samfunnsoppgave for dem – nemlig det å trekke opp noen tydelige linjer og rammer for hvordan regelverkspraksis skal være på ulike

folketrygdytelser. Klageinstansen fremhever at det blir krevende for dem å gi en retning for Nav under seg igjen, når Trygderetten kommer frem til ulike resultat i saker som Nav Klageinstans opplever er relativt like:

Jeg synes de er lite ærbødige i forhold til hverandre, dommerne i Trygderetten. For at de skal være riktig rettskilde for oss, så burde de vise til tidligere kjennelser fra Trygderetten. Og så vise til sine tidligere avgjørelser. De gjør det til en viss grad, men det er kanskje to skoler i Trygderetten, der den ene mener det og den andre mener det. Og så viser de til hvem de hører til. Nav Klageinstans.

Nav Klageinstans (ved styringsenheten) ønsker økt bruk av de såkalte fem-medlemskjennelsene, fordi det ligger større prinsipiell tyngde bak disse kjennelsene. Rett med fem medlemmer kan Trygderetten velge å benytte når en sak involverer vanskelige avveininger, og der det er behov for prinsipielle avklaringer for å kunne vurdere saken på en god måte. En fordel med denne ordningen er at når en fem-medlemskjennelse foreligger, så vet Nav at dette representerer en tydelig tilbakemelding og et signal til Nav, om hvordan praksis fremover skal være. Bruk av denne typen rett og kjennelser "tvinger" også Trygderetten i større grad til å følge sin egen praksis:

Lederne kan jo ikke styre dommerne sine. De skal jo være uhindret når de setter sin rett. De bestemmer selv den enkelte rett hva de mener det er riktig. Du kan ikke si at "det er her og da følger du denne praksisen". Så synes jeg at da kunne de påvirket det selv ved å i langt større grad bruke fem-medlemskjennelser, for å tvinge kollegiet til å følge en bestemt praksis. Ta en beslutning, følge en bestemt praksis og være tydeligere. Da er det et mye kraftigere signal til oss, og et mye kraftigere signal internt. Nav Klageinstans.

Styringsenheten til Nav Klageinstans mener det er en ordning som brukes i altfor liten grad, blant annet på området ung ufør – der tilbakemeldingen er at mange omgjøring i Trygderetten på dette området kunne vært håndtert på en annen – og mer kraftfull måte – ved heller å bruke fem-medlemskjennelser. Saksbehandlerne ved den ene uføreavdelingen vi intervjuet i klageinstansen bekreftet at ung ufør er et område der Trygderettens praksis i dag i for liten grad gir dem den retningen de ønsker, videre et inntrykk av at Trygderetten står for en liberalisering sammenlignet med det som gjelder i Navs rundskriv:

Vi ser jo generelt at de er ganske liberale når det kommer til mange av de vilkårene for innvilgelse av unge uføre. Sånn som alvorlighetsgrad eller sykdom, og når det kommer til dokumentasjonskravet. Vi ser også at det kanskje krever mindre dokumentasjon nå enn tidligere. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

De er jo fordelt på ulike avdelinger de også. De følger jo i bunn da, hverandre på det de har kommet fram til. Så det og er jo litt utfordrende i uføresakene, at noen får det stadfestet, og så blir det omgjort fra andre avdelinger. Eller på dommernivå. Jeg føler at det er vanskelig å dra ut en ren praksis fra Trygderetten, fordi de ikke samarbeider så veldig mye på tvers av avdelingene. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Ifølge klageinstansen er det, i hvert fall i teorien, relativt strenge vilkår for å få den økonomiske fordelen i ung ufør-saker knyttet til det å ha en alvorlig sykdom. Ifølge klageinstansen har Trygderetten omgjort så mange saker på dette området, til brukers gunst, at Nav konstaterer at Trygderetten har et annet syn på hvordan dette skal praktiseres enn det Nav har. Det betyr at Nav må jobbe tett med direktoratet, for å få de til å se nærmere på kjennelsene – og vurdere behovet for å justere på rundskrivene. Ifølge Nav Klageinstans er dette en innlysende konsekvens av mye omgjøring i Trygderetten, da man ikke kan ha en praksis i Nav som Trygderetten i så stor grad korrigerer ved å gjøre om vedtakene.

Nav Klageinstans er samtidig opptatt av å få frem at de har stor respekt for Trygderettens juridiske kompetanse (innspillene handler vel egentlig mer om koordineringen og samkjøringen av denne kompetansen – slik at de i større grad kan snakke med en prinsipiell stemme til Nav). Klageinstansen forteller at alle kjennelser som kommer tilbake fra Trygderetten blir nøye gjennomgått, utfall av ankesaksbehandlingen blir registrert, og de er opptatt av å diskutere kjennelsene i egne fagmiljøer.

Klageinstansen har videre et ansvar for at alle kjennelser der det fremgår at Trygderetten er uenig i den linja som Nav ligger på, som er forankret i rundskrivene fra direktoratet, blir oversendt direktoratet. Klageinstansen sender også inn forslag til presiseringer og endringer i retningslinjene, ved gjentatte omgjøring på samme regelverksområde og i forbindelse med de samme vilkårene. Alt i alt vurderes Trygderetten som en viktig kunnskapskilde og korrektiv for Nav; hovedinnvendingen handler om systematikken i måten de jobber på og konsistensen i kjennelsene deres over tid.

Så det er en kjempeviktig kilde til kunnskap, og det er derfor jeg sier det jeg gjør nå, at vi trenger en trygderett som er enda mer tydelig og lojal mot seg selv. Nav Klageinstans.

Og akkurat som saksbehandlerne i Nav Forvaltning anerkjenner den juridiske kompetansen i Nav Klageinstans, anerkjenner ansatte i klageinstansen den juridiske kompetansen i Trygderetten:

På det juridiske, når de tar oss der, så er det med god grunn. Det er høy respekt for Brofoss og gjengen i forhold til den juridiske kunnskapen altså. Det er mange meget skarpe hoder. Nav Klageinstans.

Ser vi nærmere på for eksempel arbeidsavklaringspenger, som er et regelverk som både Nav og Trygderetten var opptatt av, så er det liten tvil om at det skiller seg ut, nettopp fordi det fortsatt er et relativt nytt regelverk. Med det følger noen utfordringer, knyttet til å utvikle og konsolidere en praksis som er i tråd med lovgivers intensjoner og som er "bærekraftig" over tid. Siden det fortsatt må regnes som et ferskt regelverk, er det et sterkt ønske og behov fra Nav om at Trygderetten kommer med prinsipielle kjennelser på AAP-området – rett og slett fordi praksis beskrives som utviklet på enkelte områder. Dette betyr samtidig at Trygderetten må være ekstra bevisst på den tyngden som ligger i deres kjennelser, når det er saksbehandlere i Nav i den andre enden, som søker etter og har behov for prinsipielle avklaringer. Det er derfor viktig at Trygderetten aktivt vurderer dette spørsmålet: ønsker Trygderetten med denne kjennelsen å signalisere noe prinsipielt og grunnleggende, eller ønsker Trygderetten at Nav primært skal anse det som en "enkeltkjennelse", uten noen prinsipiell betydning?

På spørsmål om de tilbakemeldingene saksbehandlerne på AAP-området får fra Trygderetten gir de den nødvendige retningen for den fremtidige saksbehandlingen (og om de er enig i det skjønnset som utøves), så ble det svart slik:

Vi tar jo de til etterretning, for å si det sånn. Vi prøver å systematisere og se om det er flere kjennelser som går i samme retning, og om man liksom ser en trend og en retning som gjør at vi også skal korrigere kursen. Og så er vi særlig spent på nå, i forhold til praksis etter § 11-10, så har vi også bedt Trygderetten vurdere om de kan avsi en mer prinsipiell kjennelse, knyttet til bruk av unntaksbestemmelsene ut over fire år. Det er et sånt område hvor vi kan bruke Trygderetten for å prøve å få en kjennelse som kan være retningsgivende for videre praksis. Vi hadde jo en del saker som var litt sånne diffuse lidelser, med sånn tretthet og slapphet, hvor vi da vurderte at dette kanskje ikke var nok for å si 30 % nedsatt arbeidsevne, hvor Trygderetten hadde flere sammenlignbare saker, hvor de vurderte det litt annerledes, og da tenkte vi at da måtte vi gjøre likt. Altså, vår praksis. Så vi diskuterte disse med våre rådgivende leger for å se, kanskje hadde vi vært litt for strenge. Da justerer vi litt kursen. Men ellers så er det jo ikke bare omgjøringene som er interessante, det er også interessant å se hva Trygderetten stadfester, og hvordan de begrunner i den forbindelse. Det er jo en del områder på AAP-området hvor vi ikke har så mye trygderettspraksis enda også, så vi følger jo nøye med på Trygderettens utvikling. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Og så er det jo kjennelser også, hvor Trygderetten på en måte har gått imot rundskrivet som blir gitt i Nav, da har vi spilt det opp til direktoratet og pekt på det, og eventuelt om vi må ha en endring i rundskrivet, eller om dette er en engangskjennelse, så vi må følge med om det kommer en til før vi da må endre praksis, eller rundskriv. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Et tilbakevendende tema er at arbeidsavklaringspenger beskrives som et uferdig og uavklart regelverk. Er dette noe saksbehandlerne også ser gjennom Trygderettens kjennelser?

Ja. Det er jo såpass mange spørsmål fra vår side som vi ønsker besvart. Men jeg føler at det nye og mest uprøvde er jo den 11-10 og fireårsperioden og sånne ting. Og da har vi jo tatt kontakt med de spesielt, for å be de om å sette retten med fem juridiske medlemmer for å ta stilling til, i nettopp sånne type saker. For at de skulle få liksom en retning igjennom de da. Men så langt så har ikke de ment at noen av sakene vi har sendt over har vært egnet for en sånn type uttalelse. Så foreløpig står vi på bar bakke der. Men det er noe vi fokuserer på og prøver å bli flinkere ting. Å bli oppmerksom på de spørsmålene som Trygderetten gi en større avklaring gjennom en fem-medlemsgruppe. Der er det potensial. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

Dette reiser et viktig spørsmål, nemlig om systemet under ett er tjent med at det er Trygderetten som vurderer og tar den endelige beslutningen angående "behovet" for juridisk avklaring i form av fem-medlemsrett. Er det Nav eller Trygderettensom skal avgjøre om et regelverksområde trenger en mer prinsipiell avklaring? Dersom man legger et mengde- /brukerperspektiv til grunn, og vektlegger hvem som har mest kunnskap om hvilke sakstyper og regelverksutfordringer som eksisterer ute i "førstelinjen", så burde det være sånn at Nav har større mulighet til å påvirke hvilke problemstillinger som bør avgjøres mer prinsipielt. En viktig forskjell er at mens Nav på den ene side kan sies å være preget av masseproduksjon av mer likeartede saker, så kjennetegnes Trygderettens saksbehandling av et mindre utvalg saker, som i tillegg ofte er litt spesielle og "selekterte" (med en lengre historikk), noe som i seg selv kan være en årsak til at sakene har havnet i Trygderetten. De sakene som Trygderetten sitter med vil dermed ofte være forskjellige og dekke et stort spekter. En saksbehandler som jobbet både med dagpenger og barnebidrag pekte på at det er en "systemutfordring" at Trygderetten ikke har noen kunnskap om hvor mengden av de ulike sakstypene ligger i Nav – og dermed heller ikke kan vurdere hvilke utslag deres kjennelser får for saksbehandlingen i Nav:

Ja, det er helt klart, og det kan rett og slett være at de da går glipp av kunnskap om nettopp den der masseforvaltningen og hvilke sakstyper vi vanligvis forholder oss til, og hvilken konsekvens deres avgjørelse kan få for en annen sakstype. De kan komme til å gi noen signaler om den konkrete saken som skaper problemer i forvaltningen. Og det kan de gjøre helt ubevisst da, selvfølgelig, fordi de ikke vet hva som er hovedandelen av saker på området. Nav Klageinstans.

Samtidig skal Trygderetten fungere som et uavhengig ankeorgan – og i et slikt lys blir det på sett og vis feil om de skal være nødt til å ta hensyn til omfanget av ulike sakstyper i Nav. For systemet under ett skaper det imidlertid noen utfordringer at Trygderetten ikke har en slik innsikt i omfanget av ulike ytelser og sakstyper i Nav-kontorene, fordi det gjør at Trygderetten ikke kan vite hvilke praktiske konsekvenser deres kjennelser får i praksis for Nav. I et slikt lys blir det derfor viktig at Nav har mulighet til å informere og opplyse Trygderetten – både når de opplever sprikende tilbakemeldinger, men også når det gjelder mengdeproblematikken. Én arena for dette er kontaktmøtene mellom Nav og Trygderetten, der klageinstansens styringsenhet er representert. Her kan Nav blant annet gi tilbakemelding om temaer (ikke enkeltsaker) som oppleves som problematiske. Spørsmålet er imidlertid om dette er tilstrekkelig og hyppig nok.

Behovet for å informere og "oppdatere" Trygderetten knytter seg også til de ulike regelverkene, rett og slett fordi Nav opplever at Trygderetten ikke alltid er helt oppdatert på justeringer og endringer som er foretatt i regelverk:

Ja, og det ser vi jo av og til, at vi får inn en kjennelse hvor vi tenker at "oi, hvor har du vært de siste ti årene?", og vi tenker at de må ha lett i en gammel database etter gamle kjennelser. Ofte synes jeg Trygderetten er flinke

til å følge med på egne kjennelser, men noen ganger ser vi at de har lagt seg på en linje som er foreldet, at det har skjedd en utvikling i mellomtiden som de ikke har fått med seg. Nav Klageinstans.

Akkurat som gode begrunnelser er alfa og omega i Nav først og fremst for bruker – men også for Nav selv, så forteller saksbehandlerne i Nav Klageinstans at det er mye lettere å forstå og "akseptere" en omgjøring i Trygderetten dersom begrunnelsen er god:

Vi er stort sett enige hvis det er begrunnet i bunnen. Tenker jeg. Men det er ikke alltid de begrunner spesielt godt hvorfor de lander som de gjør. Og da fremstår de mer som at de kanskje synes synd på bruker eller sånne ting. Sånn at de gangene begrunnelsen er god er det på en måte veldig lett å svelge. Men hvis den svikter litt er det vanskeligere å si seg enig. Vi bruker dem jo også for å skape rettspraksis. Hvis vi er usikre på et spørsmål så sender vi kanskje en sak litt mer bevisst over som vi er usikre på. I håp om at de vet en avklaring da på hvordan de mener at praksis bør være sånn juridisk da. Hvordan reglene skal tolkes i tilsvarende saker. Og da vil vi jo kunne være fornøyd med en omgjøring for eksempel. Hvis det var noe vi ønsker en avklaring på. Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

På spørsmål om Trygderetten på en mer systematisk måte gir saksbehandlerne i klageinstansen den retningen de opplever at de trenger i praktiseringen av regelverkene er det en utbredt oppfatning at de ønsker seg en mer konsekvent og tydelig linje fra Trygderettens side:

Jeg skulle ønske de gjorde det mye mer. Arbeidsavklaringspenger Nav Klageinstans.

Ja. Jeg har inntrykk av at, de sier det jo selv også. Vi har jo kontaktmøter med de en gang i året. Og så får vi i Nav Klageinstans da, som sitter med AAP i tre forskjellige enheter og jobber hele tiden med å ha en lik praksis. Det gjør de ikke i Trygderetten. Det innrømmer de. Det er ikke et fokus for de å ha lik praksis i- Så der plukker de bare saker litt tilfeldig og avgjør de med de som de eventuelt skriver under sammen med da. Uten nødvendigvis av å være så opptatt av at den dommeren på det andre kontoret tenkte det samme eller ikke i en annen type sak. I teorien så ser jeg jo poenget. De skal være en domstol, og så skal de være, eller de ønsker å ha en domstol og skal være uavhengige og sånne ting. Men det er jo såpass stort saksomfang. Og det er jo viktig at like saker behandles likt. Og jeg synes at trygderettområdet er såpass spesielt. Vi har tross alt en egen domstol, og da burde det kanskje være et fokus at man skal løse ting likt også. Arbeidsavklaringspenger Nav Klageinstans.

Denne informanten peker på noe som vi mener både er en kvalitet og en utfordring med hele klage- og ankesystemet, nemlig at Trygderetten har en helt annen og friere rolle enn det Nav har. Det er en kvalitet fordi det er en fordel at man har et nivå over Nav som arbeider etter en annen logikk, som søker etter lovens bestemmelser og intensjon framfor å forholde seg til rundskriv og instruks. Samtidig er det en utfordring i forhold til et annet viktig mandat som Trygderetten har, nemlig som korrektiv og retningsgiver for Nav i trygdesaker. Trygderetten jobber veldig individbasert, og har heller ikke noe uttalt mål om å jobbe mot lik praksis, trolig fordi det strider mot den modellen de har valgt å organisere arbeidet etter. Hvordan skal de da kunne tale med en tydelig stemme utad og fungere som et koordinert korrektiv for saksbehandlingen i Nav? Trolig er det også noe med at forventningen til at Trygderettens kjennelser skal trekke opp en tydelig retning, som er feilslått når Trygderetten jobber som de gjør.

Uføretrygd er, sammen med yrkesskade, det saksområdet ved Trygderetten oftest behandler anker. I tillegg er det et saksområde som er kjennetegnet av en (i mange saker) krevende skjønnsutøvelse, i skjæringspunktet mellom arbeid, funksjonsevne og medisin. I tillegg er uføretrygd et område som har vært kjennetegnet av høy omgjøring i Trygderetten (se Figur 9.4 tidligere i kapitlet):

Vi er jo veldig opptatt av Trygderetten og disse uføresakene, fordi de har veldig høy omgjøring. Og at de ser at de internt er veldig ulik og. Men at de på en måte er i utakt med oss. En viss omgjøringsprosent skal det jo være, men når den blir så stor, så er det en bekymringsmelding tenker jeg. At det skaper en del problem for oss

nedover i systemet. At vi er bundet av de retningslinjene vi har fått, rundskriv og regelverk. Og de ikke er fullt så bundet og foretar en skjønnsmessig vurdering som kanskje er mer liberal enn hva vi oppfatter at regelverket er. Så er det klart at det er kanskje der vi først og fremst har litt dårlig erfaring da. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Jeg tenker det er skummelt at Trygderetten ofte er litt mer liberal, fordi deres kjennelser får betydning nedover. Hvis de har en liberal ordning, så vil de også være med på å liberalisere Nav. Og jeg tenker at da blir det jo en politisk sak også. For da er det jo flere og flere som får uførepensjon. Når Nav forsøker å tolke loven strengt, men Trygderetten ikke gjør det. Deres enkeltkjennelser vil jo ha større betydning enn Nav sine vedtak. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

Ved den andre uføreenheten vi intervjuet bekreftet de det vi hørte innen flere av saksområdene, nemlig at Trygderettens kjennelser varierer, avhengig av hvordan de har satt sammen en rett:

Utfordringen der er at de så ulike rettene. Så det er en kjempeutfordring, sånn som de er organisert. De er jo ikke spesialister, så de sitter jo og tar bare. Hadde kanskje vært en fordel at de har spesialisert seg litt de og. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

En annen interessant påpekning på uføreområdet, som flere var inne på, er at Trygderetten har et annet, mer liberalt syn i saker som involverer psykiatri/rus. Det er en interessant utvikling, ikke minst med tanke på at psykiatri og psykiske lidelser øker i omfang som sykmeldings- og uføreårsak. Dette er spesielt relevant i saker om unge uføre:

De har det når det gjelder, for eksempel innen dette med psykiatri spesielt, ser vi jo at de kanskje har en mer liberal holdning enn det Nav generelt har, der vi på en måte føler at vi er i takt med rundskrivet og det regelverket som er og hvordan det mer skal praktiseres. Vi kan kanskje se at de i større grad føler seg friere til å se på det totale bildet, og hva som har skjedd før og etter, enn der vi føler at vi er da. Uføretrygd, Nav Klageinstans.

På området enslig forsørger var det en generell oppfatning av at "dialogen" med Trygderetten er grei, blant annet fordi mange av vedtakene blir stadfestet. De beskrev det også som nyttig at muligheten til å få en sak vurdert i Trygderetten gir dem en mulighet til å få korrigert sin egen regelverkspraksis:

Du kan si, noen ganger, vi kan ha vanskelige saker hvor man ligger i en vippeposisjon, hvor vi faktisk velger å sende den til Trygderetten for å få, for å bidra til at vi får avklart ting som kan på en måte være vanskelig. Og så er det jo også sånn at Trygderetten består av mennesker, Trygderetten er ikke spesialisert, det er enkeltindivider og dommere, og det er kreti og pleti som kommer derfra også. Altså, de er jo drittdyktige jurister, men innimellom så ser vi nok at praksis kan sprike. Det gjelder liksom generelt. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Informanten mente at situasjonen generelt var relativt grei på enslig forsørgerområdet, at omgjøringen i Trygderetten er relativt lav (større utfordring på andre saksområder), men at det typisk er en del saker som ligger i en vippeposisjon, der Trygderetten kan mene at Nav har vært for streng. Samtidig signaliserer de stor respekt for de faglige vurderingene som Trygderetten gjør:

Vi har veldig høy grad av stadfesting i Trygderetten, og på fagmøtene våre så gjennomgår vi alle kjennelser fra Trygderetten, og lagrer de som er interessante, både som har gode formuleringer, som er avvikende. Så har vi også et system for rapportering og kjennelser inn til direktoratet, der for eksempel vi plutselig ser at Trygderetten har enten endra praksis eller har kommet med en veldig avvikende eller en litt mer prinsipiell uttalelse. Altså ting som kan være interessant for direktoratet å få greie på fort, fordi at Trygderetten bruker jo, ja, mellom to og tre, fire måneder før de får publisert de. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Trygderetten er en enormt viktig rettskilde for oss, og som sagt, noen ganger gjør de ting som alle sitter og hever øyenbryna litt, men gjennomgående så er det en god korreks, og vi prøver å generalisere og se tendenser

og trender og bruke de veldig aktivt i egen læring, altså. Av og til kan det være veldig gode uttalelser som går på generell forståelse, hvor Trygderetten kanskje har gått litt ekstra inn i lovforarbeider. Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

9.4.1 Behov for spesialisering i Trygderetten?

Mens Nav spesialiserer saksbehandlingen innen stadig flere saksområder, fordi det antas å legge til rette for en enhetlig praksis og solide kompetansemiljøer, så foregår ankesaksbehandlingen i Trygderetten etter helt andre prinsipper. Her er filosofien at alle rettsmedlemmer skal være generalister, som jobber på tvers av saksområder, noe som ses på som en styrke for individenes rettssikkerhet (menigmann i gata). Altså litt snudd på hodet sammenlignet med hvordan Nav tenker, som gjennom spesialisering og instruksjoner fra direktoratet forsøker å styre og begrense den enkelte saksbehandlers innflytelse på saksbehandlingen. Hvordan henger så dette sammen, dersom man legger et systemperspektiv til grunn?

