



Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
23/1776-

Vår ref.: 23/23636
Saksbehandler: Marie Hartløfsen //
Styringsseksjonen

Vår dato: 04.09.2023

Hørings svar NOU 2023: 11 Raskt og riktig

Vedlagt er høringssvar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Med hilsen

Hans Christian Holte
Arbeids- og velferdsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

Vedlegg

Hørings svar NOU 2023 11 Raskt og riktig_Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV // ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET // STYRINGSSEKSJONEN

Postadresse: Postboks 354 // 8601 MO I RANA

E-post: arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no

www.nav.no //



NOU 2023: 11 Raskt og riktig

Høringssvar fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Dato: 04.09.2023

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
2	Overprøving av klageinstansens vedtak – om Trygderetten og forholdet til domstolene (NOU-en kapittel 12)	4
3	Organisering av klagebehandling i NAV (NOU-en kapittel 13)	6
4	Klageinstansens rolle i saker for Trygderetten (NOU-en kapittel 14)	7
5	Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål (NOU-en kapittel 15)	8
6	Tiltak for å unngå at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen (NOU-en kapittel 16)	12
7	Tiltak for å avklare lovforståelse (NOU-en kapittel 18)	14
8	Tiltak for å unngå gjentakende og parallelle prosesser om samme sak – NAVs plikt til å vurdere omgjøring (NOU-en kapittel 19)	15
9	Tiltak for å sikre rett resultat i første vedtak (NOU-en kapittel 20)	16
10	Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak (NOU-en kapittel 21)	21
11	Rammene for søksmål for Trygderetten (NOU-en kapittel 22)	23
12	Styring, organisering og ledelse i NAV og Trygderetten (NOU-en kapittel 23)	24
13	Saksbehandlingssystemer, digitalisering og automatisering (NOU-en kapittel 24)	26
	Vedlegg: NAV Klageinstans høringssvar til NOU 2023: 11 Raskt og riktig	28

1 Innledning

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev 4. mai 2023 hvor departementet ber om høringsinnspill til NOU 2023: 11 *Raskt og riktig*. Dette er NAVs hørings svar.

Overordnet mener vi utvalget har lagt fram en gjennomarbeidet utredning som belyser viktige sider ved vår og Trygderettens virksomhet. Vi kjenner oss igjen i utfordringsbildet, og mener det er positivt at utvalget løfter fram at det også gjøres mye godt arbeid i NAV.

Flere av funnene i NOU-en er alvorlige, både enkeltvis og samlet. Vi er enige i at saksbehandlingstiden i klage- og ankesaker er for lang, og at vi må styrke kvaliteten og åpenheten på flere områder. Høyere kvalitet vil gi flere riktige avgjørelser i førsteinstansen, sannsynligvis færre unødvendige klager, og legge til rette for høyere tillit til NAV.

Egne saksbehandlingsregler for NAV bør utredes helhetlig

Departementet ber i høringsbrevet om høringsinstansenes syn på utvalgets forslag til særregulering av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven kapittel 21. Det bes særskilt om en vurdering av om en eventuell særregulering bør stå i folketrygdloven eller et annet sted.

Vi mener dette er svært viktige og store spørsmål, både vurderingen av hva som bør inngå i en generell gjennomgang av de særskilte saksbehandlingsreglene på NAV sitt myndighetsområde, jf. folketrygdloven kapittel 21 og 22 som utvalget foreslår, og hva en slik gjennomgang bør ta hensyn til. Som utvalget viser til bærer dagens lovkapitler preg av å ha blitt endret mange ganger.

Vi mener en klargjøring og opprydding i bestemmelsene i disse kapitlene vil være svært nyttig, og vi er positive til en helhetlig gjennomgang av regelverket. Gjennomgangen bør imidlertid også omfatte saksbehandlingen etter andre regelverk NAV forvalter, herunder en vurdering av om det er mer hensiktsmessig å samle saksbehandlingsreglene som gjelder på NAVs myndighetsområde i NAV-loven. Vi mener dessuten at NAVs kontrollhjemler trenger en ny vurdering. Det er også klart at saksbehandlingsreglene og de informasjonsforvaltningsrettslige reglene NAV i dag forholder seg til, gjør det krevende å samarbeide med andre offentlige etater og ikke minst å digitalisere mest mulig effektivt og samtidig sikre rettsikkerheten. En revisjon av reglene for saksbehandlingen i NAV bør ha som målsetning å resultere i et brukervennlig og digitaliseringsvennlig regelverk, som både legger til rette for høy kvalitet, produktivitet og rettssikkerhet for brukerne.