Ikke overraskende er det en tydelig tilbakemelding fra alle vi har snakket med i Nav at Trygderetten burde gjort mer som Nav, i form av spesialisering av saksbehandlingen. Det vanligste argumentet for dette er at det ville gitt mer systematikk i måten de jobber på, bedre "kontroll" på kjennelsene som kommer ut (at de er på linje med seg selv, på tvers og over tid) – og bedre grunnlag for en enhetlig praksis (i hvert fall når det gjelder *like saker*). Som en saksbehandler innen uføreområdet sa, kan de (saksbehandlerne i Nav Klageinstans) "ikke alltid stole på at Trygderetten selv finner fram i sin egen praksis".

Mens Nav på den ene side er veldig styrt av instruksjoner i form av rundskriv og retningslinjer, og jobber målrettet mot at tilnærmet like saker skal behandles mest mulig likt, så er vurderingene og skjønnsutøvelsen i større grad overlatt til den enkelte saksbehandler i Trygderetten. Rammene for deres skjønnsutøvelse reguleres ikke gjennom rundskriv. Utfordringen med et slikt system som man har i Nav er imidlertid at kjennelsene fra Trygderetten veldig fort setter i gang prosesser i Nav, for å sjekke samsvaret mellom kjennelsenes innhold og de føringer Nav er gitt gjennom rundskrivene. Siden bruken av fem-medlemskjennelser er såpass begrenset, skapes det også lett en usikkerhet i Nav, knyttet til om en kjennelse skal ses på som et korrektiv, som skal legges til grunn i fremtidig saksbehandling. Det er derfor viktig at Trygderetten er bevisst på når den faktisk mener å avsi en prinsipiell tilbakemelding. Tilbakemeldingene i intervjuene tyder på at denne bevisstheten trenger å styrkes.

Svake enkeltkjennelser, der Trygderetten enten viser at den ikke er oppdatert på endringer i regelverk eller ikke er på linje med det de selv har ment tidligere, brukes som argumenter for at Trygderetten burde gjort som Nav, og spesialisert saksbehandlingen.

Det er vel noe med at vi føler at de ikke alltid helt kan det de holder på med. Det ser vi jo når vi fnyser av dem, at dette er uhellsbunken, at vi tenker at "oi, her er det noen attføringskyndige som har holdt på med dagpenger, ikke sant". Dagpenger, Nav Klageinstans.

Slik sett er det kanskje noe med at den logikken som ligger til grunn for Trygderettens arbeidsmåte, ikke passer så godt for et område der det fattes flere millioner vedtak årlig (folketrygdytelser). Kjennelser fra Trygderetten får potensielt store konsekvenser for Nav – derfor er det så viktig at Trygderetten er tydelig og bevisst på i hvilke tilfeller en tilbakemelding skal tillegges ekstra betydning. Systemet med fem-medlemskjennelser er ment å fungere slik, men ifølge saksbehandlerne vi har intervjuet, fungerer det ikke godt nok i praksis.

Også på dagpengeområdet var det en opplevelse av at Trygderettens organisering og saksbehandlingsmodell gir noen utfordringer, knyttet til at det oppstår en del sprik og variasjon i kjennelsene, og at Nav mener at Trygderetten ikke gir tydelige nok signaler med tanke på hvilken retning de ønsker.

Vi har vel noe vi kaller arbeidsuhell, en egen kvote for det. Hvor vi ikke skjønner hva de har tenkt og ment og hvorfor, ja, hvilken planet de har vært på. Og så har vi noen som er mer tydelige, hvor vi tenker at oj, ja vel, her må vi ta en dialog med direktoratet, sjekke ut hvilken vei skal vi gå, for nå sier Trygderetten noe annet enn oss. Skal vi fortsette som vi gjør, eller skal vi be om en lovendring eller hva? Dagpenger, Nav Klageinstans.

Variasjon mellom kyndige medlemmer handler også om hvor dyktige de er til å begrunne vedtakene:

Vi oppfatter vel at det er litt avhengig av hvem det er som fører kjennelsen i pennen. Vi synes jo at vi får veldig mye forenklete kjennelser, for det er sånn at Trygderetten kan skrive forholdsvis begrenset hvis de er enige med oss, og da er vi ikke alltid helt sikre på hvor enige de er. Av og til kan det være at de sender en del veldig opplagte saker, mens de egentlig har et litt annet nivå på området, og når de da omgjør, så kan det være at de begrenser drøftelsen sin veldig. Det er avhengig av den som er rettens formann i den enkelte sak. Noen er veldig flinke til å skrive mye og gi tydelig uttrykk for å sette temaet inn i en sammenheng, og sette den enkelte konkrete saken inn i en større sammenheng. Og da blir det også lettere å se hvordan de tenker. Mens i andre kjennelser så står det bare at "under tvil har vi funnet å kunne legge stønadssøkers opplysninger til grunn." Dagpenger, Nav Klageinstans.

En annen saksbehandler på dagpengeområdet mente at det var viktig å skille på hvorfor Trygderetten omgjør saker, og at dersom det handler om ulik skjønnsvurdering, så er det på mange måter "fair". Jobben for Nav blir da å identifisere om det finnes noe retningsgivende mønster i de omgjøringene som skyldes ulik skjønnsvurdering:

Når det gjelder Trygderetten, så ser vi at hovedandelen av omgjøringer av våre vedtak knytter seg til ulik skjønnsvurdering. Og det er jo en stor fordel for oss. Det er ikke uventet. En god del av de sakene som går til Trygderetten er ting som knytter seg til skjønnsmessige temaer. Hadde vedkommende rimelig grunn for å ikke møte? Hadde vedkommende rimelig grunn for å si opp jobben sin? Den type ting. Og der har kanskje Trygderetten av og til en noe annen vurdering enn Nav. Og så går vi gjennom og prøver å analysere de kjennelsene som vi får tilbake, for å se om det er noe mønster her, for eksempel om vi har en for streng skjønnsmessig vurdering sammenlignet med det Trygderetten legger seg på. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Også innen foreldrepenger var det en erfaring at Trygderetten ikke setter et tydelig nok avtrykk med tanke på hvilken rettspraksis de ønsker seg på området. Det pekes på at selv om de ikke omgjør mange vedtak, så gjør de det med "merkelige begrunnelser", når de først gjør det. Beregningsgrunnlag nevnes som en vurdering som Trygderetten omgjør med utgangspunkt i. På foreldrepengeområdet var det videre en opplevelse av at Trygderetten er mer liberal overfor foreldrepengemottakeren enn andre sammenlignbare grupper stønadsmottakere. Konkret kommer det til uttrykk ved at de er mer liberale i foreldrepengesaker enn i sykepengesaker, noe de ser fordi beregningsgrunnlag og beregningsmåten skal være den samme innen de to ytelsene.

Trygderetten har en helt annen liberal holdning til foreldrepengemottagere enn andre mottagere. De gjør noen sånne stunt som ikke er til å forstå for noen, som er helt i strid med gjeldende regelverk, men fordi de egentlig synes det er litt synd på dem, så blir det litt snedige vendinger noen ganger. Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

Saksbehandlerne inntrykk er at det handler om en forståelse i Trygderetten av at gravide mødre og småbarnsforeldre er mer "verdige trengende" enn andre. Utspillet føyer seg inn i rekken av flere utspill der saksbehandlere i Nav opplever at Trygderetten står for en liberalisering i forhold til den praksisen de ligger på i Nav (jf. ung ufør). På spørsmål om Trygderetten fungerer som et korrektiv for deres del, svarte en saksbehandler på foreldrepengeområdet slik:

Ja, det er absolutt nyttig, det er ikke som at vi bare kaster det over skuldra og later som ingenting, nei. Vi tar dem opp og diskuterer dem, og melder fra om ting som har betydning, og bruker det i videre arbeid. Så de er et

korrektiv. Og enkelte kjennelser er veldig gode. Noen ganger så er de veldig gode i saker som de stadfester også, hvor de går ytterligere til verks med begrunnelse og årsaker. Så det er veldig mye å ta med seg der, altså. Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

Erfaringen med at man kan få ulike tilbakemeldinger fra forskjellige saksbehandlere i Trygderetten på saker som er tilnærmet like, hadde de også gjort seg her:

Vi får jo ulike resultater fra ulike saksbehandlere, så det er jo ikke noen samstemt praksis i Trygderetten heller, og det tenker jeg jo er helt motsatt av det alle andre gjør. Vi prøver i alle fall å ha lik praksis, men der [i Trygderetten] – men styringsenheten vår har jo jevnlig møter med Trygderetten og tar opp saker der vi etterspør årsaken til, "hvorfor slik og ikke sånn?". De ønsker å være en helt fristilt rettsinstans, på lik linje med andre domstoler, fristilt fra Nav. Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

9.5 Oppsummering

Det er en felles tilbakemelding på tvers av alle de saksområdene vi har sett nærmere på at kjennelsene fra Trygderetten over tid varierer for mye. Dette handler ifølge informantene både om at Trygderetten ikke alltid er på linje med det de selv har ment tidligere, eller det kan være endringer som er gjort i regelverket som de ikke har fått med seg. Videre signaliseres det et ønske fra mange saksbehandlere at Nav i enda større grad bruker prinsipielle kjennelser (fem-medlemskjennelser), spesielt når Nav har signalisert et behov for at det er nødvendig. Her kan det diskuteres hvor riktig det er at ansvaret for å vurdere nødvendigheten av slike kjennelser, virker å ligge hos Trygderetten (når det er Nav som er førstelinje, og kjenner behovet og mengdeproblematikken på saksområdene). Prinsipielle kjennelser vil være ekstra viktig (i hvert fall for Nav) når det samtidig er en betydelig mengde saker det er snakk om (av en bestemt type), og kunnskapen om det er det Nav som har.

Trygderettens kjennelser har stor betydning for Nav, det kommer frem at det virkelig er noe som lyttes til, og mange kjennelser beskrives som gode. De vurderes nøye av Nav, med tanke på om de skal få konsekvenser for etatens praksis. Nettopp av den grunn er det så viktig at Trygderetten er bevisst på om det er intensjonen at en kjennelse skal tillegges slik vekt i Nav, eller om den ikke er ment å ha noen betydning for fremtidig praksis. Ut fra de erfaringene som fremkommer i intervjuene, er det tydelig at mange saksbehandlere i klageinstansen opplever at dette ikke vurderes tydelig nok fra Trygderettens side.

Et annet inntrykk mange saksbehandlere har, er at omgjøring i Trygderetten ofte er synonymt med det de opplever som en mer liberal praksis enn det de er bundet av i Nav. Dette gjelder blant annet innen ung ufør, men også generelt når det gjelder psykiatri og rus (som kan gjelde flere ytelser). Man opplever at Trygderetten i større grad har en "sosialpolitisk" innfallsvinkel til en del saker, og at de i større grad legger til grunn at enkeltindividene fortjener den og den ytelsen. Vi har ikke noen tall som kan underbygge dette – det er snarere et inntrykk som en del saksbehandlere har bygd opp, etter å ha sett kjennelser fra Trygderetten over lengre tid. Noe av forklaringen kan være at Nav og Trygderetten har en noe ulik forståelse av hva skjønn er og hvordan det skal utøves. Mens Nav spesialiserte saksbehandling og klagesaksbehandling for å oppnå en "mest mulig ensartet nasjonal praksis", er holdningen i Trygderetten i større grad at ulike vurderinger kan være like riktige.

Et av de viktigste innspillene fra et Nav-ståsted er at Trygderetten har et potensial for å i større grad se hen til sine tidligere avgjørelser, og være mer bevisst på at den gjennom sine kjennelser virkelig går inn for å signalisere tydelig hvilken praksis de ønsker for fremtiden. Selv om Trygderetten opererer uavhengig av den typen føringer som Nav skal forholde seg til, så er det likevel en forventning om at det skal bidra til å tydeliggjøre praksis på folketrygdens ytelser. Dette virker ikke å fungere godt nok i dag.

Alt i alt mener vi likevel ikke det er grunnlag for å anbefale at Trygderetten skal innrette sitt arbeid annerledes enn i dag. Så lenge Trygderetten er et selvstendig forvaltningsorgan som fungerer som en domstol, er det heller ikke rom for å kreve at de skal spesialisere seg. Trygderetten fungerer som generalister, som det øvrige rettsapparatet, i motsetning til de spesialiserte saksbehandlerne i Nav. Sannsynligvis ligger det også en slags rettssikkerhetsgaranti i at Trygderetten jobber på tvers av saksområder etter en annen logikk og metode enn Nav. Det gir en mulighet til å heve blikket og se utviklingen på ulike saksområder i sammenheng – noe som kan fungere som et korrektiv til Nav, dersom etaten er i ferd med å skli ut til siden på et gitt saksområde. I ett av intervjuene vises det konkret til denne muligheten som Trygderettens saksbehandlere har til å sammenligne utvikling og rettspraksis på tvers av saksområder. Dette beskrives som en styrke ved systemet:

Selvfølgelig kan jeg tenke meg at det er fordeler og ulemper med spesialisering. Og du kan si at med tanke på selve saksbehandlingsreglene, så kan det jo være en fordel av Trygderetten ser et større spekter av saker fra Nav, sånn at ikke det.. Altså, at det påpekes hvis det utvikler seg tendenser ved for eksempel uføre så er det en helt annen form for utredningsplikt enn på dagpengeområdet, at ikke det segmenterer seg ulike forvaltningstradisjoner innen de enkelte stønadsområdene. Dagpenger, Nav Klageinstans.

Samme informant mente imidlertid at dette hensynet kunne vært ivarettatt på andre måter, for eksempel ved at en foretar kartlegginger og undersøkelser basert på nettopp det å avdekke denne typen ting. Videre mente vedkommende at fordelene med spesialisering i Trygderetten vil være større enn ulempene, og at her er det viktigere med god basiskunnskap og erfaring ved det enkelte stønadsområdet, enn at du har muligheten til å se saksbehandlingstrender på tvers. Vår anbefaling er at dersom dagens modell skal videreføres, så må Trygderetten bruke muligheten til å avsi prinsipielle kjennelser, oftere og mer systematisk. Det fordrer også at de er tett på endringene innenfor ulike regelverk, samtidig som de bør sette seg mer inn i hvordan ulike sakstyper fordeler seg i virkeligheten (jf. mengdeutfordringene i Nav). Selv om Trygderetten står fritt til å vurdere de sakene som kommer inn, så vil ordningen med prinsipielle kjennelser og rollen som korrektiv for Nav bli bedre ivarettatt, dersom de er oppdatert på aktuelle endringer i regelverk og trender i saksutviklingen i Nav-kontorene og i Nav Forvaltning.

Mens Nav styres av instruks, så har Trygderetten en fri rolle. Et betimelig spørsmål er hvor bra denne forskjellen mellom Nav og Trygderetten er for "helheten" i systemet. Det er liten tvil om at det i skjæringspunktet mellom Nav og Trygderetten ligger en del spenninger, som gjør at man kan stille spørsmål ved hvor godt dagens modell fungerer. Trygderetten er generalister som jobber veldig individuelt. Alle saksbehandlere skal kunne behandle anker innen ulike saksområder. Nav jobber derimot konsekvent mot størst mulig grad av spesialisering i saksbehandlingen, begrunnet i målsetningen om å oppnå en mest mulig enhetlig saksbehandling.

Selv om flere av informantene fra Trygderetten gir uttrykk for viktigheten av jobbe for en mest mulig enhetlig praksis i ankebehandlingen, så er enhetlig praksis ingen uttalt målsetning i Trygderetten. Trygderetten benytter seg av en type generalisttilnærming som er vanlig i domstolene generelt, og opplever at de ivaretar rettsikkerheten til individene gjennom å anvende en annen metodikk (juridisk metode) og gjøre vurderinger basert på en annen type kompetanse, enn saksbehandlerne i Nav. Trygderetten er også mer opptatt av *enkelt sakene* enn Nav. Fokuset på enkeltsaker gjør kanskje også at enkeltindividet "bak" saken får større fokus i saksbehandlingen, ettersom Trygderetten ikke trenger å ta hensyn til om den ene saken de behandler er en "vanlig" sak der ute, og dermed om en enkeltkjennelse vil få store konsekvenser for Navs saksbehandling i et større perspektiv.

Nav, på den annen side, har en produksjons- og mengdetilnærming til saksbehandlingen, noe som også reflekteres i måten etaten beskriver sitt behov for tydelige signaler fra Trygderetten. Når en kjennelse foreligger, som Nav opplever går i en annen retning enn etablert praksis, så trenger de umiddelbart å vite

om dette skal ses på som et enkeltvedtak, eller om Trygderetten har ment noe prinsipielt. For Nav er ikke dette alltid så tydelig, selv om ordningen med fem-medlemskjennelser egentlig skal bidra til dette. Bruken av fem-medlemskjennelser oppleves generelt å ligge for lavt, og dette kan også forklare hvorfor Trygderetten ikke oppleves som tydelig og konsekvent nok.

Et annet viktig skille mellom Trygderetten og Nav er at mens Trygderetten fritt kan vurdere alle sider rundt en enkeltsak, så innehar Nav en portvokterrolle, der det forventes at de skal bidra til å redusere tilstrømmingen til ulike trygdeytelser. En prinsipiell kjennelse fra Trygderetten blir fort sett i et slikt lys i Nav, mens Trygderetten på sin side ikke trenger å ta innover seg slike hensyn. Trygderetten trenger heller ikke å "stå til rette" for forvaltningspraksis og utvikling i antall stønadsmottakere, slik som Nav må gjøre overfor departement og politiske myndigheter. Dersom antall uføre øker er det Nav som får høre det, ikke Trygderetten.

Disse skillene avdekker et sprik mellom Navs behov og Trygderettens måte å produsere og avsi kjennelser på. Det er også et spørsmål om forventninger, og om Nav med dagens modell forventer mer av Trygderetten, i form av prinsipielle og retningsgivende kjennelser, enn de har forutsetninger for å levere. Myndighetene forventer at Trygderetten skal fungere som et korrektiv for Nav, men måten de jobber på (individerorientert, på tvers av saksområder og uten å kjenne til mengden av ulike sakstyper i Nav), gjør at de avsier kjennelser på en måte som ikke alltid gir Nav den tydeligheten etaten trenger.

I lys av Navs stadige spesialisering mener vi likevel at det fortsatt kan være nødvendig og ønskelig at Trygderetten beholder et bredere perspektiv, og ikke følger trenden med spesialisering. Samtidig er det tydelig at Nav føler behov for større veiledning fra Trygderetten, og at Trygderetten i større grad er lydhør overfor hvilke saksområder i Nav som er problematiske på et gitt tidspunkt. En mulighet kan være at Nav får større mulighet til å påvirke når fem-medlemsrett skal settes, og at det utvikles mer ambisiøse måltall for hvor mange prinsipielle kjennelser som skal avsies per år, fordelt på ulike saksområder.

10 Funn fra utvalgte saksområder: klager, omgjøring og erfaring med regelverkene

Jeg ser på det å klage som en positiv ting, jeg, med demokratiet. Jeg kan ikke skjønne at man reagerer på at det er stor klaging, fordi at det er jo på en måte positivt. Det er jo rettsstaten, så det at folk klager synes jeg bare er positivt. Og hvis vi mot formodning gjør feil, så må vi jo rette opp i feilene våre. Dagpenger, Nav Forvaltning.

I dette kapitlet ser vi nærmere på de seks saksområdene som vi har valgt å gå dypere inn i, og gir en framstilling av hvordan regelverkene oppleves og beskrives av saksbehandlere i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans. Hvilke bestemmelser og vilkår er det som hyppigst fører til klage og omgjøring? Hvordan oppleves regelverkene generelt? Hvilken rolle spiller graden av standardisering versus innslaget av skjønn i forvaltningen av de ulike regelverkene? Dette er noen av spørsmålene som tas opp i kapitlet. Målsetningen med kapitlet er å drøfte hvordan de seks ytelsene plasserer seg i forhold til hverandre. Hva er likt og hva er ulikt, og hvordan bidrar ulike kjennetegn ved regelverkene til å påvirke saksbehandlingen, klageinnang og omgjøring? I forbindelse med dette gjør vi noen betraktninger rundt regelverkernes utforming, og hvilke bestemmelser man eventuelt bør se nærmere på – dersom målet er redusert klage- og omgjøringsandel.

Sitater fra intervjuene blir brukt for å illustrere det som oppleves å fungere godt og mindre godt i praktiseringen av regelverkene. Flertallet av sitatene stammer fra intervju med informanter i Nav Forvaltning.

Selv om Nav Klageinstans' statistikk (2015b) og kvalitetsrapport (2015a) opererer med tall som viser omgjøringsårsak er det mye usikkerhet knyttet til disse tallene. Både i intervjuene med forvaltningen og klageinstansen fremkom det at de omgjøringsgrunnene som klageinstansen opererer med ikke nødvendigvis gir et helt riktig eller fullstendig bilde av hva som er årsakene til at vedtak blir omgjort. Det å kartlegge erfaringer gjennom intervju gir dessuten en mulighet til å gå mer i dybden på spørsmål rundt hvilke deler og bestemmelser av et regelverk som det ofte klages på, og hvorfor det er slik. Vi har valgt å behandle tilbakemeldingene fra Nav Forvaltning og Nav Klageinstans i samme kapittel, i og med at erfaringene knyttet til de ulike regelverkene er temmelig overlappende; det er i stor grad de samme årsakene og mekanismene som ligger bak klage og omgjøring i Nav Forvaltning og i Nav Klageinstans, noe som heller ikke er særlig overraskende.

For å kunne gi en god beskrivelse av de seks regelverkene, så har vi forsøkt å ta utgangspunkt i noen dimensjoner over hvilke de respektive regelverkene enten ligner eller avviker fra hverandre:

- Forskjeller i innslaget av skjønn og skjønnsmessige vurderinger (standardisering versus skjønn)
- Målgruppe og hvilke behov eller livssituasjon er ytelsen ment å dekke
- Rettighetsbaserte og standardiserte ytelser versus ytelser der skjønn også er en del av vurderingene av inngangsvilkår

10.1 Arbeidsavklaringspenger – uavklart regelverk og utfordrende grensesnitt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning

Arbeidsavklaringspenger (og tilleggsstønader) er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 11, og skal bidra til å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. For å ha rett til ytelse etter kapittel 11 er det et vilkår at medlemmet må på bakgrunn av sykdom, skade eller lyte ha fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. "I en slik grad" er operasjonalisert til minst halvparten (§ 11-13).

10.1.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

To hovedutfordringer går igjen blant informantene når de blir bedt om å uttale seg om AAP som regelverk og saksområde: regelverket er fortsatt nytt, tilstrekkelig praksis ikke etablert på enkelte bestemmelser; arbeidsdelingen mellom Nav-kontor og Forvaltning er utfordrende, der Nav Forvaltning skal legge Nav-kontorets vurderinger til grunn for sin egen vurdering, noe som fører til at de "bindes opp" av mangelfulle utredninger i Nav-kontorene (for eksempel § 11-8, § 11-6, § 11-14).

Når det gjelder de mer konkrete årsakene til at det klages, så ble det i intervjuene trukket frem at mange klager gjelder meldekort. Det interessante er at klager på meldekort også trekkes fram som eksempel på unødvendige klager, som kunne vært forebygget gjennom bedre informasjon, for eksempel via Nav-kontoret. Ved den ene enheten var erfaringen at saksbehandlere i Nav-kontoret i for stor grad ber brukerne sende en klage på meldekort, fordi det er mer arbeidsbesparende for dem enn å gi tilpasset informasjon for å kunne avverge klagen. Det positive er imidlertid at andelen meldekortklager går nedover.

Kravet om å sende inn meldekort er ikke stadfestet i et eget vedtak, men genereres i systemet på det tidspunktet en bruker får innvilget AAP. En klage knyttet til meldekort innebærer dermed ikke en revurdering av tidligere avgjørelser, men heller en vurdering av om det automatiske trekket var korrekt. En viktig faktor vil derfor være i hvilken grad nye mottakere har fått informasjon om meldeplikten. Gitt måten dette vurderes kan man stille spørsmål ved om det er riktig at disse sakene registreres som klager. Ved den ene enheten vi intervjuet bekreftet de at klager knyttet til innsendelse av meldekort fortsatt representerer mange klager. Ved denne enheten registrerte de alle "klagene" angående meldekort som klager, men mente samtidig at dette nok registreres ulikt på tvers av forvaltningsenhetene:

Meldekort er jo en hyppig andel av klagene. Og det er litt ulike typer. Og det er og litt ulikt hvordan det registreres inn når det gjelder meldekort. Og det kan nok ha en del betydning for det som vi snakker om, det vil si omgjøringsprosenten. Hvorvidt det egentlig er å anse som en reell klage eller ikke. Det kan like gjerne være snakk om en søknad om etterbetaling, som at det er en klage. De klager på at de ikke får utbetalt for den første perioden, fordi at de da ikke var klar over at de skulle levere meldekortet den første tidsperioden. Og det er sånn som man vanligvis etterbetaler når man oppdager det. Men en del klager på det. Og det blir registrert inn som klage. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

En lignende utfordring oppstår når brukeren søker om AAP i dag, men saken ikke blir behandlet før om to måneder, for eksempel fordi Nav må avvente en legeerklæring. Hvis bruker da ikke leverer meldekort i denne venteperioden, så vil vedkommende i utgangspunktet ikke få kompensert for denne perioden når ytelsen innvilges. Dette genererer også en del klager. Informantene fortalte at slike saker blir omgjort umiddelbart, men måten de registrerer dem på likevel kan gi utslag i klagestatistikken:

Men de vil nok slå ut på statistikken i og med at det er registrert som klager. Og som klageinstansen sier så er søknad om etterbetaling i sånne saker er jo klage. Det behandles som det. Så vi har forholdt oss til det. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

For sin egen del er informantene opptatt av at en relativt høy omgjøring av egne vedtak må ses i sammenheng med at de har en relativt lav andel omgjøring av sine vedtak i klageinstansen:

Vi har ikke så stor prosent der i hvert fall. Så det handler jo om at vi kanskje har tatt av en del før det kommer opp dit og. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Kollegaen fulgte opp med sin oppfatning av at de også omgjør flere vedtak nå enn tidligere, framfor å sende sakene videre til Nav Klageinstans, og satte det i sammenheng med regelverket har gått seg til mer, og at de selv har blitt flinkere og tryggere i praktiseringen av det.

Når det gjelder andre bestemmelser i regelverket for AAP som saksbehandlerne erfarer at det oppstår mange klager i tilknytning til, så ble blant annet § 11-8 (Aktivitet med sikte på å komme i arbeid) trukket frem, som går på at det er et vilkår for rett til ytelser etter kapittel 11 at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid, blant annet ved å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan

§ 11-8 er stans- eller avslagshjemmel. Hvis Nav-kontoret håndterer den bestemmelsen slik de skal er det greit å forholde seg til den. Mange klager på dette området, opphør og stans. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning.

Informantene oppgir at det oppstår en del klager i forbindelse med at noe "glipper" for brukerne knyttet til søknad og meldekort i overgangen mellom sykepenger og AAP. Bedre håndtering i denne fasen, i form av bedre informasjon og oppfølging av brukerne, beskrives derfor som et viktig klageforebyggende tiltak innen arbeidsavklaringspenger. Konkret handler denne utfordringen om personer som søker om sykepenger for eksempel den 10 januar og som får et avslag den 20. februar, fordi det viste seg at de ikke hadde rett til sykepenger. De bes derfor om å søke om AAP, men de får ikke kompensasjon for den perioden de hadde sykepengesaken sin til behandling. Dette til tross for at de ikke hadde krav på sykepenger, og Nav burde kjent til det på et tidlig tidspunkt. Spørsmålet er derfor om Nav burde orientert brukeren om dette, om det burde ses som en naturlig del av Navs utrednings- og/eller informasjonsplikt.

Dette beskrives som kjedelige og vanskelige saker, både for bruker og Nav. Et spørsmål blir derfor i hvilken grad er det slik at Nav-kontoret, allerede på søknadstidspunktet, burde forstått at bruker ikke har sykepengerrett, og i hvilken grad foreligger det en mangelfull eller feilaktig informasjon fra det offentlige, når bruker ikke gjøres oppmerksom på dette? Hovedregelen er at Nav ikke kan gå tilbake på dette, noe informantene ved den ene enheten ønsket endret:

Om så, blir det da en vurdering. Har trygdens organer gitt manglende eller misvisende opplysninger, som det står i § 22-13, sjette ledd. Så det er egentlig naturlig, synes jeg, at brukeren skulle hatt penger fra 2. desember. Det var jo da han ble syk. Men han hadde ikke krav på den ytelsen. Så her er det et regelverk og, som vi har ved en rekke anledninger prøvd å ta opp lengre opp i systemet uten å få noe gehør for dette. Det er brukeren som blir skadelidende i sakene her. Du forventer jo at du får riktig informasjon når du kommer til et Nav-kontor. Så jeg synes regelverket burde hatt den ventilen, at en kunne gått tilbake tre måneder i regelverket, sånn som det var på rehabiliteringspenger. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

De mente videre at dette er et punkt det er store praksisvariasjoner rundt om i landet.

Akkurat på spørsmålet her vet vi at det er forskjellig praksis rundt om i fylkene i Norge. Det finnes store fylker som har en helt annen liberal praksis enn hva som er nasjonal praksis. Her i fylket forholder vi oss til nasjonal praksis, og den er streng. Og klagesakene viser vel at vi ligger på riktig nivå i de sakene. Det er strengt, rett og slett. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

§ 11-5 (nedsatt arbeidsevne) og § 11-13 (nedsatt arbeidsevne med minst halvparten) oppgis også som krevende å håndtere, blant annet fordi de griper inn i hverandre på en måte som kan føre til at den del klager oppstår.

En annen ting som egentlig er dumt, det er jo at for å få innvilget § 11-5, så må arbeidsevnen være nedsatt i en sånn grad at brukeren er forhindret jobb eller å skaffe seg arbeid. Det er litt flytende hva som menes. Det er sånn skjønnsmessig "hva menes med det?" Og så kommer det til § 11-13 som vi skal innvilge. Der må arbeidsevnen være nedsatt med femti prosent eller mer. Det er et absolutt tall. Hvorfor er ikke de to tingene likt? Og så står det samtidig i rundskrivet til § 11-13 at hvis Nav-kontoret allerede har behandlet eller innvilget § 11-5, så skal forvaltning også innvilge § 11-13, så fremt det ikke er åpenbare grunner som skulle tilsa noe annet. Hva skal vi ellers legge til grunn? En legeerklæring? Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Jeg behandlet klager på AAP. Det var liksom ikke noe koordinering. Men nå er det et helt annet system, helt annet fokus på det at det skal være begrunnelser i vedtakene. Det har skjedd en enorm læring. Og dreining over på det som går på det juridiske som er veldig positivt. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Ved begge enhetene vi intervjuet var de tydelig på at denne oppsplittingen av vurderingene av nedsatt arbeidsevne, både i regelverket og organisatorisk (Nav Forvaltning og Nav-kontor), er uheldig. Hadde dette vært samkjørt i en enkelt bestemmelse, kunne man kanskje også redusert klageinngangen.

Videre ble det trukket frem at saksbehandlingen og oppfølgingen ved Nav-kontoret har stor betydning for klagetrykket på AAP-området. AAP er den mest todelte ytelsen i Nav, og i denne grenseflaten mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene skjer det en del ting som bidrar til å skape klager:

Det er klart at det er et område som kan være litt mer utfordrende enn andre typer ytelser, fordi de vedtakene som fattes på forvaltning, de er i veldig stor grad avhengig av det produktet som er gjort tidligere på lokalkontorene. I mye, mye mer større grad enn på andre områder. Arbeidsevnevurderingene og de vedtakene som Nav-kontoret gjør. Og ikke minst de beslutningene som de fatter, i forhold til valg og prioritering av tiltak, som er et område vi ikke kan overprøve. Og det har jo vært en viss forsiktighet fra forvaltning sin side, i forhold til å gripe inn i de beslutningene og den jobben som er gjort på lokalkontorene. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Det er liten tvil om at en viss mengde av klagen på AAP-området kan knyttes til et fortsatt uavklart grensesnitt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning. Mangelfulle utredninger i Nav-kontoret skaper følgefeil i saksbehandlingen, i tillegg til utfordringen med at manglene ved Nav-kontorets utredninger først blir avdekket i ettertid, og etter at Nav Forvaltning har fattet vedtak:

Ja. Vi har hatt en større grad av opprettholdelse tidligere. Og det er fordi, sånn som jeg sier så sitter vi mer med en følelse av at vi skulle ha opphevet saken, fordi det ikke er grundig nok behandlet. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Svaret på spørsmålet vårt om hvor det største forbedringspotensialet ligger dersom man skal få en riktigere saksbehandling i første runde, og redusere og forebygge klageinngangen på AAP, var ikke til å feiltolke:

Samhandling og grensesnitt er stikkord. Veldig viktig. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

En annen vanlig årsak til at det klages på AAP-vedtak er knyttet til vilkåret i § 11-14 om at brukeren skal være "ferdig avklart", det vil si i stand til å skaffe seg arbeid hun kan utføre, for å ha rett på stønad. Praktiseringen av dette vilkåret i dag oppleves blant våre informanter å være for svak i Nav-kontorene, og synliggjør godt de utfordringene som er knyttet til den todelte saksbehandlingen på AAP, og grensesnittet mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning:

§ 11-6 og § 11-13. Det er et stort område, og det kan være et tungt område. Det går på § 11-14, ferdig avklart. Vi så jo en periode hvor de begynte å nærme seg fireårsfristen. Altså de som var fra 2010. Begynte å få litt kniven på strupen. Så ble de veldig fort ferdig avklart. Og når vi går da inn i, så er det heller svake grunnlag for det da. Fordi opplysningene som lå der tilsa ikke at de var ferdig avklart. Fortsatt så var det behov for både tiltak og behandling, og det gikk og på arbeidsevnevurderingen, som kunne være mangelfull. Fordi at man har ikke vurdert konkret hva slags type arbeid som kunne vært aktuelt, man har ikke gått inn i det. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Det er liten tvil om at mye av det som oppleves som krevende i forvaltningen av AAP som ytelse, kan knyttes til grensesnittet mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene. Det er flere bestemmelser som går inn i hverandre, og arbeidsdelingen er lagt på den måten at vedtak knyttet til brukernære vilkår gjort i Nav-

kontorene (§ 11-5 og 11-6) skal legges til grunn i Nav Forvaltning. Det at vilkårene oppleves å gå litt inn i hverandre, skaper utfordringer for saksbehandlingen:

Ja. Det er en av de som er mest arbeidskrevende. Og det er ikke bare § 11-6, det er en sånn sammenblanding mot 11-8, hvor for eksempel aktivitetsplikten ikke er opprettholdt. Man [Nav-kontorene] har ikke blitt god nok på å bruke 11-8 og formalkravene der, og til å lande på 11-6. Det handler om at man må være veldig dyktig i Nav Forvaltning og, når man fatter vedtaket. Det er ganske krevende og utfordrende å se de forskjellige nyansene her. I tillegg er det sånn at når man først har brukt 11-8, så har man kanskje ikke gjort det korrekt, sånn som forvaltningspraksisen skal være, i forhold til varsel om stans og frister. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Ved begge forvaltningsenheter problematiseres det at en utfordring er at Nav-kontoret ikke går langt nok i å utrede en del saker før vedtak blir fattet i saken. Som vi har sett kan dette omhandle § 11-8, at det ikke foreligger tilstrekkelig varsel om stans til søker, men det kan også handle om at Nav Forvaltning ikke i tilstrekkelig grad har påsett at Nav-kontoret har gjennomført en skikkelig arbeidsevnevurdering, eller kommet frem til riktig utfall. Mens Nav Forvaltning på den ene side skal "påse" at Nav-kontoret har gjort det de skal før de fatter vedtak om AAP, i henhold til grensesnitt og rundskriv, er instruksjonen på den annen side at Nav Forvaltning skal legge til grunn, og ikke overprøve, de vurderinger som er gjort i Nav-kontoret. Blant saksbehandlerne vi intervjuet er det en klar opplevelse av at en del klager på AAP-området har sitt opphav i et fortsatt krevende grensesnitt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning. Uklarheter i regelverk og rundskriv må ses i sammenheng med dette. § 11-8 Aktivitet med sikte på å komme i arbeid trekkes frem som et "typisk" vilkår, der grensesnittet mellom de to nivåene, men også ulik tolkning av regelverket, medfører en kronglete saksbehandling og bidrar til unødvendige klager:

Det er knyttet til måten det blir ivaretatt på. Nav-kontoret vil gjerne at vi skal opphøre saken der og da. Men 11-8 er først og fremst en sanksjonshjemmel. Det er ikke ment som en avslagshjemmel i altfor stor grad. Det er i de alvorlige tilfellene saken skal opphøres. Så der er det ofte et lite avvik av forståelsen av bestemmelsen mellom Nav-kontoret og oss. Klageinstansen har også en del saker der Nav-kontoret har bedt om opphør av saken, der vi følger innstillinger fra Nav-kontoret og der klageinstansen ikke finner grunnlag for opphør av saken, kun stans. De har en oppfatning av at denne bestemmelsen ikke skal tolkes på samme måte som Nav-kontoret og vi også har gjort i stor grad tidligere. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

Selv om vi andre steder i rapporten finner at AAP er et område som virker å ha høy "produksjon", der vedtak fattes jevnt og trutt, beskrives det samtidig som et regelverk som ikke helt har modnet. Når dette kombineres med stort innslag av skjønn kan det skape utfordringer for saksbehandlingen.

Hele kapittel 11 åpner for stor grad av bruk av skjønn. Det er en såpass ny og altomfattende ytelse at det krever enda mer tid før den får satt seg skikkelig. Enda mer presiseringer i regelverk og rundskriv. Arbeidsavklaringspenger, Nav Forvaltning

En annen utfordring innen AAP er at mye av grunnlaget for å få innvilget AAP er knyttet til en bestemmelse i en annen lov, nemlig Nav-lovens § 14a (Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan). Reglene om vurdering av bistandsbehov, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan ligger med andre ord i Nav-loven, og ikke Folketrygdloven. Utfallet av denne vurderingen danner grunnlaget for AAP-sakene, siden det er her behovet for en mer grunnleggende vurdering i form av en arbeidsevnevurdering, blir vurdert. Klageinstansen ser derfor at en del klager som rettes mot AAP-vedtaket, egentlig handler om 14a-vedtaket. I praksis er det et overlapp mellom disse to lovene, og en informant i Nav Klageinstans beskrev det som lite brukervennlig:

Vi er vel av den oppfatning at det har stort potensiale for å bli endret, rent strukturelt. Det er en liten hensiktsmessig inndeling, selve lov-kapitlet. Det er ikke veldig brukervennlig, verken for de som henvender seg

til Nav, eller for de som anvender retten i Nav. Litt sånn også på grunn av strukturen. Det framstår som ferskt, og det byr på mange utfordringer. Saksbehandler, Arbeidsavklaringspenger, Nav Klageinstans.

10.1.2 Refleksjoner rundt regelverket

Som gjennomgangen foran har vist handler mye når det gjelder AAP om grenseflaten mellom Nav-kontoret og Nav Forvaltning. Det er der de store spenningene, og mange av de forholdene som påvirker ulike sider av saksbehandlingen, befinner seg. Dette gjelder også klageinngang og behov for å omgjøre vedtak lenger opp i systemet. Vilkår som trekkes frem som "klagegenererende" er § 11-5, 11-6, 11-8, 11-13 og 11-14. Felles for de bestemmelsene i regelverket som beskrives som krevende er at de involverer både Nav-kontorets vurderinger og Nav Forvaltning. AAP er den ytelsen der den organisatoriske dimensjonen (ved måten ytelsen er delt mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning på) spiller klart mest inn. Tilbakemeldingene i intervjuene indikerer at grensesnittet ikke har satt seg godt nok i praksis, og at det er utfordringer i Nav-kontorene med å utrede og forberede AAP-sakene godt nok. En viss mengde klager på AAP-området beskrives som unødvendige, for eksempel ved at mange klager knyttet til stans og opphør av ytelse, kunne vært avverget dersom brukerne gjennom Nav-kontoret hadde blitt avklart tidligere, gjennom gode utredninger i tidlig fase og en gjennomført arbeidsevnevurdering med riktig utfall.

Hvordan kan så regelverket forbedres? Det som skiller regelverket for arbeidsavklaringspenger fra de andre regelverkene er at det er så sterkt knyttet til måten saksbehandlingen er organisert på, og i første rekke todelingen mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning. Regelverket, organiseringen av saksbehandlingen og grensesnittet mellom Nav-kontorene og forvaltningen henger så tett sammen at de ikke kan ses atskilt fra hverandre. Resultatene fra intervjuene viser at todelingen på AAP-området ikke fungerer optimalt. Det må bli enda tydeligere hvor grensen mellom Nav-kontor og Nav Forvaltning går, og hva som må være på plass dersom en sak skal være godt nok forberedt når den kommer til Nav Forvaltning. Ifølge saksbehandlerne vi intervjuet kan mange klager og omgjøringer på AAP-området forebygges, dersom arbeidsevnevurderingene gjennomføres på en skikkelig måte tidlig i forløpet, og det utredes og dokumenteres bedre hvorfor bruker ikke lenger oppfyller aktivitetsplikten og ikke kvalifiserer for AAP. Det er viktig med god kompetanse og ressurser i Nav-kontorene, slik at veilederne settes enda bedre i stand til å ivareta og "løse" de vilkårene de er satt til å forvalte, knyttet til aktivitetsplikt og stans og opphør av ytelse. Det pekes også på utfordringer knyttet til Nav-kontorenes bruk av statusen "ferdig avklart", der saksbehandlere i forvaltning i ettertid har erfart at brukerne faktisk ikke er ferdig avklart. Vurderingen av nedsatt arbeidsevne (med minst halvparten), som involverer både § 11-5 og § 11-13, oppleves å ikke fungere hensiktsmessig. Videre trekkes håndhevingen av § 11-6 (Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid) og § 11-8 (Aktivitet med sikte på å komme i arbeid) frem, og behovet for å se disse mer i sammenheng.

Det at bestemmelser knyttet til vurdering av bistandsbehov, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan ligger i Nav-loven og ikke Folketryktdoven, betyr at vedtak som (senere) danner grunnlaget for innvilgelse av AAP, ikke kan ankes til Trygderetten. Dette har blitt problematisert av Sivilombudsmannen, og ifølge Kjønstad og Syse (2012) gir dette mottakerne av AAP svakere rettsvern enn det som er tilfellet innen andre ytelser. I det hele tatt er AAP en ytelse som spenner over mye, både organisatorisk og når det gjelder regelverket, og dette innvirker også på klage og omgjøring.

Kjønstad og Syse (2012: 297) beskriver arbeidsavklaringspengene som en heterogen trygdeytelse, uten en klar profil (jf. Mandal et al. 2015). I motsetning til de gruppene som mottar sykepenger, foreldrepenger og dagpenger, har ikke mottakerne av AAP mange felles kjennetegn, noe som ifølge Kjønstad og Syse (2012) kan føre til at AAP blir en elastisk og lite håndterbar trygdeytelse – både for lovgiver og Nav. Dette betyr at regelverket, i tillegg til fortsatt å være ganske nytt, utfordres i møte med en mangfoldig brukergruppe, der bistandsbehov og årsakene til nedsettelse i arbeidsevne varierer betydelig. Våre resultater viser dessuten at todelingen av saksbehandlingen skaper noen utfordringer knyttet til saksbehandlingen på ulike nivåer, og at

mangelfulle utredninger i tidlig fase (Nav-kontoret) fort skaper følgefeil og "ekstra saksbehandling" som medfører en høy ressursbruk.