Utvalget påpeker at NAV har mange saksbehandlingssystemer og flere av disse er gamle og utdaterte. Det pågår store moderniseringsprogrammer for å gradvis fase ut disse. På flere områder har vi etter hvert fått på plass løsninger med økende grad av hel- eller delvis automatisk saksbehandling. Utvalget bemerker selv at det faller utenfor deres mandat og kompetanseområde å foreslå tiltak på dette området, men peker likevel på hvor viktig det er både for brukerne og NAVs ansatte. Det er særlig viktig for oss å understreke at hensynet til digitalisering må tas i betraktning ved utredninger av nye saksbehandlingsregler. Dette gjelder uavhengig om det er ønskelig å gå videre med noen av utvalgets enkeltforslag eller om det skal gjennomføres en helhetlig gjennomgang.

Hvordan behovene vi har trukket fram ovenfor best reguleres mener vi er så komplekse og viktige at vi anbefaler at det settes ned et eget lovutvalg som kan utrede disse spørsmålene videre.

På bakgrunn av disse betraktningene kommenterer vi ikke utvalgets konkrete forslag (skisser) til lovbestemmelser. Vi ønsker likevel å peke på noen generelle utfordringer med disse. Det er etter vårt syn flere steder at ordlyden er mangelfull eller uklar. Det er dessuten flere forslag til detaljerte prosessregler som vil gjøre digitalisering svært krevende og påvirke pågående satsninger. Et eksempel på dette er forslag til § 21-Xe der det foreslås at alle vedtak skal vise til «det aktuelle rundskriv og den relevante del av det». I tillegg er ordlyden i noen av forslagene til tider svært spesifikk, noe som blant annet vil kunne medføre behov for lovendring hvis bestemte funksjoner i NAV endrer navn. Et eksempel er utkast til § 21-xd som bruker begrepet «intern rådgivende lege». Hvis departementet går videre med utvalgets konkrete lovutkast er det derfor viktig at vi blir involvert i utformingen av nye lovtekster.

Beskrivelse av dagens klage- og ankesystem

Vi er overordnet enig med utvalgets beskrivelse av dagens klage- og ankesystem. Beskrivelsen er i all hovedsak dekkende for hvordan saksbehandlingen av søknader, klager og anker skjer. Vi vet at praksis, spesielt i førsteinstansen, kan variere i et så stort masseforvaltningsorgan som NAV.

Utfordringene utvalget beskriver er kjente smertepunkter i NAV. Vi jobber med dem, men vi er ikke i mål. NAVs samfunnsoppdrag forutsetter i flere sammenhenger massesaksbehandling med en høy grad av effektivitet. I dag oppnår vi dette primært gjennom digitalisering, automatisering og aktiv produksjonsstyring av saksbehandlingsprosessene. På samme tid skal vi ivareta innbyggernes rettsikkerhet og sikre tilstrekkelig utredninger der den enkelte saken krever det. Å oppnå intern effektivitet og samtidig sikre innbyggernes rettsikkerhet er en av NAVs største utfordringer. At vi ikke balanserer dette godt nok per i dag, har også kommet fram tidligere, gjennom våre egne vurderinger, og gjennom tilbakemeldinger fra Sivilombudet, Riksrevisjonen og andre kontrollorganer. De samme utfordringene er også nevnt av Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 kapittel 10.2 og 10.3.

Oppsummering av NAVs vurdering av utvalgets forslag

Overordnet er NAV i all hovedsak enig i utvalgets forslag til tiltak. Vi støtter imidlertid ikke forslagene til en særskilt revurderingsplikt (NOU-en kapittel 19) og en kortere klagefrist på NAVs vedtak (NOU-en kapittel 21). Bakgrunnen for dette er hensynet til NAVs brukere.

NAV er enig med utvalget i at dagens hovedstruktur i klage- og ankesystemet er hensiktsmessig og har ikke spesielle innvendinger til en formalisering av Trygderetten som særdomstol. Videre er vi enige i at brukeres rett til fri rettshjelp og sakskostnader bør videreføres, og vi støtter prinsippet om at partene gis mulighet til å kreve muntlig behandling/rettsmøte i Trygderetten.

NAV støtter utvalgets forslag om at klager på førsteinstansens vedtak skal behandles av et overordnet klageorgan, at klagesaksbehandlingen innlemmes i direktoratet. NAV har ikke innvendinger mot at myndigheten til å organisere klagebehandlingen legges til departementet. NAV støtter at Ankenemda for sykepenges avvikles. NAV er også enig med utvalget at det er gode grunner for å opprette en egen avgrenset/spesifisert enhet i klageinstansen (direktoratet) for håndtering av saker for Trygderetten. Direktoratet vurderer imidlertid for tiden egen organisering i stort. Derfor er det etter vår mening lite formålstjenlig

å allerede nå konkludere med at et eget fagmiljø for trygderettssaker skal utgjøre en egen *avdeling* i direktoratet.