10.2 Uføretrygd – faglig utfordrende regelverk, men bedre dokumentasjonsinnhenting og bedre skriftlige vedtak trengs

10.2.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

Uføretrygd er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 12, og har følgende formål (§ 12-1): "å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Den bestemmelsen som pekte seg mest ut i intervjuene med saksbehandlerne på uføreområdet var – ikke overraskende – § 12-5 Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak. Bestemmelsen fastslår at "det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret. Når det skal avgjøres om et behandlingstiltak eller et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter."

I en masteroppgave i jus (Refsdal 2008) beskrives dette vilkåret i § 12-5 som særlig skjønnsmessig og vagt, noe som gjør at regelverket blir vanskelig å praktisere. Saksbehandlerne må besitte god juridisk innsikt, men også medisinfaglig og attføringsfaglig kompetanse. Dette øker risikoen for feilvurderinger, noe som understøttes av den høye omgjørings- og opphevingsprosenten i Trygderetten.

Tall fra klageinstansens kvalitetsrapport (2015a) bekrefter også at mange klager kan knyttes til denne bestemmelsen. I den ene enheten vi intervjuet beskrev informantene for eksempel en relativt høy andel klagesaker som dreide seg om § 12-5. Da vi tok opp dette i intervjuet, så mente saksbehandlerne at dette hang sammen med at en stor del av saksporteføljen har sitt opphav i storby, preget av en sammensatt og heterogen befolkning. Videre tilsier nærheten til storby at det er mer varierte muligheter til å stille krav til brukerne, både når det gjelder arbeidsutprøving og medisinsk behandling. Tilgangen til ulike helsetilbud er gjerne større enn i mer grisgrendte strøk, og arbeidsmarkedet mer variert. Det oppleves dermed å være en viss variasjon knyttet til den geografiske konteksten for å stille krav i en uføresak, og dette er noe som dermed kan gi forskjellige utslag når vi sammenligner de åtte forvaltningsenhetene som saksbehandler uføretrygd, og de fylker som de saksbehandler på vegne av. I den aktuelle enheten mente de at deres vurderinger knyttet til § 12-5 nok var preget av den geografiske konteksten, og at det gjør at de nok gjør litt strengere vurderinger enn det som gjøres andre steder:

Det er jo en god del i [fylket] som har fått veldig god oppfølging og veldig god behandling, rett og slett fordi det er veldig mange behandlingstilbud. Det er en nærhet, og det er det samme med tiltak og. Da har man kanskje sett hvordan saken kan være, og så blir man kanskje litt blinde av det. Sånn at da virker ting lite i forhold da. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Informanten mente at det er en annen standard for å utrede uføresaker som har sin opprinnelse på østlandsområdet, fordi mulighetene for behandling og arbeidsutprøving er mer variert. Kollegaen var enig i at det eksisterer geografiske variasjoner som innvirker på hvor grundig § 12-5 blir vurdert:

Altså i [fylke] opplever jeg jo at det blant saksbehandlere er et ekstremt stort fokus på inngangsvilkårene i forhold til helse. Mens man kanskje i større utstrekning stoler på de vurderingene Nav-kontoret gjør i andre forvaltningsenheter, så etterlyser vi ofte tilleggsinformasjon rundt legeerklæringer, selv om

arbeidsevnevurderingen fra Nav-kontorene går på varig tilpasset innsats. Det kan jo handle om brukersammensetningen, der det ofte er snakk om helsemessige begrensninger, men også sosiale begrensninger, og det blir litt vanskelig å se hva som faktisk påvirker nedsatt arbeidsevne. Det er klare kriterier i kapittel 12, at det skal være en direkte årsakssammenheng mellom helse, inntektsevne og ikke-sosiale forhold. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Dette var en enhet med høy avslagsfrekvens for førstegangsvedtakene. I tillegg til forklaringen knyttet til storby og variasjon i tjenestetilbud og arbeidsmarked, pekte de også på en annen forklaring på høy avslagsfrekvens når det gjaldt førstegangsvedtak – nemlig at det er en del som søker om uføretrygd før de er ferdig avklart. De baserte dette på sammenligninger de hadde gjort av egne saker og saker fra andre fylker, der de fikk bekreftet at brukerne i andre fylker i større grad var ferdig avklart når de søkte om uføretrygd. En krevende ressursituasjon i Nav-kontorene, der mange brukere per veileder fører til at mange brukere ikke får den oppfølgingen de trenger, ble trukket frem som en årsak. En del søknader om uføretrygd slipper derfor gjennom, selv om brukerne ikke er ferdig avklart:

Nav-kontorene i [fylke] er nok litt på etterslep i forhold til oppfølging, slik at folk sender søknad uten at det har vært drøftet med Nav-kontoret og uten at personen har blitt avklart fra Nav-kontorets side. Så sitter vi da med søknaden, og må behandle den fordi personen faktisk ikke vil trekke den tilbake. Det kan nok forklare hvorfor avslagsprosenten er så høy som den er. Uføretrygd, Nav Forvaltning

I tillegg pekte de på overvekt av saker som involverer rus og psykiatri i egen saksbehandling, en type saker som ofte ender med avslag, nettopp fordi det er så vanskelig å vurdere i hvilken grad det er medisinske årsaker til funksjonsnedsettelse og nedsatt inntektsevne. Brukere i disse gruppene vil også være mer krevende å avklare enn mange andre brukere. Et annet kjennetegn ved mange i denne brukergruppen er at de ofte er rask med å søke på nytt igjen, selv om de fortsatt ikke kvalifiserer for uføretrygd:

Det er veldig mange som søker mange ganger. De har åpenbart ikke skjønt avslaget. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Selv om uføretrygd som ytelse er lagt til åtte enheter, og geografiske forskjeller når det gjelder befolkningssammensetning, næringsliv og arbeidsmarked dermed til en viss grad vil være utjevnet, så vil det å ha et stort fylke i porteføljen fort ha stor innvirkning på de sakene som behandles. Dette forsterkes dersom fylket har en litt annerledes profil, for eksempel at det er fylke med en stor by.

Klageinstansen deler erfaringen som Nav Forvaltning har av at vurderinger og utredninger gjort i forbindelse med § 12-5 er det området i regelverket som i størst grad påvirker klage- og omgjøringsfrekvensen. Det er en skjønnspreget bestemmelse, og det kan være utfordringer knyttet til å få på plass den dokumentasjonen som kreves (legeerklæringer og spesialisterklæringer). I diskusjonen rundt § 12-5 kommer også et mer generelt poeng opp, nemlig at nye opplysninger spiller en viktig rolle, også på uføreområdet. Når det samtidig skal foretas en nåtidsvurdering gir det ganske høy sannsynlighet for at en uføresak vil endre seg fra den ble saksbehandlet første gang til den kommer inn som en klage i klageinstansen.

Mye av det er jo omgjøring på grunn av nye opplysninger og nåtidsvurderinger. Vi har en del omgjøringer av egne omgjøringer også. Jeg tror det var i 2014, så var vel det over 60 prosent av omgjøringen. Av både egne vedtak og nåtidsvurderinger. Det kommer inn nye opplysninger i ankeomgangen. Så da er vi nødt til å vurdere saken på nytt. Nåtidsvurderinger er en viktig grunn til at vi gjør om vedtak. For uføre tar det jo en stund fra man søker til man går gjennom både klage og ankeomgangen, så mye skjer jo i løpet av den tiden der. Saksbehandler, Uføretrygd, Nav Klageinstans.

10.2.2 Refleksjoner rundt regelverket

Generelt beskriver begge forvaltningsenhetene vi intervjuet regelverket som komplekst og krevende, med betydelig innslag av skjønn. Samtidig beskrives det som et faglig interessant og utfordrende regelverk. Informanter opplever at uføretrygd som ytelse "favner mer" enn for eksempel arbeidsavklaringspenger og dagpenger, fordi man tenker at det er en ytelse som skal sikre folk økonomisk trygghet frem de går over til alderspensjon. En uføretrygdsak kan derfor romme langt flere aspekter og mer historikk enn andre typer saker.

Samtidig er det et regelverk som fordrer tunge vurderinger i skjæringspunktet mellom arbeid, funksjonsevne og helse. Det er også noe med at terskelen for å få innvilget en uføretrygd skal ligge relativt høyt – og det stiller selvsagt krav til de vurderingene som skal gjøres. Etter § 12-5 skal alle hensiktsmessige alternativer når det gjelder arbeidsutprøving og behandling være forsøkt. Samtidig er det verdt å merke seg at overgangen til ny uføretrygd 1. januar 2015 oppleves å ha medført forenklinger i regelverket:

Forenklet nå i forhold til tidligere. Og det er forenklet for brukerne, ikke minst da. At nå er det liksom sånn- For det handler jo mest om at det ble forenklinger sånn at det skal være enklere å kunne jobbe og kombinere uføretrygd og inntekt. Og det er gjort veldig enkelt for bruker, at jobber du mer så skal du reduseres fra da du faktisk jobber med. Og ikke sånn som vi drev med det tidligere regelverket så begynte vi å hanke inn det der flere år i etterkant. Jeg synes det har blitt enklere. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Det er enklere for oss å forklare det, det er enklere for brukerne å skjønne det. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Neste sitat fanger inn noe av utfordringen på uføreområdet – at det ikke nødvendigvis er åpenbart hva som er det riktige utfallet:

Det er veldig mange av de sakene der jeg føler at jeg ikke gjør en feil jobb om jeg velger det ene eller det andre. Veldig mange av de sakene. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Regelverket for ung ufør omtales som krevende, og det henger først og fremst sammen med de vurderingene Nav må gjøre knyttet til diagnoser og alvorlighetsgrader. Regelverket oppleves også å være uavklart, grunnet høy omgjøring i Trygderetten, og behovet for å finne en praksis som skal gjelde fremover. Problematikk rundt rus, psykiske lidelser og sosiale utfordringer ble beskrevet som spesielt aktuelt i den unge gruppen, og unge brukere med sammensatte problemer utfordrer praktiseringen av regelverket. Det er heller ikke bare manglende oppfølging i Nav-kontorene som fører til at en del unødvendige klagesaker slipper igjennom – det handler også om et overbelastet helsevesen, spesielt innenfor psykisk helsevern:

Vi har mange brukere med psykiske diagnoser, og hele systemet her er overbelastet. De får jo ikke nok oppfølging. De fremmer en søknad om uføretrygd, men så var ikke hensiktsmessig behandling gjennomført, selv om de kanskje står i kø for å komme med. Dette er ganske komplekse greier, og det må flere instanser til for å få dette her til å gå i hop. Uføretrygd, Nav Forvaltning

Saksbehandlerne sier at det over en viss tid har vært en utfordring at Trygderetten har stått for en mer liberal linje enn Nav i disse sakene, og omgjort mange av sakene som har blitt påanket. Saksbehandlerne mener at Trygderetten ikke gir tydelige nok signaler om hvordan praksis skal være, når det gjelder ung ufør. Den største utfordringen handler om at man må gradere sykdom blant unge mennesker i forhold til hvor alvorlig den er:

Er det riktig at en skal holde på å klassifisere sykdom? At en sykdom er alvorligere enn en annen? Gjennomsnittlig så har det vært cirka 30 prosent omgjøring hos klageinstansen og 30 prosent omgjøring i Trygderetten. Hvor skal listen ligge? Trygderetten har en litt mer liberal praksis enn klageinstansen og forvaltningsenhetene på rus og psykiatri. Så nå legger vi alle sånne saker der vi er i tvil til side, i påvente av å få noen føringer om hvor praksisen vår skal ligge. Uføretrygd.

Formålet med uføretrygd, de skjønnsmessige vurderingene, det medisinske aspektet, kravet til hensiktsmessig behandling eller tiltak, kombinert med kravet om nåtidsvurderinger, tilsier at dette er et saksområde der det alltid kommer til å være relativt høy klageinngang og omgjøring. Det er så mange faktorer som både kan stimulere klager og samtidig føre til omgjøring. Et annet særtrekk ved uføretrygd er at det er et saksområde der geografiske variasjoner, og måten saksbehandlingen er regionalisert på, ser ut til å innvirke på saksbehandlingen. Uføreenheter med en stor andel saker fra storby møter en litt annen målgruppe enn det enheter med et mer "perifert" saksgrunnlag gjør. Forskjeller i arbeidsmarked, utdanningstilbud og tilgang til helse- og behandlingstilbud er andre faktorer som ifølge våre informanter påvirker hvor langt man kan gå i vurderingene av § 12-5.

En interessant tilbakemelding fra saksbehandlere på uføreområdet i Nav Forvaltning er at Nav-kontorenes avklaring og oppfølging av brukerne er den jobben som i størst grad påvirker inngang, saksbehandling og utfall på uføreområdet. Klagesaksbehandling, og omfanget av dette, bør trolig også ses i et slikt perspektiv. Klagesaker som stammer fra førstegangsvedtak som ikke var åpenbare uføresaker, og som derfor kunne vært forebygget med tettere informasjon, oppfølging og mer målrettet avklaring gjennom Nav-kontoret, er viktig å ta tak i. Selv om Nav-kontorene ikke har noe saksbehandlingsansvar på uføreområdet, så er det likevel grunnlag for å hevde at det er den jobben som gjøres i Nav-kontorene som i størst grad definerer saksinngangen på uføreområdet, og dels også omfanget av klage og omgjøring.

Det er også en geografisk dimensjon som skaper utfordringer for saksbehandlingen, som henger sammen med måten uføreområdet er spesialisert på. For de enhetene som behandler saker, så vil det alltid være lettere å vurdere "om rimelige tiltak og rimelig behandling er forsøkt" i saker som kommer fra deres eget fylke sammenlignet med saker som har sitt opphav i et fylke i en annen del av landet. Dette er en utfordring med dagens saksbehandlingsmodell, først og fremst fordi det går inn i vurderingen av § 12-5.

Ifølge Kjønstad og Syse (2012) skyldes "den sterke økningen i antallet uførepensjonister" ulike forhold, blant annet et svakt utbygd attføringsapparat og liberalisering av vilkårene for å motta uførepensjon frem til om lag 1990, samt endringer i daværende trygdeetatens og Trygderettens praksis. De peker videre på at mellom 1960 og 1990 hvilte uførepensjonsordningen på en lovgivning som stort sett ikke ble endret. Rettsutviklingen skjedde derfor i stor grad gjennom Trygderettens kjennelser og Rikstrygdeverkets rundskriv. Fra 1990 har Stortinget og sittende regjeringer ifølge Kjønstad og Syse signalisert et klarere ønske om å styre dette området politisk, gjennom lovendringer og fullmakter til departementet til å gi forskrifter. En konsekvens er at de uføres rettigheter har blitt svekket, samtidig skjedde det en nedgang i tilgangen av uføre fra 1990, før det senere tok seg opp igjen (ibid.).

10.3 Dagpenger – overkommelig regelverk, men unntaksbestemmelser og manglende regelverksavklaringer gjør det krevende å praktisere

10.3.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet (§ 4-1). Dagpengeområdet kjennetegnes av en relativt høy avslagsfrekvens i Nav Forvaltning. I 2014 ble 36,2 prosent av vedtakene avslått (hele landet).

På spørsmål om regelverkets utforming i seg kan være en årsak til at det klages, så bekreftet saksbehandlerne på dagpenger at det kunne være tilfelle:

Dagpenger ser ut som et veldig enkelt område, og det er ikke så stort. Det er forholdsvis enkelt hvis du kan alt, men slik er det jo med alle saksområder. Men det er faktisk ekstremt komplekst, fordi det er så mange unntak.
Dagpenger, Nav Forvaltning

Desto mindre bruker forstår, jo lettere er det at det kommer en klage. Og hvis dette er et regelverk som er komplisert for saksbehandler, så vil det definitivt være det for bruker. Dagpenger, Nav Forvaltning

Det at mer enn ett av tre vedtak blir avslått ble ikke sett på som det største problemet med saksbehandlingen. Forskjeller i avslagsandel på tvers av de seks enhetene oppleves som et større problem:

At avslagsprosenten i seg selv er så høy, er ikke nødvendigvis et problem. Problemet er at det er store avvik mellom ulike avdelinger. Jeg opplever det som et problem med ulik forståelse av utredningsplikten. Har hatt en dialog med mine kollegaer på fagnettverket, og de har en ganske annen forståelse av dette. Enkelte kontorer opplever avslag grunnet manglende dokumentasjon som en måte å fremskynde dokumentasjon på. Andre opplever dette som noe man skal etterspørre før et avslag. Dagpenger, Nav Forvaltning

Informanten peker her på et av de viktigste funnene i rapporten – nemlig operasjonaliseringen av Navs plikt til å utrede og dokumentere en sak. Hvor langt skal Nav strekke seg for å komplettere dokumentasjonsgrunnlaget?

Ved samme enhet mente fagkoordinator at kultur er en vesentlig faktor for å forklare forskjeller i saksbehandlingspraksis – og spesielt når det gjelder hvor langt man går i å utrede saker før vedtak fattes. Begrepet *tolkningskultur* ble også nevnt:

Du har tolkningskulturer som henger igjen. Her opplever jeg at [fylke] er veldig flinke og at de er dyktige på tilpasning. Men jeg har flere kollegaer som synes det kan være vanskelig å overbevise medarbeidere om at den endringen som er landet, er den rette. Og med kollegaer mener jeg andre fagkoordinatorer. At noe har blitt landet og styringsenheten har gitt stempel på at det er ok, men at noen saksbehandlere setter seg på bakbeina. De har gjort det slik i både ti og tjue år, og da kan det ikke endres. Dagpenger, Nav Forvaltning

Klagesaksbehandlingen av dagpenger er lagt til én enkelt enhet i klageinstansen. I intervju med saksbehandlere på området kom det frem at en av de vanligste klagene på dagpengeområdet har sitt utspring i aktivitetskravene og kravet om å sende inn meldekort:

Dagpenger er jo en ytelse med aktivitetskrav fra brukerne, og Nav skal da følge opp den enkelte bruker. Og hvis bruker ikke utfører den aktiviteten, så kan ytelsen stanses, du kan få bortfall. Utbetalingen av ytelsen styres gjennom personlig meldeplikt, slik at hvis du ikke sender meldekortene dine hver 14. dag, så får du også trekk eller stans i ytelse. Så vi har mange klagesaker knyttet til det. Og de vurderingene der, de er utpreget skjønnsmessige, for der er det spørsmål om du hadde rimelig grunn til å ikke møte opp, eller om du hadde du rimelig grunn for å ikke sende meldekortet ditt". Saksbehandler, Dagpenger, Nav Klageinstans.

Saksbehandleren beskrev av denne grunn regelverket på dagpenger som todelt; det er ikke så mye rom for skjønn ved vurdering av inngangsvilkår, men derimot mye rom for skjønn i de vurderingene som handler om aktivitet og medvirkning underveis i stønadsperioden. Vurderinger rundt feil ved innsending av meldekort involverer skjønn (har bruker hatt rimelig grunn til ikke å sende inn meldekort?), og klageinstansen mottar en del klager med utspring i dette. Det ligger også en del skjønn i vurderingene av om bruker har hatt rimelig grunn til å ikke møte hos Nav, rimelig grunn til å ikke delta i tiltak, eller om bruker kan bebreides for at han/hun har mistet jobben, noe det også oppstår en del klager rundt. En annen utbredt klage- og omgjøringsårsak er knyttet til § 4-9 og forskjellen mellom søknadstidspunkt og kravdato. Rent praktisk kommer det til uttrykk ved at Nav kommer frem til at søknaden ble levert på en dato som bruker ikke forstår og/eller er uenig i, og derfor klager på:

Der det har vært omgjøringer har vært på § 4-9, altså dette med å fastsette når folk egentlig søker, som er utgangspunktet for når de tidligst kan innvilges. Der har vi kjempemasse omgjøringer, og det burde det jo egentlig ikke være. Saksbehandler, Dagpenger, Nav Klageinstans.

Sentralt her er at Nav må foreta en "rimelighetsvurdering" av om bruker hadde grunn til at søknaden ikke ble levert tidligere enn den ble. Ifølge informantene er det en utfordring at denne bestemmelsen har en helt annen praksis på dagpenger enn det som er tilfelle innen andre stønadsområder. Bestemmelsen beskrives som *"uvant for folk, det er uvant for saksbehandler, og det er samtidig bare noe tull, og skulle ikke vært sånn i det hele tatt. Alt for komplisert både for brukere og for oss."* Mens man på andre ytelser har et slingringsmonn som gjør det mulig å bevilge ytelse bakover i tid, så er regelen på dagpenger at det er kravdato som gjelder, og at ytelsen ikke kan innvilges før søknaden er fremmet. Dersom en person har brukt litt tid på fra vedkommende ble arbeidsledig og til søknad om dagpenger ble sendt, får han eller hun ikke noe dekning for den perioden. Dette oppleves som urimelig av de saksbehandlerne vi intervjuet, og uforenlig med god service til Navs brukere. I tillegg genererer det mange klager. Intervjuene med klageinstansen bekreftet at dette oppleves som problematisk også på det nivået. Samtidig var de kritiske til måten Nav Forvaltning ivaretar brukerne på, når det gjelder denne bestemmelsen:

Man kan ta utgangspunkt i når de registrerer seg som arbeidssøkere, men hvis folk gjør det tre, fire, fem uker før de blir helt ledige, så er ikke det veldig relevant, egentlig, når de egentlig gjør det. At det skal være et sikkert signal om at nå starter jeg prosessen og søker dagpenger, når alle veit at de har ikke krav på dagpenger før jobben slutter og lønna forsvinner. Og da tar de gjerne kontakt på nytt, på et annet tidspunkt, og det tidspunktet glemmer jo forvaltningen å ta høyde for. De tar utgangspunkt i den første tilnærmingen, og så ser de seg blinde på at det faktisk tar fem uker før de leverer saken, og så slår de strek bak tidspunkt nummer to. Så glemmer de at de faktisk tok kontakt med Nav den første dagen de var ledig, eller prøvde å gjøre et eller annet der, og sånn. Så forvaltningen er veldig kjappe, veldig overfladiske og veldig systembundet. Saksbehandler, Dagpenger, Nav Klageinstans.

10.3.2 Refleksjoner rundt regelverket

Dagpenger oppleves som et todelt regelverksområde; på den ene siden beskrives det som et avgrenset regelverk i mengde og omfang, som det er ganske greit å skaffe seg oversikt over sammenlignet med andre felt. Også når man ser på målgruppen så underbygges dette inntrykket; dagpenger er rettet mot folk som skal ut i jobb, som har vært i jobb, og som verken skal dokumentere nedsettelse i helsetilstand eller funksjonsevne mv. Dagpengeytelsen har med andre ord en mer homogen målgruppe enn arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Paradoksalt nok omtales dagpenger på samme tid som et uhyre spesielt regelverk, noe som henger sammen med at det er bygd opp av unntaksbestemmelser. For de fleste situasjoner eksisterer det ett eller flere unntak. Mens de andre regelverkene er mye mer definerte og statiske over tid, så oppleves dagpenger å være i bevegelse hele tiden, noe det alltid har vært:

Jeg har også inntrykk av at når du leser selve regelverket så kan det jo virke greit, men det er de fortolkningene hele tiden, og de endringene. Du får stadig endringer om hvordan du skal lese det regelverket. Dagpenger, Nav Forvaltning

Ja, så man tilpasser jo hele tiden regelverket ut i fra arbeidsmarkedssituasjonen og avhenger også av hvem som sitter øverst på toppen i regjeringen. Så blir jo utfallet deretter. Dagpenger, Nav Forvaltning

Oppfatningen var den samme i klageinstansen:

Det er jo et fagområde hvor det er veldig mye skiftninger og endringer, fordi det er et område som det er stor politisk interesse for. Det skjer stadige endringer både i lov, forskrift og praksis. Det er ikke nødvendigvis de store systemendringene, men det blir stadige justeringer, som dekningsgrad og hvor lenge du får dagpenger, og hvem som får, på hvilket tidspunkt. En god del temaer som er av stor interesse, kanskje spesielt for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Og det er jo organisasjoner med stor makt, sånn at de påvirker politikerne, og så bølger jo regelverket fram og tilbake. Så det er et regelverk som står lite stille, du må være veldig på, du må følge med, du må være opptatt av å kunne snu deg ganske raskt, og opptatt av hvilke konsekvenser det får for måten vi skal saksbehandle på. Saksbehandler, Dagpenger, Nav Klageinstans.

Videre har noen av våre informanter en oppfatning av at dagpengereguleringen, tross unntaksbestemmelser og regelmessige "justeringer", ikke helt har holdt tritt med utviklingen i samfunnet generelt – noe som bidrar ytterligere til å komplisere saksbehandlingen:

Folketrykkeloven er en lov fra 1967. Samfunnsstrukturen er jo totalt endret. Den er jo ikke tilpasset dagens samfunn. Som man sier i forhold til å få sluttvederlag, utdanning, den typen ting så det oppstår så mange spørsmål og fortolkningsmuligheter at det blir ekstremt vanskelig å ha en likartet praksis fordi regelverket er ikke lagt opp på den måten her. Dagpenger, Nav Forvaltning

Det er enormt krevende, fordi rundskrivene holder ikke tritt med endringene. Og uansett om det er regelverksendringer eller ikke, så er det alltid et stort volum av klager på dagpengeområdet. Dagpenger, Nav Forvaltning

Informanten mente samtidig at det hadde sine åpenbare årsaker:

Det er jo ganske naturlig – det er de mest oppegående brukerne i Nav, og vi har kort saksbehandlingstid, den korteste i Nav. Vi skal behandle sakene så raskt som over hode mulig, i forhold til mange andre ytelser, som for eksempel uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, som har mye lenger saksbehandling. Så det er veldig krevende, og det krever at man omorganiserer på en riktig måte. Dagpenger er ikke verdens største fagområde, men det er bygget opp av unntak, det er endringer kontinuerlig, og det er også det som gjør at vi også ligger på de omgjøringsprosentene vi gjør. Mange av endringene gir jo tilbakevirkende kraft og. Hele tiden må du holde seg oppdatert og vite når endringene blir implementert, og om de har tilbakevirkende kraft, eller om de bare gjelder fra en viss dato som er gitt. Dagpenger, Nav Forvaltning

Det er liten tvil om at det er et behov for opprydding og forenkling av regelverket for dagpenger. Saksbehandlerne på området peker på en rekke tiltak for å forenkle regelverket, som ville gitt store positive utslag både i saksbehandlingen og i omfanget av klage- og omgjørings saker. Noen konkrete eksempler på regelverksendringer som nevnes er: endring i rett til ytelse fra kravfremsettelsesdato i stedet for fra meldedato, slik det er i dag; oppdatering av § 4-6 *Dagpenger under utdanning, opplæring, etablering av egen virksomhet m.v.* om hva skal regnes som godkjent utdanning, slik at paragrafen blir bedre tilpasset det eksisterende utdanningstilbudet i Norge; presisering av § 4-10 *om bruk av sanksjoner innen forlenget ventetid.* Det er store skjønnsmessige vurderinger knyttet til om noen for eksempel har hatt rimelig grunn til å si opp jobben, eller om de selv kan bebreides for å ha mistet den. Her er det stor variasjon landet over, siden det avhenger av konkrete vurderinger i den enkelte sak.

Saksbehandlerne uttrykte et sterkt ønske om en opprydding, selv om de ikke har noen tro på at det vil komme med det første. De peker på liten politisk vilje til å gjøre disse endringene, og at ting tar lang tid. En saksbehandler på dagpengeområdet oppsummerte effekten av denne typen endringer i regelverket på følgende måte:

Bedre brukeropplevelser, at brukerne forstår hva som skjer, hva som står i vedtakene, hvordan tingene er. Det blir mindre jobb for oss, mindre negativitet, altså, det er liksom, du kunne fått det inn på et samleband ved å

gjøre småjusteringer, men det er klart at det sitter nok langt inne for de som sitter innenfor Ring 3. Dagpenger, Nav Forvaltning

10.3.3 Trengs en annen organisering på toppen?

Dagpenger er det eneste saksområdet som er organisert med en nasjonal kø med saker, som de seks forvaltningsenhetene fortløpende henter saker ut fra. Sakene behandles i seks geografisk atskilte enheter, som har sine produksjonsplaner, ledere og saksbehandlere. Flere peker på at dette fører til ulik praksis, på tross av at alle enheter saksbehandler ut fra den samme køen, og den avklaring og koordinering som skjer via fagkoordinatorerne. Alle unntakene i regelverket trekkes frem som en faktor som gir økt sannsynlighet for ulik praksis. I sum bidrar dette til at dagpengeregulverket, som på den ene side beskrives som et overkommelig regelverk, blir krevende å praktisere enhetlig.

Gjennom intervjuene med saksbehandlere på dagpengeområdet i Nav Forvaltning ytres det et ønske om at det må etableres en mer styringsdyktig organisering av dagpengeområdet ved Nav Forvaltning. Det at begge enheter tok dette opp i intervjuene kan selvsagt tyde på at det har vært diskutert i fagnettverket. Konkret handler dette om at man ser for seg en forvaltningsdirektør for hele DP-området i Norge – det vil si en direktør for den nasjonale køen av dagpengesaker. Først da vil systemet ha en direktør som er ansvarlig for resultatene på dagpengeområdet total sett, og først da vil dagpenger fungere som ett resultatområde, der alle enhetene jobber for det som er best – for den felles køen av saker. Det argumenteres for at det ville gitt en mer styringsdyktig organisasjon (mindre byråkrati, samt redusert noen av kildene til forskjeller i regelverkspraksis og så videre).

Saksbehandlerne viste til en del uheldige erfaringer med dagens modell, der seks ulike enheter, med sin ledelse og sine produksjonsmål, fører til at egen resultatoppnåelse kommer i forgrunnen. Tankene rundt spesialisering av dagpengeområdet, og behovet for ytterligere spesialisering på toppen, kom blant annet til uttrykk på denne måten:

Jeg kan si for min egen del i hvert fall at jeg tenker at det [spesialisering]er en god idé som ikke har blitt tatt langt nok. Nasjonal behandling er viktig for å verne om rettsikkerheten til bruker, og for å verne om likebehandlingsprinsippet. Men det er fremdeles mye som gjenstår for at avdelingene opererer likt, og at det kanskje ikke er mulig å få til lik behandling slik avdelingene er lagt opp nå. For eksempel ville jeg gjerne sett på slike ting som at hvis selve saksbehandlingen gjennomføres av kontor A, så besluttet saken av kontor B. Dagpenger er en tottrinnsmodell, hvor du har saksbehandling først, og så er den en annen person som ser over og godkjenner dette. Hadde vi hatt en slik tottrinnsmodell så kunne vi fått luket bort en del kulturforskjeller. Hvorvidt det er praktisk gjennomførbart, det vet jeg ikke, men jeg tror at det må en større integrering til før dette med nasjonal kø fungerer. Dagpenger, Nav Forvaltning

Modellen med en nasjonal kø skaper en form for konkurranse mellom enhetene, som man kanskje ikke så for seg med innføringen av modellen. Dette må ses i sammenheng med at de seks enhetene er egne resultatenheter, med egne produksjonsplaner. Her er det med andre ord noen mekanismer som jobber i motsatt retning, noe begge forvaltningsenhetene hadde en temmelig lik oppfatning av:

Strukturen rundt en nasjonal kø blir litt merkelig. Det er seks enheter som har ansvaret for dagpenger, og vi har godt samarbeid på fagnivå og ledelsesmessig. Men på en side har man en produksjonsplan som alle enheter skal følge og på den andre siden et felles ansvar for en nasjonal kø. Kulturmessig så burde man hatt en leder. Det vil forsterke muligheten for å implementere lik praksis og en felles kultur. Produksjonsstyringen blir også enklere. Nå må alle fagkoordinatorer snakke sammen, avdelingsledere, direktør, så må vi kanskje løfte problemstillingen opp til styringsenheten. Det blir mange ledd, og mye administrasjon for en kø, som burde vært

det enkleste i hele verden. Alle seks enheter under én leder, ikke under seks avdelingsdirektører. Dagpenger, Nav Forvaltning

Det er veldig politisk styrt og det er enorme volumer, så det er klart at man kunne gjerne tenkt seg at det skulle vært organisert over oss på en litt annen måte. Men det at vi er ulike enheter som sitter ulike steder som jobber med dette her, det er hensiktsmessig, for vi diskuterer jo fag og praksis og hvordan vi ønsker å jobbe, og det er veldig nyttig. Det er fagkoordinatoren og avdelingslederen som sørger for at hver avdeling er på stell faglig sett og har lik praksis. Spørsmålet er om man burde stramme inn pyramiden, slik at istedenfor å ha seks forvaltningsdirektører som har ansvaret for dagpenger, så kan man ha bare én, som har ansvaret for de seks avdelingslederne. Du kan selv tenke deg hvis seks forvaltningsdirektører skal diskutere ting og ikke blir enige i forhold til effektivitet og styringsdyktighet, så har man nok en del å gå på når det gjelder å stramme inn pyramiden. Dagpenger, Nav Forvaltning

Kollegaen fulgte opp med at en modell med en nasjonal kø med en forvaltningsdirektør på toppen, er en modell som bør vurderes for flere ytelser i Nav, og ikke bare dagpenger. Med en slik løsning vil det være en direktør som har ansvaret for både faglige avklaringer og resultatoppgjør på et saksområde, på vegne av alle enheter. Når det gjaldt dagpenger ble det pekt på at en tydeligere og mer spisset organisering av dagpenger som en nasjonal ytelse ville gitt bedre produksjonsstyring og et bedre utgangspunkt for å oppnå lik praksis. Begrepet kultur ble også trukket frem, i betydningen organisasjonskultur, som enkelte mente ville vært enklere å etablere med en felles direktør på toppen. Argumentet med at det ville vært positivt for kulturen blant saksbehandlerne i enheten, at denne ville blitt mer felles og samlende, synes vi er verdt å merke seg.

10.3.4 Nasjonal kø med dagpengeklager – betydning for hvordan omgjøringsandeler kan tolkes

Det at både førstegangsvedtak og klagesaker behandles i nasjonale køer mente noen gjør det vanskelig å sammenligne de seks enhetene på tvers, når det gjelder andel innvilgede og avslåtte vedtak. Når det gjelder klager så betyr det at de aller fleste klagesakene som behandles i en enhet, ble saksbehandlet første gang i andre enheter. Ett argument var at dette gjør at omgjøringsandeler i klagerunden vil variere, og at det mer er knyttet til variasjoner i hvor godt sakene ble saksbehandlet, utredet og dokumentert i første runde, enn måten de blir behandlet på i klageomgangen:

De vedtakene som blir behandlet i klageomgangen her, kommer jo fra hele landet. Alle de ulike fylkene vil jo havne her på klagesaksbehandlingen i [fylke]. Da blir det igjen et spørsmål om hvorvidt man opplever utredningen som god nok. Det er mange av sakene som blir omgjort her og andre steder. Ofte er det et spørsmål om tilstrekkelige opplysninger har vært tilstede i saken. Disse opplysningene kommer da gjerne frem i klageomgangen, og fører da til en omgjøring. Den blir gjerne en konsekvens av ulik forståelse av hvor mye utredning skal det være. Dagpenger, Nav Forvaltning

I den andre enheten ble det problematisert at med en nasjonal kø for klagesaker, så legges det ikke til rette for å lære internt av det som ble gjort i forbindelse av førstegangsvedtaket:

Det er din enhet som har laget vedtaket, det er du som klagesaksbehandler det, og da vil du jo kunne si noe om kvalitet i hele verdikjeden. Det er liksom det som er kjernen i problemsiden på dagpengene, at du ikke klarer å si noe om kvaliteten i hele verdikjeden. Du kan bare si noe om kvaliteten i bruddstykkene av den. Dagpenger, Nav Forvaltning

Samtidig går det an å snu dette på hodet, og tenke at det å ha en nasjonal kø både for førstegangsvedtak og klagesaker, bidrar til å utjevne eventuelle skjevheter i saksgrunnlaget som kan knyttes til geografi, befolkningssammensetning, utdanningsmuligheter og lokalt arbeidsmarked. Tross denne spesialiseringen

så ser man fortsatt at det er klare forskjeller i omgjøringen. På spørsmål om hva som da ligger bak, så bekrefter de at det nok handler om forskjeller i praksis, i måten ulike bestemmelser blir forstått og tolket på, men også variasjoner i hvor godt sakene er utredet. Samtidig mener informantene at relativt små forskjeller mellom enheten i hvor stor omgjøringsandel de har i Nav Klageinstans taler for at forskjellene i forvaltningspraksis ikke er så store. Det er selvfølgelig også mulig at det er mer variasjon i de sakene som Nav Forvaltning opprettholder (og som går videre til Nav Klageinstans) enn i de sakene som Nav Forvaltning selv omgjør.

Når sakene går videre til klageinstansen så er jo forskjellene på ingen måte like store. Hvis dette hadde vært et reelt uttrykk på store forskjeller på forståelse blant klagesaksbehandlerne så burde dette også gitt utslag i form av radikale forskjeller når klageinstansen behandler. Og jeg ser her at snittet er på 19,2, forskjellene mellom de kontorene som behandler disse sakene til daglig er på et par prosent. Det er store omgjøringsforskjeller, men det er på Nav Forvaltning-nivå. Dagpenger, Nav Forvaltning

Enkelte finner det underlig at omgjøringen i Nav Forvaltning varierer såpass mye som den gjør, når det jobbes såpass mye for at saksbehandlerne skal ha lik forståelse. Den nasjonale køen skal videre sikre at inngangen av saker – og i dette tilfelle klagesaker – legger til rette for at alle de seks enhetene i klageomgangen får en blanding av saker fra de seks fylkene. Sakene som behandles i de seks enhetene burde derfor representere et tverrsnitt av det som gjelder nasjonalt. En av fagkoordinatorerne ved dagpenger mente derfor at omgjøringen på forvaltningsnivå burde ligge ganske likt, noe den da ikke gjør. Vedkommende mente forskjeller i utredningen av sakene kan være en forklaring:

Det eneste vi har sett så langt er det her med ulik forståelse av utredningsbiten og i de tilfellene vi har sett på det vært den viktigste årsaken. Og at de sakene som omgjort på stående fot, har vært gjerne slike saker. Dagpenger, Nav Forvaltning

Variasjoner i hvor grundig man går til verks for å innhente nødvendig dokumentasjon i startfasen blir en senere kilde til variasjoner i selve saksbehandlingen, som Nav må jobbe for å minimere mest mulig. Samtidig er det en tydelig tilbakemelding fra enkelte at regelverket ikke praktiseres helt likt i de seks enhetene, noe som avdekkes gjennom diskusjonene i fagnettverket.

10.4 Foreldrepenger – standardisert masseproduksjon og kompliserte enkeltsaker

10.4.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

Foreldrepenger er et saksområde som kjennetegnes av høy innvilgelse i første instans, noe som henger sammen med at det er en rettighetsbasert stønad. Samtidig er det et område som har hatt en relativt høy omgjøringsandel på samme nivå, i tillegg til at det er en del saker som også blir omgjort i klageinstansen. De vedtakene som påklages har med andre ord en høy omgjøring i Nav totalt. På bakgrunn av dette spurte vi saksbehandlerne på foreldrepengeområdet om hva som er de vanligste grunnene til at vedtak påklages og omgjøres – på et saksområde der det sjelden er noe spørsmål rundt rettighetene til ytelsen? Som for de andre saksområdene kom det frem at en hovedårsak til at foreldrepengevedtak påklages og omgjøres, er at all relevant dokumentasjon ikke foreligger når saken behandles første gang:

Det er veldig viktig at de leser brevene de får. Det er noen som ikke gjør det, så søker de for sent, og da kan det ende opp i en klage da, fordi da blir det selvfølgelig fullt avslag eller det kan bli tap av dager. Det er en del klager som går på det. Foreldrepenger, Nav Forvaltning

Her er det imidlertid viktig å skille mellom de opplysninger og forhold i saken som Nav har kjent til og forsøkt å innhente dokumentasjon for, kontra de forhold som Nav ikke kjente til, og om dette eventuelt er forhold som Nav burde kjent til eller ikke:

Nei, det kan jo rett og slett være at vi ikke har visst om problematikken heller, kan du si. Hvordan er bakgrunnen, for det har ikke vært, for en sak blir jo behandlet ut i fra tilstrekkelig dokumentasjon som vi har der og da, så det trenger ikke å ha vært at vi har ikke sett at det har vært noe grunnlag for å innhente noen ting, kan du si. For da er det jo det dem opplyste på søknaden som blir lagt til grunn. Vi vil jo innhente opplysninger på det som trengs i forhold til lønn og arbeidsgiver og sånne ting, og når vi får nødvendig dokumentasjon, så gjør vi et vedtak. Det kan jo være ting, kan du si, som ikke har gått fram klart nok på søknaden, alt etter hva saken dreier om da. Foreldrepenger, Nav Forvaltning

Når det gjelder årsakene til at det klages på vedtak på foreldrepenger som kan knyttes til regelverkets utforming, blir beregning av inntektsgrunnlag trukket fram som en vanlig klageårsak. Ofte handler dette om at klagerne mener at de skal ha et litt høyere grunnlag, særlig gjelder dette klager fra mor. For fedre så springer klager gjerne ut av en kombinasjon av selve beregningen men ofte også tap av permisjonsdager, fordi de har sendt inn søknaden for sent. Disse klageårsakene virker å være temmelig like for både Nav Forvaltning og Nav Klageinstans.

I tillegg til at det kan være krevende vurderinger og mye skjønn knyttet til å fastsette riktig grunnlag og muligheter for gradert uttak¹⁸, så er det også et moment at klagen på foreldrepengerområdet kommer fra en gruppe som representerer et tverrsnitt av den norske befolkningen, noe som blant annet gjenspeiles i nivået på klagen:

Det er et veldig stort område, veldig mye ulike problemstillinger. Og så er det som regel veldig ressurssterke folk, som står på kravene sine. Det er en ytelse som er veldig bra i utgangspunktet, men det er et særdeles komplisert regelverk. Og det gjelder de sakene vi har mye omgjøring på og sånne ting. Det går veldig mye på beregning. Fastsettelse av riktig grunnlag. Det går på gradering, som er på en måte uttak av foreldrepenger, samtidig med arbeid. Og her er det jo ganske mange situasjoner. Regelverket er jo egentlig laget for at du har én arbeidsplass og så tar du ut foreldrepenger. Sånn som det er i Norge i dag, så er det jo unge folk da som får barn. Og de kan gjerne ha en tre og fire deltidsstillinger, så jobber de litt i alle. Du har ikke lov til å gradere med arbeidet i flere arbeidssituasjoner. Saksbehandler, Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

Mange av klagen skyldes at regelverket ikke har tatt fullstendig høyde for alle variantene som finnes i det virkelige liv på dette området, både når det gjelder arbeidsforhold og tilknytning til arbeidslivet. Gradering beskrives som et spesielt utfordrende område – her ved klageinstansen:

Vi har jo gradering, som er et kapittel for seg selv. Det er jo ikke til å forstå for noen. Veldig vanskelig, veldig komplisert. Og det er komplisert for Nav også, så vi ser at det kan være varierende veiledning, det er sikkert. Saksbehandler, Foreldrepenger, Nav Klageinstans.

Bruken av skjønn er først og fremst nødvendig i vurderingene av inntekstgrunnlag. Grunnen til dette er at fastsettelsen av foreldrepengergrunnlaget må baseres på de inntektene folk har hatt. Når det er flere arbeidsgivere og inntekter inn i bildet, så kompliseres vurderingene. I enkeltsaker med personer som går i sporadiske vikariater og/eller er tilkallingshjelpere, så må saksbehandlerne i Nav se på timelister og

¹⁸ I perioden januar-september 2015 valgte rundt 13 prosent av alle personer som mottok foreldrepenger i perioden gradert uttak. 3 av 4 av disse var menn, og av totalt antall menn med foreldrepenger valgte 24 prosent gradert uttak (<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Familie+-+statistikk/Nyheter/fedre-tar-ut-fedrekvoten-i-tr%C3%A5d-med-regelverket>).

lønnslipper og annen relevant dokumentasjon, og basert på det komme frem til om beregningsgrunnlaget innebærer at rettighetene er oppfylt.

Det er imidlertid viktig å understreke at vi her snakker om de mer krevende sakene, som avviker fra flertallet av foreldrepengesaker. På et generelt plan beskrives foreldrepenger i det store og hele som et saksområde som egner seg for masseproduksjon. En saksbehandler sa i den forbindelse at regelverket ikke nødvendigvis er så komplisert, så lenge man som saksbehandler har kontroll på hvilke faktorer som skal telle med i vurderingene og beregningene, og hvordan de skal legges inn:

Det betegnes som Navs mest kompliserte regelverk. Men egentlig så er det ganske lett. Men det er veldig mange kontrollpunkter, og det er veldig fort gjort å glemme. Men er du en revisortype som er vant til nøyaktighet eller er vant til å drive med pirkearbeid, så er det egentlig et veldig morsomt område å jobbe på. Vi har en god del gode hjelpemidler som vi bruker, slik at selv sånne som meg, som ikke er sånn revisortype, kan klare meg. Men jeg må anstrenge meg litt mer enn en som er litt mer revisoranlagt. Sjelden du får de store, vanskelige sakene, men innimellom så kommer de. Opptjening og inntektsfastsettelse for mor, sånne ting kan være problematiske. Mens for fedre er det veldig mye at de glemmer å sende i rett tid, de forsøker å få fedrekvoten over på mor, og problemer med opptjening. Foreldrepenger, Nav Forvaltning

At regelverket er komplisert ble bekreftet av den andre forvaltningsenheten vi intervjuet, og at det henger mye sammen med utviklingen i arbeidslivet og samfunnet de siste årene, med økt fleksibilitet i ansettelsesformer og arbeidstilknytning:

Veldig komplisert, særlig i forhold til gradert uttak. Det er ikke alle som tar full permisjon hos en arbeidsgiver liksom, og ferdig med det. Ting har forandret seg. Nå har de jo gjerne flere arbeidsgivere, hvor de har noen bijobber som de skal jobbe litt i, og så skal de tilbake til sin ordinære jobb. Det er mange endringer underveis i en stønadsperiode for foreldrepenger, og det har vært en veldig stor endring i de siste årene, egentlig. Foreldrepenger, Nav Forvaltning

10.4.2 Refleksjoner rundt regelverket

Retten til foreldrepenger er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 14, og retten til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet (§ 14-6). Den generelle oppfatningen av regelverket blant saksbehandlerne vi intervjuet er at foreldrepenger er et greit regelverk, som er sterkt rettighetsstyrt. I dette ligger det at det er få utfordringer knyttet til målgruppen og hvem som i utgangspunktet er tiltenkt stønaden. Denne biten er i utgangspunktet grei – unntaket er de sakene der flere arbeidsforhold og inntektskilder er involvert, og der søker samtidig ønsker et gradert uttak. I disse sakene må saksbehandlerne i Nav aller først foreta en vurdering av om mor eller fars inntektsgrunnlag er av et slikt omfang at det tilsvarer en yrkesaktivitet med "pensjonsgivende inntekt (§ 3-15) i minst seks av de siste ti månedene før vedkommendes uttak av foreldrepenger tar til" (jf. § 14-6 *Opptjening av rett til foreldrepenger*).

Regelverket beskrives som greit og komplisert på samme tid, mye på grunn av beregning av inntektsgrunnlag i slike saker. Enkelt fordi regelverket er greit å forstå, og fordi det i stor grad understøtter en rettlinjert saksbehandlingsprosess, der standardisert vedtaksutforming også kan brukes. Samtidig mener enkelte av informantene at foreldrepenger er folketrygdlovens mest kompliserte regelverk, nettopp fordi virkeligheten kan være så mangfoldig og sammensatt. Arbeidsforhold og arbeidstidsordninger kombineres i utallige varianter i virkeligheten, og det gjør vurderingen av inngangsvilkår krevende i en del saker. Mye dokumentasjon må innhentes, noe som er en utfordring også innen foreldrepenger. Når en skiftende yrkeskarriere kombineres med ønsket om utsettelse og/eller gradert uttak av permisjonstiden, blir det spesielt komplisert. Det er liten tvil om at utviklingstrekk i arbeidslivet, knyttet til deltidsarbeid, midlertidighet og skift-/turnusarbeid, har betydning for saksbehandlingen på foreldrepengeområdet.

Det kommer noen signaler i intervjuene om at regelverket i for liten grad har tatt innover seg denne fleksibiliteten i arbeidslivet, blant annet knyttet til fastsettelse av foreldrepengegrunnlaget. Imidlertid er det vanskelig å se for seg at vurderinger av opptjening av rett til foreldrepenger kan gjøres vesentlig annerledes enn det som er tilfelle i dag, i situasjoner hvor folk har flere arbeidsforhold, har midlertidig arbeid og samtidig ønsker fleksibilitet i uttaket av permisjonen. Dette er en virkelighet som er kompleks, og kanskje er dette en type vurderinger man ikke kan standardisere seg bort fra.

Det Nav derimot kan gjøre noe med, er å jobbe videre med informasjonen overfor brukerne. Mange klagesaker omhandler uttak av fedrekvote, for eksempel når man har varslet for sent om hvordan man ønsker å ta ut permisjon. Her er det strenge frister som brukerne må forholde seg til, og her opplever Nav at det ofte glipper. Noen innspill dreide seg derfor om at dette bør forenkles, spesielt fordi en del av dette oppleves som urimelig og ensbetydende med dårlig service overfor brukerne (mister fedrekvote fordi man søker om uttak for sent). Økt fleksibilitet i hvordan foreldrepengene og permisjonen kan tas ut, samt mindre strenge krav til å melde inn til Nav hvordan man konkret skal gjøre det, er forslag til endringer som nevnes. Det oppleves ikke som god ressursbruk at man som saksbehandler i Nav skal sitte og behandle klager fra fedre som ikke har skjønt eller har glemt å melde inn når de skal ha permisjon. En del av omgjøringen på området skjer i slike saker.

10.5 Enslig forsørger – store endringer fra 1. januar 2016, men utfordringene med innhenting av dokumentasjon vil fortsatt eksistere

10.5.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

Stønad til enslig mor eller far er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 15, og har følgende formål: "å sikre inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid." Enslig forsørger er et saksområde som kjennetegnes av en del skjønnspregede vurderinger, knyttet til samværsomfang, hvor barnet faktisk bor, om de flytter mye imellom, utdanningsstønad, stønad til barnetilsyn, krav til yrkesrettet aktivitet og lignende. Ikke minst er utfordringen ofte å dokumentere de faktiske forhold rundt disse punktene – hva er egentlig *faktum* i saken?

Selv om rundskrivet oppleves å gi gode føringer for saksbehandlingen, så vil det ifølge saksbehandlerne på området alltid være grensetilfeller som ligger og vipper. Man er inne på at det kan være ganske lite som skiller et vedtak fra å bikke den ene eller andre veien, og at mye handler om hvor grundig saken blir dokumentert:

Det er veldig mye skjønn. For det er bruker som skal bevise at den fyller vilkårene. Og for eksempel dette med, når du har barn med en person og så er du enslig forsørger, påberoper du deg. Og så får du et barn til med samme mann. Det har vært vanskelige vurderinger å gjøre. Og nå er det på en måte satt en strek der. Får du nytt barn, uansett hvor enslig du er så får du ikke stønad til enslig forsørger. Men så lenge vi ikke er inne hos folk og teller tannbørster, tøfler og underbukser, så er det vanskelige vurderinger å gjøre. Hva er godt nok dokumentert på at du "Ja, jeg har fått barn nummer to med samme mann. Men jeg er enslig forsørger?" Det har vært veldig vanskelige vurderinger å gjøre. Det er en stor etterforskningsjobb da. Det er tidkrevende og veldig invaderende for de det gjelder. Enslig forsørger, Nav Forvaltning

Sitatet bekrefter at enslig forsørger har mange likhetstrekk med barnebidrag, i det å utrede og avklare de faktiske forhold i saken knyttet til forsørger- og omsorgssituasjon, og om man bor alene eller om man bor (delvis) sammen. Vurderingen av *nære boforhold* er krevende, og rommer også skjønnsmessige avveininger:

Det er jo alltid en ting vi må ta opp hvis vi ser at det er nære boforhold. Så må vi jo få nærmere utredelse av det. Noen velger å bosette seg sånn akkurat, fordi det skal være greit for ungene. Og da er det jo litt med at ingen av de egentlig anses å være alene med den daglige omsorgen, hvis de bor veldig nære hverandre, og barna er så store at de vandrer mellom boligene. Enslig forsørger, Nav Forvaltning

Intervjuene ble gjennomført før regelverksendringene 1. januar 2016. Vi spurte likevel informantene om hvilke forventninger de hadde til de kommende endringene. Ville endringene for eksempel gjøre regelverket enklere å praktisere, og vil det igjen kunne påvirke saksbehandling og klageomfang? En tilbakemelding var at noen vurderinger ville bli enklere, fordi det nye regelverket setter klarere grenser:

Det settes i hvert fall tydeligere grenser. Så kan man jo diskutere om det er til gode eller til ulempe. Men jeg tenker jo i hvert fall at det gjør vurderingene enklere i forhold til for eksempel å få nytt barn med samme person. Hvis du stadig vekk får barn med en du sier at du ikke er i et forhold sammen med og ikke lever sammen med. Nå er det slutt på det. [...] Samtidig så ser vi at det er veldig mye tilpasninger på det stønadsområdet her, som faller over i misbruk. Det er ikke vi som skal bevise at de ikke fyller vilkårene, det er stønadsbruker som skal bevise at de fyller vilkårene. Jeg tror hensikten med loven blir mye bedre nå. At de som virkelig trenger det, og som skal ha rett til stønad, de skal få stønaden. Og så er det en del som har tilpasset seg som ikke vil få det lenger. Og så er det noen som vil falle mellom to stoler og havne utenfor, som kunne hatt nytte av det. Enslig forsørger, Nav Forvaltning

Den utviklingen man har sett i Nav Forvaltning de senere årene, med en lavere omgjøringsprosent, forklares med bedre saksutredning og dokumentasjonsinnhenting:

I våre øyne er jo det et kvalitetstegn, at man blir bedre på å utrede sakene før man treffer førstegangsvedtaket. Den viktigste og mest grunnleggende årsaken til egen omgjøring, er at man har bare truffet et vedtak [uten å utrede skikkelig]. Så det er nok et trekk over tid, at man ser at utredninger blir bedre, og kvaliteten er bedre. Saksbehandler, Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Samme informant hadde i tillegg en mulig forklaring på hvorfor de i klageinstansen har fått flere klagesaker på enslig forsørger de siste årene enn tidligere – nemlig bedre kvalitet i saksbehandlingen i vedtaksinstans som følge av spesialisering, og at regelverket trolig praktiseres stadig mer i tråd med det som er intensjonen:

Bare på få år så har vi sett en klar økning i antall saker etter sentralisering. Ikke fordi man har endret praksis, men fordi regelverket praktiseres mer i samsvar med hvordan det skal gjøres. Saksbehandler, Enslig forsørger, Nav Klageinstans.

Ellers er det på enslig forsørger, som på de andre saksområdene vi har sett på, utfordringer knyttet til å få på plass all nødvendig dokumentasjon så tidlig som mulig i saksbehandlingen. Her er det brukerne som skal dokumentere at de er "tilstrekkelig enslig" – og ikke Nav som skal dokumentere at brukerne ikke er enslig nok. Dette skaper også utfordringer for innhenting av dokumentasjon. Nå det gjeler regelverket mer generelt, så er oppfatningen at det, med de endringene som ble innført 1. januar 2016, (både regelverk og organisering), vil gå fra å være en rendyrket velferdsordning til å bli en mer aktivitetspreget stønad. I forlengelsen av dette er det en forventning om at enslig forsørgerstønad fremover vil mobilisere en større andel av mottakerne i retning av utdanning og arbeidsliv, fremfor å segmentere dem i en enslig forsørgersituasjon. Endringene i regelverket oppleves å gå i riktig retning (eks: aktivitet når barnet fyller ett år, utdanning eller arbeid). Blant informantene hersket det en grunnholdning om at dette er en viktig og god ordning.

10.5.2 Refleksjoner rundt regelverket

En tilbakemelding er at en del av "gråsonene" i regelverket, der mange av klagen oppstår, vil falle bort med regelverksendringene. Det blir mindre tvil rundt noen av vilkårene som har vært mer krevende å forvalte tidligere. Det forventes et enklere og mer oversiktlig regelverk, som også kan føre til en nedgang i antall klagesaker, rett og slett fordi det blir færre åpninger i regelverket. På spørsmål om ikke et strengere regelverk vil kunne føre til det motsatte, altså en økning i antall klager, så utelukket de heller ikke dette. De mente imidlertid at dette i så fall ville være mest utfordrende i en overgangsfase, før det nye regelverket blir ordentlig kjent og innarbeidet.

Gitt de endringene som har skjedd på dette området fra og med 1. januar 2016, med en spesialisert saksbehandling og et endret regelverk, så er det ikke naturlig å peke på bestemmelser i regelverket som man bør se nærmere på. Det vi ønsker å si noe om, er heller det som handler om dokumentasjon av enkeltsaker – som er en utfordring også på enslig forsørger. Interessant nok ble det også pekt på at det kan være vanskelig å få dokumentert forhold der det både er i brukers og Navs interesse at de blir dokumentert. Bruker har ingenting å tape på at forholdene blir dokumentert, saksbehandlingen vil gå raskere; likevel opplever man som saksbehandler i Nav at dokumentasjonen ikke kommer inn. Mens det i en barnebidragssak vil være helt andre insentiver for den ene parten til å dokumentere det ene eller det andre, så er det vanskelig å se at bruker i en enslig forsørgersak skal ha en interesse av å holde igjen på noen opplysninger. Som vi drøfter nærmere andre steder i rapporten, så er det mye som tyder på at bedre mangelbrev, som på en tydeligere måte beskriver overfor brukerne hva som må sendes inn, vil være ett viktig tiltak for å gjøre noe med dette. Videre den informasjonen som gis både gjennom søkedialogen på nett, og via Nav-kontoret. Brukerne må settes i stand til å forstå at på enslig forsørger er det de som har hovedansvaret for å dokumentere sin ensligstatus – og ikke Nav.

Kjønstad og Syse (2014) påpeker at ytelser etter kapittel 15 i folketrygdloven alltid har vært omdiskutert, og at mye av diskusjonen har dreid seg om "spenningen" mellom omsorgsformålet og myndighetenes behov for å aktiviseringsrette ytelsen. Ifølge de to har arbeidslinja vunnet frem siden slutten av 1990-tallet. Endringene innført fra og med 1. januar 2016 representerer en innskjerping i regelverket, ved at kravene til utdanning og arbeidsrettet aktivitet styrkes, i tillegg til at retten faller bort dersom man får et nytt barn med samme partner eller man lever i et ekteskapslignende forhold i en felles husholdning. Tiden fremover vil vise om endringene i regelverket vil føre til færre eller flere klager og omgjøringer.

10.6 Barnebidrag – greit regelverk, men topartsforholdet og krevende kartlegging av faktiske forhold kompliserer saksbehandlingen

10.6.1 Hva er årsakene til at vedtak påklages?

Reglene om fastsettelse av barnebidrag står i barnelovens kapittel 8. Utgangspunktet for barnebidrag er at begge foreldrene har plikt til å bære utgiftene til barnets forsørgelse og utdanning etter sine økonomiske evner, uavhengig av om begge foreldre bor sammen med barnet eller ikke. Barnebidraget skal betales av den av foreldrene som ikke bor sammen med barnet. I motsetning til de andre saksområdene vi ser på, er barnebidrag i utgangspunktet et privatrettslig anliggende, der foreldrene selv kan bli enige om barnebidraget uten at Nav er involvert. Dersom foreldrene ikke blir enige, kan de sammen eller hver for seg be NAV om å fastsette bidraget (offentlig fastsettelse av barnebidrag). Det kan ikke fattes et avslag når den ene parten (mottaker) har framsatt et krav om barnebidrag, og bedt Nav om å fastsette det. Videre vil

begge foreldrene være parter i en bidragssak, i og med at en bidragsfastsettelse vil rette seg mot begge.¹⁹ Barnebidrag er dermed ikke en offentlig ytelse, men en tjeneste.

Det enkeltområdet i regelverket som i størst grad pekes ut klagegenererende, er bestemmelsen som omhandler skjønnsfastsettelse av inntekt. Som nevnt baserer regelverket seg på at man som forelder har en plikt til å forsørge egne barn. Det betyr videre at man har en plikt til å innrette seg sånn at man får til å forsørge barnet. Om du for eksempel jobber 40 prosent, så vil Nav kunne konkludere med at du jobber mindre enn det som er rimelig å forvente ut fra for eksempel alder, og at du dermed heller ikke er i stand til å oppfylle din forsørgelsesplikt. Det er da Nav går inn og skjønnssetter inntekten til den enkelte, ut fra hva som er rimelig å forvente ut fra alder, utdanningsnivå og arbeidstilknytning. Dette er vurderinger som involverer skjønn, og mange klager er knyttet til dette. En del er heller ikke klar over at Nav kan gjøre det på denne måten (før det faktisk har skjedd), og klager på bakgrunn av det.

Gjennom intervjuene kommer det frem at mange klager fordi de opplever den skjønnsfastsatte inntekten som urimelig. Om man får skjønnsfastsatt sin egen inntekt til 200 000 kroner over det man faktisk har utbetalt i løpet av et år, så vil det også resultere i et forholdsvis høyt barnebidrag, siden bidraget beregnes ut fra det skjønnsfastsatte inntektsgrunnlaget. Både bidragets størrelse, men også det at inntekten i det hele tatt blir skjønnsfastsatt, er vanlige årsaker til at vedtak på bidragsområdet påklages:

Folk er uenige i det. Både at vi skjønnsfastsetter en inntekt, og til nivået vi kommer fram til. Og skjønnsfastsatte inntekter så er det jo at man skal betale barnebidrag etter inntektsevnen, og ikke nødvendigvis faktisk inntekt. Det er det jo ikke alle som er enig i. Veldig ofte så er man jo uenig i hvor mye samvær det er. Vi må jo bestemme oss for noe. Det er på en måte helt generelt det at når vedtak er mot to parter, så er det alltid minst en av partene som er misfornøyd. Barnebidrag, Nav Forvaltning

Grunnen til den skjønnsfastsettelsen er jo at det er to parter her, og har du veldig lav inntekt, så forskyver du jo større del over på den andre parten. For det koster jo et par kroner å forsørge et barn uansett, så det er jo fordelingen mellom partene vi snakker om hele tiden her. Barnebidrag, Nav Forvaltning

Ifølge informantene skyldes mange klager også innen barnebidrag manglende dokumentasjon av saken, typisk ved at den ene parten ikke har uttalt seg i forkant av vedtaket. Vedkommende blir varslet om at bidragsmottaker har søkt bidrag. Dersom de ikke svarer legger Nav til grunn bidragsmottakers opplysninger. Bidragspliktig er ofte uenig i de beregninger av bidrag som gjøres på bakgrunn av det, og kommer da med nye opplysninger i klageomgangen.

I tillegg til selve skjønnsfastsettelsen av inntektsgrunnlag, er samværsfradrag et moment som ofte fører til uenighet og klage. Ifølge klageinstansen er mange foreldre uenig om hvor mye samvær de faktisk har med barna sine, fordi samvær fører til fradrag i bidraget, i og med at tanken er at hvis man har samvær med eget barn, så har du utgifter forbundet med det samværet, og da skal du ikke betale like mye bidrag. Dette reguleres gjennom ulike samværsklasser, avhengig av hvor mye samvær man har per måned.

Oppfatningen av at skjønnsfastsettelse av inntekt er et klagepunkt ble delt av saksbehandlerne ved begge avdelinger vi intervjuet i klageinstansen, noe som tyder på at de årsakene man ser ligger til grunn for klagen på dette nivået samsvarer med det man ser i Nav Forvaltning. Nav Klageinstans mente imidlertid at de må omgjøre en del klagesaker fordi de opplever at Nav Forvaltning har gjort feil vurderinger i skjønnsfastsettelsen av inntektsgrunnlaget, feil som egentlig bunner i at saken ikke var godt nok utredet når den ble førstegangsbehandlet:

¹⁹ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlerrundskriv-kapittel-i-lovens-omr%C3%A5de.definisjoner>

Vi oppdager ofte at det er litt dårlig utredning av sakene. At man ikke innhenter det man burde ha innhentet, eller ser hen til andre saksbehandlingssystemer som vi har tilgang til, hvor vi kan få en del informasjon. Det er særlig på inntekt og samvær at vi plages mest. Så er det ofte ulik skjønnsvurdering, hvor vi synes at skjønnssfastsett inntekt enten er for høy eller for lav, eller at det er tatt utgangspunkt i gale statistikker i vurderingen av vedkommendes inntektsevne. Saksbehandler, Barnebidrag, Nav Klageinstans.

Ulike skjønnsmessige vurderinger knytter seg først og fremst til hva slags inntekt Nav Klageinstans mener vedkommende burde kunne skaffe seg, i de tilfellene hvor de ikke har noen inntekt. Ulik skjønnsvurdering handler typisk om at Nav Klageinstans foretar en vurdering av utdanning og inntekt som er litt annerledes enn det Nav Forvaltning gjør, og dermed blir også inntektsgrunnlaget forskjellig. Saksbehandlerne i klageinstansen mente også å se at mens det på inntekt nok er mer omgjøringer på ulikt skjønn, så er det på samvær mer omgjøringer knyttet til mangelfull utredning. De tok samtidig forbehold om at dette var noe de ikke hadde tall på, men snarere basert på eget inntrykk ut fra sin egen klagesaksbehandling.

Videre nevnes perioder med lang saksbehandlingstid som noe som kan utløse en del klager, blant annet fordi sannsynligheten for at noe endrer seg i den enkeltes situasjon vil øke når saksbehandlingstiden øker (målt fra det tidspunktet krav fremsettes). Når søker da ikke varsler om disse endringene før Nav fatter vedtaket, så er det klageomgangen som blir "mekanismen" for å justere i forhold til dette. Dette er nok en klageårsak som gjelder på tvers av saksområder – samtidig som den peker på et tilbakevendende tema i hele rapporten; nemlig de rutinene Nav har for å informere og purre på brukerne om viktigheten av at de informerer fortløpende om eventuelle endringer i sin situasjon som har betydning for saken.

10.6.2 Refleksjoner rundt regelverket

Hva mener saksbehandlerne så om regelverket generelt? Oppfattes det som greit å saksbehandle etter, eller er det komplekst og krevende? En vanlig tilbakemelding var at det i utgangspunktet er greit, men at den praktiske gjennomføringen av regelverket avhenger av partenes medvirkning og hvor lett nødvendig dokumentasjon lar seg frembringe. Noe som skiller både barnebidrag og enslig forsørger fra mange andre ytelser, er at det kan være ekstra krevende å bringe klarhet i hva som er den faktiske situasjonen (faktum) når det gjelder inntekt, samvær og boforhold:

I saker hvor ting er skriftliggjort og de er enige, så er regelverket ganske greit og ganske detaljert. Men problemet er jo ofte for Nav å finne ut hva som er den faktiske situasjonen. Hvordan er ting faktisk der hjemme i forhold til samvær og inntekter og den biten der. Så regelverket er vel egentlig ganske godt utbygd med rundskriv. Det er tatt høyde for det meste. Men det er mer å klare å skille ut hva som er det faktiske forholdene. Den ene parten kan jo si at han har barna to dager i uka, mens den andre parten kan si at "nei, han har ikke samvær med barna". Ikke sant? Det er vanskelig for Nav å vite hva som er sant eller ikke. Barnebidrag, Nav Forvaltning

Ellers beskrives regelverket som avklart og greit, og rundskrivene oppleves å gi god støtte til de vurderingene som skal gjøres. Dersom en person ikke ønsker å bidra i fastsettelsen av bidrag, så har Nav mulighet til å fastsette hvor mye den enkelte skal bidra, ved skjønn. Det er retningslinjene på dette området som gjør det mulig for Nav å praktisere regelverket og fastsette et bidrag. Samtidig beskrives regelverket som komplekst, og en av forvaltningsenhetene peker på at en av de største utfordringene, med dagens spesialiserte saksbehandling i seks ulike forvaltningsenheter, er å bli samkjørt og koordinert når det gjelder måten skjønnssfastsettelse av inntekt gjøres på:

Det er vel det som er vanskelig, å komme fram til en lik inntekt, og det er klart med alle saksbehandlerne som er, så vil det jo bli vurdert litt ulikt rundt omkring. Så er jo utfordringen dette med samvær, å finne ut hva som er rett. Hva er de faktiske forholdene i hver sak. Det er mye det det går på. Så det er kanskje der den største

utfordringen ligger, i det å bli samkjørt forvaltningsenhetene imellom. Og i klageinstansen. Barnebidrag, Nav Forvaltning

Interessant nok noterte vi oss at informantene i klageinstansen i større grad enn saksbehandlerne i forvaltning ga uttrykk for at regelverket er komplekst. Om dette handler om at de klagesakene klageinstansen behandler er mer kompliserte og krevende enn mengden av saker i forvaltning, er vanskelig å vite. Eller om det henger sammen med at klageinstansen går enda dypere inn i sakene – og på den måten i enda større grad ser hvor komplisert regelverket faktisk er:

Jeg vil karakterisere det (regelverket) som veldig komplisert. Det er så mange komponenter som skal inn i vurderingen. Så det er ikke bare å komme inn og ta en bidragssak. Jeg har holdt på med dette her i 12 år, og er overhodet ikke utlært. Saksbehandler, Barnebidrag, Nav Klageinstans.

Regelverket i seg selv kan også ses som en kilde til at det klages, for eksempel knyttet til vurderingene rundt samvær:

Et typisk konfliktområde er jo at samvær med barna for den som ikke bor sammen med de har så mye å si. Og da blir den andre parten beskyldt for å trenere samvær, mens den andre ønsker å få samværsdelen høyere på grunn av økonomi. Så det er jo en ting i regelverket som påvirker konfliktene i sakene. Barnebidrag, Nav Forvaltning

Saksbehandlerne vi intervjuet mente det beste hadde vært om partene selv kunne blitt enig om bidragsfastsettelsen, med andre ord løst dette privatrettslig. Gjøres det slik, er det ikke behov for involvering fra Nav. Konfliktnivå og uenighet fører imidlertid til at mange saker ikke løses på denne måten, og Nav må derfor trekkes inn, som en nøytral part som skal sørge for å fastsette bidragets størrelse. Når vi hører at det forekommer ulik praksis knyttet til hvordan denne beregningen konkret gjøres i forvaltningsenhetene (når det gjelder hvilken type statistikk man legger til grunn for å beregne et forventet inntektsgrunnlag ut fra alder og lignende), og at Nav Klageinstans omgjør en del saker rett og slett fordi de er uenig i måten forvaltningsenhetene har brukt denne typen opplysninger på, så mener vi at det er behov for å normere og standardisere disse vurderingene enda mer. Som et minimum bør man bli enig om hvordan den statistikken som er tilgjengelig, skal brukes for å fastsette et forventet inntektsgrunnlag.

10.7 Hvilket skjønn anvendes i Nav og Trygderetten?

Generelt er Trygderetten rettighetsbasert, mens helseretten og sosialretten ofte har langt vagere bestemmelser (Kjønstad og Syse 2012). Ytelsene er langt på vei rettigheter for de som oppfyller vilkårene, noe som generelt taler for at skjønnets ikke er et forvaltningsskjønn (som bare kan kontrolleres i begrenset grad i domstolene). Ulike ytelser vil likevel ha forskjellig innslag av ulike typer skjønn. Mens ytelser som er karakterisert av en mer regelstyrt og standardisert saksbehandling er tilnærmet fri for skjønn, har andre ytelser stort rom for skjønn i vurderingen, som for eksempel uføretrygd. Innslaget av skjønn øker rommet for tolkning og vurdering, men hvilket skjønn er det egentlig som utøves i Nav og i Trygderetten?

I del 1 av rapporten drøftet vi forskjellene mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn. Ifølge Graver (2007) anvendes rettsanvendelsesskjønnet for å fastlegge innholdet i en regel og regelens anvendelse i det enkelte tilfelle (referert i Billbo og Glemmestad 2014). Rettsanvendelsesskjønn handler om å vurdere og avgjøre om mer eller mindre skjønnsbestemte betingelser er oppfylt, noe som først innebærer at saksbehandler må vurdere om vilkårene i loven er oppfylt (Billbo og Glemmestad 2014). Deretter skal det foretas individuelle og skjønnsmessige vurderinger, der vilkårene i loven vurderes i lys av sakens opplysninger (faktum). For at brukeren skal ha krav på økonomisk stønad, må vilkårene i loven være oppfylt.

I kontrast til rettsanvendelsesskjønnet, er forvaltningsskjønnet friere og mindre bundet gjennom lov, forskrift og rundskriv. Ifølge Billbo og Glemmestad (2014) forutsetter forvaltningsskjønnet at en yrkesutøver i større grad kanaliserer sin egen kunnskap og faglige bakgrunn inn i de skjønnsmessige vurderingene. I tillegg nevnes en moralsk dimensjon, som går ut på at systemet forutsetter at yrkesutøveren er i stand til å handle på en moralsk kompetent og god måte. Videre at "avgjørelsen som treffes bygger på et godt etisk og verdimesig grunnlag" (ibid.). Dessuten vil det ved et forvaltningsskjønn være nødvendig for yrkesutøveren å basere seg på mer allmenne oppfatninger av gjeldende verdier og normer i samfunnet, egne verdier og egen kompetanse og fagbakgrunn – til tross for henvisninger til hvordan lovteksten skal forstås og håndheves gitt gjennom rundskriv.

I lys av disse definisjonene er det ikke entydig hvorvidt Nav, innenfor de saksområdene vi har sett på, anvender et rettsanvendelsesskjønn eller et forvaltningsskjønn. Selv om mye, både basert på intervju og litteratur, tyder på at det er et rettsanvendelsesskjønn som utøves, så vil det alltid være en mulighet for at påvirkning gjennom saksbehandlernes egne verdier, holdninger og faglige bakgrunn, i praksis trekker det mer i retning av et forvaltningsskjønn. Dette til tross for at man gjennom regelverk og rundskriv har forsøkt å innskrenke skjønnet til "kun" å være et rettsanvendelsesskjønn. Det vil selvsagt også variere på tvers av ytelses, som vi har sett i dette kapitlet og ellers i rapporten.

Kanskje er det Nav driver aller mest med, som en av informantene i Nav Forvaltning påpekte, begrunnede vurderinger av sakens opplysninger (faktum). Det som ofte refereres til som skjønn handler kanskje i realiteten om å vurdere de ulike faktaopplysningene i en sak opp mot hverandre og lovens vilkår, og foreta en mest mulig fornuftig vektning av momentene i saken. Med unntak av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (der skjønnsmessige begreper som "av en slik art og" og "hensiktsmessig" etc. klart viser at det ligger et skjønn i vurderingene), så vil det på mange andre saksområder være mest snakk om å innhente dokumentasjon rundt alle forhold som har betydning for saken, og foreta en mest mulig begrunnet vurdering ut fra dette. I så fall fremstår det som noe som ligner ganske mye på et rettsanvendelsesskjønn.

Del 3. Avslutning

11 Diskusjon

Hensikten med denne studien har vært å kartlegge og systematisere årsaker til at det fattes vedtak i Nav Forvaltning (og ved Nav-kontor) som blir påklaget og omgjort, enten på samme nivå eller av Nav Klageinstans eller Trygderetten. Dette inkluderer betydningen av de ulike årsakene, og om årsakene varierer med *saksområde* og *nivå* for omgjøringen. Den største utfordringen når det gjelder klager og omgjøring av vedtak i Nav, er at en betydelig andel av de vedtakene som påklages blir omgjort av det nivået som behandlet saken første gang, nemlig Nav Forvaltning. Resultatene i rapporten viser at en stor del av disse klagesakene kunne vært unngått dersom saksbehandlingen i Nav Forvaltning hadde vært bedre. En høy omgjøring på dette nivået er ikke forenlig med en kvalitativt god saksbehandling, når målet for Nav er å foreta en mest mulig opplyst og reell saksbehandling allerede når saken behandles første gang.

Vi innledet rapporten med noen betraktninger om innbyggernes rettssikkerhet i møte med den offentlige forvaltningen og betydningen av at riktig vedtak fattes så tidlig som mulig, på et lavest mulig nivå. Som bruker har man krav på å få en opplyst og rettssikker saksbehandling når førstegangsvedtaket fattes. Dette er spesielt viktig for en offentlig etat som Nav, som utgjør det økonomiske sikkerhetsnettet i velferdsstaten. Omgjøringsandelen i Trygderetten varierer fra rundt 20 prosent innen uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, til drøyt fem prosent (dagpenger). Over tid ender omlag 72 prosent av sakene i Trygderetten med stadfestelse. I Nav Klageinstans var omgjøringsandelen rundt 15 prosent i 2014 (Nav Klageinstans 2015a). I Nav Forvaltning varierer omgjøringsandelen over tid, med saksområde og med behandlende enhet. Av ytelsene vi har sett spesielt på, er omgjøringsandelen høyest innen barnebidrag med rundt 60 prosent, og lavest innen arbeidsavklaringspenger, med knapt 20 prosent.²⁰ Høy omgjøringsandel indikerer at en for lav andel vedtak får riktig utfall når de behandles første gang. I det følgende diskuterer vi funn på tvers i rapporten, og oppsummerer de viktigste årsakene til omgjøring. Allerst er det nødvendig å definere ulike typer klagesaker.

11.1 Reelle, ubegrunnede og unødvendige klager

Vi har tidligere i rapporten presisert at det i prinsippet er positivt at brukere klager på vedtak, dels for sin egen rettssikkerhet, og dels som en form for regelmessig kalibrering av systemet. Det er også viktig å presisere at omgjøring av vedtak ikke nødvendigvis betyr at det er gjort feil i den tidligere saksbehandlingen. Nye opplysninger kan ha kommet til, slik at saken har endret seg. Omgjøring kan også skyldes faglig uenighet eller ulik bruk av skjønn. For enkelhets skyld skiller vi ikke her mellom omgjøring og oppheving/hjemvisning. Mens Trygderetten opphever en del vedtak, er det sjelden Nav Klageinstans opphever vedtak og sender tilbake til Nav Forvaltning.

Imidlertid er ikke alle klager like positive. For enkelhets skyld kan vi skille mellom tre hovedgrupper av klagesaker: unødvendige klager, ubegrunnede klager og reelle klager. Vi har tidligere definert *unødvendige klager* som klager som åpenbart kunne ha vært unngått med bedre saksbehandling. I tillegg til selve vedtaksfettingen, definerer vi her saksbehandling også kommunikasjon og samhandling med bruker og prosedyrer for innhenting av dokumentasjon. Slike saker vil ende med omgjøring av det opprinnelige vedtaket dersom bruker klager. *Ubegrunnede klager* kan defineres som klagesaker der saksbehandlingen har vært god, inkludert riktig bruk av faglig skjønn, der brukeren ikke har en reell grunn til å klage, og der det er åpenbart at en klage ikke kommer til å føre fram. Disse klagene fører naturlig nok ikke til en omgjøring av det opprinnelige vedtaket. Den siste gruppa av klagesaker er det vi kan kalle *reelle klager*, der

²⁰ Som nevnt tidligere er det delvis registreringstekniske forhold som ligger bak den høye omgjøringsandelen innen barnebidrag.

det ikke har blitt begått åpenbare feil i saksbehandlingen, men der saken kan ha endret seg underveis, eller der vurderingen som er gjort, innebærer utstrakt bruk av skjønn. I slike saker er ikke utfallet av klagesaken gitt. I noen tilfeller vil ny saksbehandling føre til at det opprinnelige vedtaket blir gjort om, mens i andre tilfeller vil klagesaksbehandlingen bekrefte de skjønnsmessige vurderingene som ble gjort i førstegangsvedtaket.

De reelle klagen er de begrunnede klagen, der det ikke har blitt begått klare feil i saksbehandlingen. For Nav er det positivt at slike klager behandles, fordi det innebærer at organisasjonen må gjennomgå egen forvaltningspraksis og bruk av skjønn. Også fra et rettssikkerhetsperspektiv er det viktig at brukerne klager på saker der ulik bruk av skjønn vil kunne gi saken et annet utfall. De reelle klagen er altså ikke et problem, men tvert imot en fordel, både for Nav og for brukeren.

Dermed står vi igjen med to typer klager som av ulike grunner er mindre ønskelige. Av disse to er de unødvendige klagen de mest problematiske: klagesaker der det ikke burde være nødvendig at bruker må levere en klage for å få innvilget en ytelse. Et relatert problem er at vi må anta at det også er en del brukere som *ikke* klager i slike saker. Vi kommer tilbake til det senere i diskusjonen. Fra Navs ståsted er heller ikke de ubegrunnede klagen ønskelig, først og fremst fordi klagesaksbehandlingen tar tid og ressurser som kunne vært brukt til andre ting. Behandlingen av ubegrunnede klager kan dermed sees på som en form for støy. Også fra brukernes ståsted er de ubegrunnede klagen noe som helst burde vært unngått, dersom det er åpenbart at en klage bare er bortkastet tid. Tabell 11.1 oppsummerer kjennetegn ved de tre typene klagesaker slik vi har definert dem.

Tabell 11.1 Forenklet framstilling av tre typer klagesaker i Nav

Type klage	Hva	Utfall	Kjennetegn/konsekvenser
Unødvendig	Vedtak om avslag skyldes klare saksbehandlingsfeil i førstegangsvedtaket	Omgjøring	Problematiske, fordi riktig vedtak kunne vært fattet på et tidligere tidspunkt, med mindre samlet ressursbruk Antakelig også en del brukere som <i>ikke</i> klager på vedtak Kan gå ut over brukernes rettssikkerhet
Ubegrunnet	Bruker har ingen reell grunn til å klage på vedtaket	Stadfestelse	Uheldig at Nav og personen som klager bruker ressurser på en klagesak som kunne vært unngått
Reell	Nye/endrede opplysninger eller ulik bruk av skjønn kan gi saken nytt utfall	Omgjøring eller stadfestelse	Positivt med et visst antall reelle klager, både for brukernes rettssikkerhet og for Navs forvaltningspraksis

En høy omgjøringsandel viser også at brukerne har god grunn til å klage: de får medhold. En høy andel omgjorte vedtak i Nav Forvaltning kan også tyde på en høy andel *unødvendige klager*.²¹ Dersom en stor

²¹ En høy andel innvilgede vedtak og en høy omgjøringsandel i Nav Forvaltning kan også tyde på at en del brukere får innvilget ytelser de ikke har rett på. Om innvilgelsesnivået i Nav ligger for høyt er et spørsmål som ligger utenfor formålet med dette prosjektet. Fra et perspektiv om rettssikkerhet vil det være bedre med for mange innvilgelser enn for mange avslag. Dette er uansett en større debatt som vi ikke går inn på her.

andel av klagen var *reelle klager*, i motsetning til unødvendige klager, vil det være rimelig å anta at flere vedtak blir stående, fordi en ny vurdering i mange tilfeller bekrefter vurderingen som er gjort i førstegangsvedtaket. Det kanskje største problemet ved en høy omgjøringsandel er dersom det også indikerer at det er for mange brukere som *ikke* klager på vedtak om avslag. Konsekvensen av det blir at de får avslag en yttelse de i realiteten har krav på. Analysene våre tyder på at det kan være tilfelle innenfor noen saksområder.

Resten av dette kapitlet vil i all hovedsak handle om de *unødvendige klagen*, hvorfor de oppstår og hva som kan gjøres for å forebygge dem.

11.2 Mangelfull utredning av saker som omgjøringsårsak

Dersom vi tar utgangspunkt i prosessen fra en person søker Nav om en yttelse første gang, til en eventuell klagesak ender i Trygderetten, tyder analysene våre på at hovedårsaken til den høye omgjøringsandelen i Nav Forvaltning er manglende utredning av saken før vedtak ble fattet. Manglende utredning kan igjen henge sammen med for dårlig kommunikasjon mellom saksbehandler og bruker, noe vi kommer tilbake til. For helserelaterte ytelser skal Nav og Trygderetten gjøre en såkalt nåtidsvurdering, som vil si at de skal behandle saken slik den er i dag, ikke da søknaden først ble fremmet. Dette er særlig en viktig omgjøringsårsak i Trygderetten, der det ofte har gått lang tid siden saken ble behandlet første gang, og den kan ha endret seg underveis. Det som er problematisk er at det fattes vedtak om avslag før Nav Forvaltning har innhentet tilstrekkelig dokumentasjon. Årsakene til det er sammensatt, men det ser ut til at det mest avgjørende er en kombinasjon av (1) press for å fatte vedtak raskt og behandle søknader så effektivt som mulig, og (2) vanskeligheter med å innhente dokumentasjon. "Produksjonspress" og "masseproduksjon" av vedtak er begreper som kom opp i intervjuene med saksbehandlere i Nav Forvaltning når de skulle beskrive arbeidshverdagen sin. I de mest ekstreme tilfellene av målstyring får saksbehandlerne i Nav Forvaltning *daglig* beskjed om hvordan gårldagens "produksjon" var, sammenlignet med nivået i andre enheter. Under slike arbeidsforhold er det ikke overraskende at de ansatte utvikler ulike uformelle mekanismer for å håndtere presset. Samtidig beskriver informantene saker der det kan være vanskelig og tidkrevende å få brukeren til å samarbeide om å skaffe dokumentasjon, slik at saken blir godt nok utredet til at den kan behandles. Analysene våre viser at det i enkelte deler av Nav Forvaltning er etablert en uformell praksis der det fattes vedtak om avslag selv om saken ikke er tilstrekkelig utredet, fordi saksbehandlerne har erfart at det er et effektivt virkemiddel for "å sette fart i" brukeren.

At dette skjer, er et brudd på forvaltningslovens § 17 (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt), som sier at "Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes". Når Nav Forvaltning likevel avslår, gjør de det med bakgrunn i folketrygdlovens §21-7, som sier at "[e]t krav om en yttelse kan avslås og en innvilget yttelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis dersom vedkommende a) mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, b) holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, eller c) uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i denne loven". Ut fra prinsippet om *lex superior* går rettsregler av høyere rang foran regler av lavere rang, slik at forvaltningslovens § 17 veier tyngre enn folketrygdlovens § 21-7. Intervjumaterialet viser at Nav Forvaltning og Nav Klageinstans har ulik oppfatning av hva som skal regnes som godt nok opplyst før et vedtak kan fattes. Samtidig uttrykker mange av informantene i Nav Klageinstans stor sympati med saksbehandlerne i Nav Forvaltning, og går langt i å beskrive problemet som en systemfeil heller enn feil ved den enkelte enhet eller saksbehandler.

Nav Forvaltning har en tottrinns saksbehandlingsmodell, der en egen beslutter skal kvalitetssikre vedtakene som fattes. Problemet er at beslutterne ofte er utsatt for et like stort produksjonspress som

saksbehandlerne. Dersom beslutteren i verste fall bare har noen få minutter til å gå gjennom et vedtak, blir funksjonen som kvalitetssikrer rent symbolsk.

I utgangspunktet skulle man tro at brukeren selv ønsket å opplyse saken sin på best mulig måte, slik at en søknad om en økonomisk ytelse kan behandles så raskt og godt som mulig. Når det ikke alltid er tilfelle, er årsaken dels at kommunikasjonen fra Nav ikke er god nok.²² Det viktigste virkemiddelet her er det såkalte mangelbrevet, som Nav Forvaltning sender til brukeren for å opplyse om hva som mangler for at saken skal kunne behandles, og hva som skjer dersom denne dokumentasjonen ikke blir ettersendt. Det er tydelig at det er gjort en innsats i ulike deler av Nav for å skrive bedre mangelbrev. Likevel er det fortsatt et problem at en del mangelbrev ikke er tydelige nok. For at brukeren skal kunne gjøre sin del av arbeidet med å opplyse saken godt nok, er det helt essensielt at hun eller han faktisk forstår hva som mangler for at Nav kan behandle søknaden, og hva som blir konsekvensen dersom manglende dokumentasjon ikke blir sendt inn. En del saksbehandlere i Nav Forvaltning kan sannsynligvis også bli flinkere til å se med en gang hva slags dokumentasjon som mangler, slik at det ikke blir behov for flere runder med mangelbrev.

Elektroniske søknadsdialoger er innført for flere ytelser og skal innføres for flere. Det er for tidlig å si noe om hvordan det vil slå ut for hvor godt dokumentert søknadene er. Det er absolutt mulig at tilpassede dialoger gjør det lettere for brukerne å forstå hva slags dokumentasjon som skal legges ved. Det krever samtidig at løsningene er fleksible og brukervennlige, og at det fortsatt er mulig å få fysisk veiledning i søkeprosessen for de som trenger det.

Andelen vedtak som blir omgjort etter klage varierer både med saksområde og enheter i Nav Forvaltning. Dersom hovedårsaken til at det omgjøres vedtak i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans er at det fattes avslag før sakene er godt nok utredet, hva skyldes så forskjellene i omgjøringsandel? Analysen av registerdata fra Nav Forvaltning ga ingen klare svar på spørsmålet. Etter å ha sett på kjennetegn som lokalt sykefravær, andel saker behandlet innen normert tid, andel førstegangsvedtak fattet (produksjon), og andel innvilgede førstegangsvedtak er det klart at det er vanskelig å finne kjennetegn ved behandlende enhet som har en klar, konsistent effekt på omgjøringsandelen innenfor saksområdene vi har sett på. Vår tolkning av det er at årsakene er sammensatte og ikke nødvendigvis entydige. Vi har sett at hvert saksområde har sitt eget særpreg, slik at det som gjelder for ett saksområde ikke gjelder for alle. Det at vi ikke finner statistisk signifikante forskjeller mellom enhetene, tyder på at det er andre, ikke like målbare forhold, som spiller inn. Slike forhold kan være arbeidsmiljø, uformelle rutiner, kompetanse eller ledelse. Ut fra analysene våre er det vanskelig å si noe mer spesifikt om hvorfor fagmiljøene ved noen enheter klarer å fatte et høyt antall vedtak innen normert tid, uten at det fører til flere unødvendige klager. Samtidig viser analysen av intervjumaterialet at normtider og forventninger om hvor mange vedtak som skal fattes i en gitt periode oppleves som krevende av mange saksbehandlere.

Dersom vi holder oss til forebygging av unødvendige klager, peker mangelfull innhenting av dokumentasjon seg ut som en hovedårsak. Det viktigste grepet for å redusere andelen omgjøring etter unødvendige klager ser ut til å være bedre kommunikasjon med brukerne, først og fremst ved hjelp av bedre mangelbrev, men også for eksempel at flere saksbehandlere velger å ta en telefon til bruker eller til Nav-kontoret ved behov for avklaringer. Difis innbyggerundersøkelser viser at Nav er en av de offentlige tjenestene med lavest brukertilfredshet (Ekspertgruppa 2014). Lavest skårer Nav på spørsmål om evnen til å møte brukernes behov i uvanlige situasjoner. Ekspertgruppen (Vågegng-utvalget) gjennomgikk 400 klager på Nav, og misnøye

²² Noen ganger er brukeren kanskje heller ikke i stand til å skaffe dokumentasjonen, for eksempel på grunn av alvorlig sykdom. Ikke alle brukere leser posten sin heller (verken papirpost eller epost). God (og dokumentert) kommunikasjon mellom bruker og veileder ved Nav-kontoret eller Nav Forvaltning vil da være en forutsetning for at det ikke fattes forhastede vedtak på ufullstendig grunnlag.

med saksbehandlers oppførsel var kryssset av som klageårsak i 18 prosent av de 400 klagen. I friteksten nevnes problemer med saksbehandlers oppførsel i nær halvparten av klagen. Også i SINTEFs evaluering av arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning (Mandal et al. 2015) viste intervju med mottakere av AAP at forholdet til veileder var det de var mest opptatt av og hadde sterkest meninger om. God, tidlig og målrettet kommunikasjon fra Nav, som på en enkel måte påpeker hvilken dokumentasjon som mangler og konsekvensene av å ikke sende den inn, er også viktig for kvaliteten på saksbehandlingen og brukernes opplevelser av denne.

11.3 Andre årsaker til omgjøring av vedtak

Andre forhold som påvirker kvaliteten på saksbehandlingen i Nav Forvaltning, og dermed omgjøringsandelen i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans, er blant annet saksbehandlernes kompetanse, og spesielt vedtakskompetanse; organisering av saksbehandlingen, og kvaliteten på rundskrivene som saksbehandlerne bruker. I tillegg har god dialog mellom Nav Forvaltning og Nav-kontorene stor betydning, spesielt innenfor helserelaterte ytelser som uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, der Nav-kontorene spiller en større rolle.

Som vi har sett har Nav Forvaltning i gang med en større omorganisering, der saksbehandlingen av ytelsene skal spesialiseres ytterligere og foregå ved færre enheter og i større fagmiljø. Saksbehandlingen spesialiseres. Denne måten å organisere saksbehandlingen på ligner på organiseringen av Nav Klageinstans, men avviker fra Trygderettens modell, der de sakkyndige behandler anker innenfor ulike saksområder. Resultatene viste at erfaringene med spesialiseringen av saksbehandlingen stort sett var positive. Så langt har sentraliseringen i liten grad bidratt til å redusere forskjellen i omgjøringsandel mellom enhetene for de ytelsene vi har sett på (barnebidrag og dagpenger), men effekten kan bli større etter hvert, når de nye fagmiljøene får mer tid på seg. Det er uansett liten tvil om at en slik organisering av saksbehandlingen vil gjøre den faglige koordineringen og avklaringen mellom enhetene enklere. Større fagmiljøer blir også mindre sårbare ved sykefravær og utskiftninger av personell.

Den største ulempen ved omorganiseringen er økt avstand til Nav-kontorene og lokale forhold. Nav-kontorets rolle og grad av ansvar varierer på tvers av ytelsene, men spesielt innenfor AAP og på uføreområdet har Nav-kontoret fortsatt en stor rolle. Grenseflaten mellom Nav-kontorene og Nav Forvaltning oppleves også i dag som problematisk noen steder. Kunnskap om barne- og familieområdet virker som et nedprioritert felt ved Nav-kontorene, i takt med at sentraliserte telefon- og veiledningstjenester bygges opp. På sikt vil disse endringene trolig kunne bidra til både bedre informasjon og saksbehandling. Problemet er at Nav-kontoret, som fysisk møtested mellom bruker og veileder, blir svekket, samtidig som Nav-kontorene fortsatt bør opprettholde en generell kompetanse innenfor alle ytelsene Nav administrerer. Økt sentralisering av Nav Forvaltning vil kunne gjøre det vanskeligere for dem å opprettholde denne kompetansen, med mindre det jobbes systematisk for å beholde kontakten mellom de to nivåene. Flere informanter i Nav Forvaltning gir uttrykk for at det kan ligge et forebyggings- og korrigeringspotensial i det å ha veiledere i Nav-kontoret som kan informere om ytelsene. Andre mener også at bedre juridisk kompetanse i Nav-kontorene ville vært en fordel, fordi man kunne gitt bedre veiledning i regelverk og rettigheter.

Fra et mer overordnet perspektiv kan spesialiseringen av saksbehandlingen i Nav Forvaltning, sentraliserte kontaktsentre og telefontjenester og det at flere oppgaver flyttes ut av Nav-kontoret sees på som en del av en større trend, der hensikten er å strømlinjeforme tjenester og oppgaver i Nav. Dersom dette fører til gode, effektive tjenester er det positivt. Risikoen er at sentraliseringen av oppgaveløsning bidrar til en enda større grad av masseproduksjon og produksjonspress, slik informantene både i Nav Forvaltning og Nav Klageinstans beskrev det. Et annet element er nærheten til bruker. Når saksbehandling og

informasjonstjenester fjerner seg fra Nav-kontoret, kommer de også lenger unna brukerne. Det er helt vesentlig at Nav klarer å balansere hensynet til masseproduksjon med perspektivet om at sakene som behandles er individuelle og unike. En informant i Nav Forvaltning beskrev at det å ha hospitert ved et Nav-kontor ga henne økt forståelse for hvordan de jobber, og ikke minst for det brukernære perspektivet veilederne ved Nav-kontoret har, men som saksbehandlere i Nav Forvaltning ikke har i samme grad. Vurderinger foretatt i Nav-kontoret, for eksempel i forbindelse med arbeidsevnevurderinger, er bygget på fysiske møter med en person, i motsetning til en bunke rapporter og attester som saksbehandleren i Nav Forvaltning forholder seg til.

Manglende kompetanse i Nav Forvaltning og ved Nav-kontorene blir bare unntaksvis beskrevet som et problem for saksbehandlingen, selv om det er noen forskjeller. Regelverksforståelse ble spesielt nevnt, ikke minst innen arbeidsavklaringspenger, der deler av regelverket fortsatt oppleves som uavklart. I forlengelsen av dette kan vi nevne betydningen av rundskrivene, som saksbehandlerne er avhengig av i en travel hverdag. Enkelt sagt kan det se ut som at saksbehandlingen blir så god som rundskrivene er. Usammenhengende og utdaterte rundskriv gir dårligere saksbehandling. I lys av dette burde oppdaterte rundskriv være en høyt prioritert oppgave i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det gjelder ikke minst når styringsenheten i Nav Forvaltning melder inn behov for avklaringer. Saksbehandlerne i Nav Klageinstans bruker i større grad selve lovverket og forskriftene, og er dermed mindre avhengig av kvaliteten på rundskrivene.

11.4 Klagetilbøyelighet og rettssikkerhet

Rent bortsett fra at avslag før tilstrekkelig utredning er i strid med forvaltningsloven, er det uheldig av flere grunner, først og fremst fordi ikke alle brukere klager. Avslag før tilstrekkelig utredning er spesielt uheldig i saker der det av ulike grunner kan være vanskelig for bruker å skaffe opplysningene Nav etterspør. På dagpengeområdet kan det for eksempel gjelde brukere som er i konflikt med tidligere arbeidsgiver, eller som av andre grunner har problemer med å få skaffet dokumentasjon eller få avklart spørsmål knyttet til det tidligere arbeidsforholdet. Disse brukerne kan risikere å bli straffet for dette gjennom praksisen deler av Nav Forvaltning har lagt seg på.

Som nevnt innledningsvis tyder en høy omgjøringsandel på at mange brukere har god grunn til å klage. Hvor mange flere som ville fått omgjort vedtaket dersom de hadde klaget, er vanskelig å vite før man har undersøkt det, men vi kan anta at de finnes. Fra et rettssikkerhetsperspektiv er det ekstra uheldig hvis enkelte grupper i mindre grad bruker retten de har til å klage. Derfor var hensikten med intervjuene med Nav Forvaltning og Nav Klageinstans også å finne ut om det er sosialt betingede variasjoner med tanke på hvem som klager, og om det i så fall er slik at bruken av advokat kan forsterke eller utligne forskjeller knyttet til sosial status og individuelle ressurser. Ut fra intervjumaterialet er det vanskelig å vite om det er skjevheter i klagetilbøyeligheten blant ulike grupper. Flertallet av informantene mente at "alle" klager på vedtak, ikke bare de mest ressurssterke brukere. Samtidig er det klart at, med unntak av mer universelle ytelser (som for eksempel foreldrepenger eller alderspensjon), så utgjør ikke Nav-brukerne et tverrsnitt av befolkningen. Hvis saksbehandlerne opplever at "alle" klager, kan det derfor tenkes at klageandelen i virkeligheten er for lav i deler av befolkningen. Dette er et legitimt og viktig spørsmål å stille, i og med at vi finner at saksbehandlere i enkelte tilfeller fatter vedtak på mangelfullt grunnlag. Datamaterialet vårt kan imidlertid ikke brukes til å svare på spørsmålet om det fattes avslag som burde vært påklaget, men som ikke blir det. Å vurdere om klageandelen er for lav krever at uavhengige saksbehandlere går gjennom et utvalg av saker der det er fattet vedtak om avslag og bruker har valgt å ikke ta saken videre. Dersom en slik gjennomgang viser at flere av sakene er mangelfullt utredet eller burde fått medhold, kan det tenkes at klageandelen i virkeligheten burde vært høyere enn den er i dag.

Analysen vår tyder på at det har blitt vanligere å bruke advokat for å klage, og spesielt i mer komplekse saker der mye står på spill. Det er imidlertid uklart i hvilken grad advokater bidrar til å fremme bedre klager og sikre en bedre klagesaksbehandling hos Nav. Kvaliteten på bidragene fra advokatene beskrives som svært varierende, fra meget god, til mangelfull. En del informanter er også kritisk til at en del advokater i for liten grad fraråder brukere å klage, i saker der en klage åpenbart ikke vil føre frem. Fra Navs ståsted bidrar altså advokatene i for liten grad til å avverge *ubegrunnede klager*.

Om bistand fra advokat øker sjansen for omgjøring er usikkert. En del informanter, og spesielt jurister i Nav Klageinstans, er nøye med å presisere at de behandler alle saker likt. Samtidig tyder andre utsagn på at formatet på klagen, og ikke minst hvor tydelig og velskrevet den er, kan ha betydning for utfallet av klagesaken. Dette er i og for seg forståelig, men kan likevel få uheldige konsekvenser. Dersom bruk av advokat fører til en velskrevet, godt dokumentert klage, er det sannsynlig at det å bruke advokat likevel kan ha en indirekte effekt på utfallet i saken.

11.5 Betydningen av gode vedtaksbrev

For at en person som har fått avslag på søknad om en ytelse skal kunne vurdere om hun eller han skal klage, er det essensielt at både selve vedtaket og vurderingen som ligger bak, er forståelig. Gode, forståelige vedtaksbrev er også en forutsetning for å sette folk i stand til å utforme gode klager. Gode vedtaksbrev er altså viktig for å forebygge *ubegrunnede klager*, men først og fremst for å ivareta brukernes rettssikkerhet, ved at de får reelt innsyn i saken sin. Et godt begrunnet avslag får brukeren til å forstå at Nav faktisk har forstått saken i all sin kompleksitet, men likevel kommet fram til at det var riktig å avslå søknaden (forebygging av *ubegrunnede klager*), alternativt at her har ikke Nav forstått situasjonen godt nok. Intervjumaterialet vårt tyder på at en del brukere klager på vedtak fra Nav for å få innsikt i hvordan saken er vurdert. En del ser seg også nødt til å bruke advokat for å være i stand til å klage. Slik sett er advokatene med på å ivareta brukernes rettssikkerhet, men med tydeligere kommunikasjon fra Navs side burde bistand fra advokat vært unødvendig.

Gode vedtaksbrev og klart språk var et tema blant nesten alle informantene i Nav, og det virker som at det har skjedd forbedringer de siste årene. Likevel ser det ut til at det fortsatt er et stykke igjen før det er etablert en praksis med å skrive gode vedtaksbrev i alle enheter, innenfor alle saksområdene. Standardiserte vedtaksbrev kan være en del av løsningen, men uten å gå på bekostning av en utdypende, individuell vurdering i hver enkelt sak. Dette gjelder ikke minst innen saksområder der regelverket gir stort rom for skjønn.

11.6 Forskjeller i omgjøringsandeler mellom Nav Forvaltning, Nav Klageinstans og Trygderetten

Andelen saker som ender med omgjøring er høyest i Nav Forvaltning og Trygderetten, og noe lavere i Nav Klageinstans. Basert på datamaterialet vi har samlet inn og analysert, er vår tolkning av dette todelt:

- 1) Andelen unødvendige klager synker, mens andelen reelle klager stiger, jo høyere opp i klage- og ankekjeden sakene kommer
- 2) De skjønnsmessige vurderingene som gjøres i Nav Klageinstans ligger nærmere bruken av skjønn i Nav Forvaltning enn i Trygderetten.

Når Nav Forvaltning mottar en klage, vil mange av klagenes underliggende årsaken er mangelfull utredning, bli gjort om. En stor del av de *unødvendige klagenes* vil derfor bli gjort om allerede i Nav Forvaltning og ikke havne i Nav Klageinstans. Slik sett vil Nav Klageinstans behandle en større andel *reelle*

klager enn Nav Forvaltning. At omgjøringsandelen er såpass lav, kan derfor tyde på at bruken av skjønn i stor grad er i samsvar med de vurderingene saksbehandlerne i Nav Forvaltning allerede har gjort. Antakelig blir også en del saksbehandlingsfeil rettet opp i Nav Klageinstans, slik at de sakene som når Trygderetten, i enda større grad er reelle klager. Det stemmer også godt overens med Nav Klageinstans' egne undersøkelser, som viser at 36 prosent av omgjøringen deres skyldes ulik skjønnsmessig vurdering, 31 prosent saksbehandlingsfeil og 16 prosent feil lovanvendelse.

Ser vi på sammensetningen av saker som Trygderetten behandler, stemmer tolkningen vår fortsatt godt: Trygderetten behandler i stor grad saker knyttet til helserelaterte ytelser som uføretrygd/uførepensjon, yrkesskade og arbeidsavklaringspenger (medisinsk rehabilitering). Dette er også gjerne langvarige saker, som kan endre seg over tid (nåtidsvurdering). Informantene i Trygderetten understreket også at hver sak er ulik, og at tilsynelatende like saker derfor av og til må behandles ulikt. Den rådende holdningen i Trygderetten var også at en omgjøring av vedtak ikke innebærer at det har blitt gjort feil tidligere, det kan simpelthen være at samme sak vurderes ulikt av ulike personer, uten at noen av vurderingene nødvendigvis er feil. Denne tankegangen står i stor kontrast til den mer strømlinjeformede produksjonslogikken i deler av Nav. At Trygderetten har høyere omgjøringsandel enn Nav Klageinstans skyldes derfor trolig de mer skjønnsmessige vurderingene av sakene, samtidig som at sakene kan ha endret seg underveis. Dette stemmer også med en tidligere gjennomgang av årsaker til omgjøringer i uførepensjonssaker i Trygderetten. Denne undersøkelsen konkluderte med at ulik vurdering av om vilkårene for å få uførepensjon var oppfylt var hovedårsaken til omgjøringene (Haider 2005).

11.7 Anbefalinger

På bakgrunn av disse vurderingene, og funnene vi har presentert i rapporten forøvrig, er de to viktigste anbefalingene følgende:

- Arbeidet med å skrive bedre vedtaksbrev bør fortsette. Gode vedtaksbrev er en forutsetning for at brukerne som har fått avslag skal kunne vurdere om hun eller han bør klage på et vedtak, og for at de skal være i stand til å skrive gode klager. Dette vil være positivt for de *unødvendige* og *reelle klagene*, og for å forebygge en del av de *ubegrunnede*.
- Kommunikasjonen med brukerne må bli bedre, spesielt mangelbrevene. Gode mangelbrev og god dialog med Nav setter brukerne i stand til å oppfylle sin opplysningsplikt, noe som igjen letter Navs plikt til å utrede sakene. Dette vil være positivt for å redusere antallet *unødvendige klager* med påfølgende omgjøring av vedtak.

Andre anbefalinger inkluderer bedre dialog mellom Nav Forvaltning og Nav Klageinstans, fortsatt utbedring av elektroniske søknadsdialoger, raskere oppdatering av rundskrivene ved behov for avklaringer, og fortsatt læring og systematisering av vedtak som blir omgjort på et høyere nivå i klage- og ankeforløpet. En klar anbefaling er også at en gruppe uavhengige saksbehandlere går gjennom et utvalg av avslag om vedtak der bruker har valgt å ikke klage, for å vurdere om antallet klager på avslag i virkeligheten burde vært høyere.

Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015). *Prop. 139 L (2014-2015). Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Personbrukerundersøkelsen 2014*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015a) *Personbrukerundersøkelsen 2015*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015b) *Kartlegging av omgjøringsårsak*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Billbo, Tina og Hanne Glemmestad (2014). *Saksbehandlingspraksis ved lovanvendelse og skjønnsutøvelse etter lov om sosiale tjenester i NAV*. Arbeidsnotat nr. 201 / 2014. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer
- Dyrstad, Karin, Roland Mandal og Solveig O. Ose (2014). *Evalueringsrapport av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: SINTEF-rapport.
- Ekspertgruppen (2014) *Brukernes møte med Nav - Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår Nav*. Rapport til Arbeids- og sosialdepartementet 15. september 2014.
- Ekspertutvalget (2010a). *Navs organisasjon og virkemåte - Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i Nav*. Rapport til Arbeids- og sosialdepartementet 2010.
- Ekspertutvalget (2010b). *Tiltak for å bedre Navs virkemåte - Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i Nav*. Rapport til Arbeids- og sosialdepartementet 24. juni 2010.
- Graver, Hans Petter (2007): *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gunnes og Kornstad (2012) *Ventetid på uførepensjon – kvalitetsforskjeller på tvers av Nav-kontorer*. Rapport nr. 45. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Haider, Imran (2005). *Årsaker til omgjøringer i uførepensjonssaker. Kartlegging av årsaker*. Rapport på oppdrag fra Trygderetten. Oslo: Trygderetten.
- Kjellebold, Alice (2006). *Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenesten*. Lov og rett, 45(1), pp.3-25.
- Kjønstad, Asbjørn og Aslak Syse (2012) *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*.
- Mandal, Roland (2012). *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere. Saksbehandling av krav om uførepensjon i Nav Forvaltning*. Trondheim: SINTEF-rapport A26778.
- Mandal, Roland, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig O. Ose (2015). *Hvordan fungerer arbeidsklaringspenger som ytelse og ordning?* Trondheim: SINTEF-rapport A25820. I samarbeid med Rehabiliteringssenteret AiR.
- Nav Klageinstans (2015a) *Kvalitetsrapport til direktoratet – Årsrapport 2014*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Nav Klageinstans (2015b) *Statistikkpakke til Nav Klageinstans – Årsrapport 2014*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Ose, Solveig O, Roland Mandal og Siri Mordal (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Et system- og aktørperspektiv*. Trondheim: SINTEF-rapport A26225.
- Proba Samfunnsanalyse (2015). *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*. Oslo: Rapport nr. 2015-03.
- Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i Nav*. Dokument 3:10 (2011-2012).
- Riksrevisjonen (2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av Navs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne* (Dokument 3:10 (2013–2014)).
- Rambøll (2010). *Utredning av hvordan tilbud innenfor høyere utdanning kan bidra til å dekke langsiktig kompetansebehov i Arbeids- og velferdsforvaltningen*. Oslo: Rambøll-rapport.
- Refsdal, Endre Skjelbred (2008). *NAV Klage og anke - det nye klage- og ankeorganet i NAV*. Masteroppgave ved det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Trygderetten (2014). *Årsmelding 2013*. Oslo: Trygderetten.
Trygderetten. (2015). *Årsmelding 2014*. Oslo: Trygderetten.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no