NAV støtter formålet med utvalgets forslag om å redusere antall ledd i klage- og ankeprosessen. Dagens liggetider, både i førstinstansen og klageinstansen, kan ikke fortsette. Lovforslaget om at klagesaker skal gå rett til klageinstansen bygger etter vårt syn likevel på noen usikre forutsetninger. Vi mener derfor en trinnvis innføring av grep for å få ned liggetiden og redusere omstendelig saksbehandling, samtidig som en eventuell særlovgivning utredes grundigere, vil være mest hensiktsmessig. Vi slutter oss til utvalgets forslag om at anker skal settes fram direkte for Trygderetten.

NAV er positive til forslaget om en hovedregel om at klageinstansen skal treffe nytt vedtak i en klagesak (realitetsavgjørelse), og forslaget om en hovedregel om at Trygderetten skal treffe realitetsavgjørelse i sakene. Allerede i dag treffer NAV Klageinstans realitetsavgjørelse i om lag 97 prosent av sakene. Videre støtter vi forslaget om at vedtak som oppheves og sendes tilbake fra Trygderetten skal behandles og avgjøres av den instansen som fattet det opphevede vedtaket.

NAV er positive til utvalgets forslag om at brukerne skal ha krav på fri sakførsel hvis staten anker Trygderettens avgjørelse. Det er viktig for NAV å kunne få en avklaring på rettsanvendelsen fra lagmannsretten, uten at brukeren skal risikere å få en stor økonomisk belastning på grunn av sakskostnadene hvis staten vinner fram med sitt syn.

Når det kommer til revurderingsplikten legger vi til grunn at forslaget ikke er ment å avskjære NAVs rett til å omgjøre vedtak, men å begrense plikten. Forslaget framstår som det i hovedsak skal forenkle saksprosessen for NAV, og tar ikke i like stor grad hensyn til brukerens beste. Vi mener gevinsten for NAV med en slik endring er for usikker til at den kan legges vekt på framfor hensynet til brukeren. Vi støtter derfor ikke forslaget.

NAV er enig med utvalget i at en særregulering av foreleggelsesplikten på NAVs område kan være hensiktsmessig. Vi støtter også intensjonen i forslaget om å innføre et skille mellom avvisning og avslag på søknader. NAV er videre enig i at rammene for NAVs utredningsplikt kan være uklare, men vi er usikre på om forslaget er tilstrekkelig oppklarende eller presiserende til å avhjelpe dette. NAV støtter utvalgets forslag om å videreføre et overordnet relativt krav til begrunnelsenes innhold. Vi støtter imidlertid ikke et absolutt krav om å henvise til rundskriv i våre vedtak.

NAV er uenig med utvalget i at klagefristen bør kortes ned fra seks til tre uker. Hensynet til NAVs brukerne tilsier etter vårt syn at seks ukers-fristen bør beholdes. Vi oppfordrer departementet til å vurdere seks uker som standard klagefrist for alle NAVs vedtak. NAV støtter utvalgets forslag om at ordningen med fritt rettsråd utvides til å omfatte kostnader til hjelp med å vurdere om det er grunnlag for klage.

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre dagens saklige virkeområde for Trygderetten og at Trygderetten bør fortsette å være gebyrfri. Vi er enige med utvalget og støtter deres forslag om at ankefristen/søksmålsfristen bør være seks uker.

NAV støtter utvalgets styringstiltak. Vår vurdering er at NAV i dag er forpliktet til internkontroll som følge av økonomireglementet. Vi har likevel ikke innvendinger mot utvalgets forslag om lovregulering. Vi støtter at NAV bør ha et helhetlig kvalitetssystem for

hele organisasjonen framover, i tillegg til forslaget om å forsterke samhandling mellom brukere og saksbehandlere, og veiledere og saksbehandlere, for å øke tilliten fra brukerne.

Avhengigheter og trinnvis innføring av tiltakene som er foreslått i NOU-en

Vi konstaterer at flere av utvalgets forslag til tiltak bygger på hverandre og må sees i sammenheng. For å oppnå den effekten utvalget anslår, både med tanke på redusert tidsbruk og økt kvalitet, må mange av tiltakene gjennomføres for at andre tiltak skal få ønsket effekt.

Tidsaspektet er viktig, og noen av tiltakene vil kreve en trinnvis tilnærming. Alle tiltak kan ikke gjennomføres samtidig, og noen tiltak må være gjennomført før andre. Flere tiltak vil kreve lovendring, som dermed først vil kunne gjennomføres etter at nye lovregler har trådt i kraft. Vi ser det som svært viktig at dette ivaretas i oppfølgingen av NOU-en.

Tiltakene innebærer store endringer for NAV, og det vil være verdifullt å opparbeide seg erfaringer før tiltakene gjennomføres i full skala. Det er derfor behov for å gå metodisk til verks i oppfølgingen. På denne måten kan vi sikre at endringene ikke får uforutsette negative utslag for driften og brukerne. Det vil blant annet være hensiktsmessig å starte med noen utvalgte ytelser og enheter før andre.

Vår vurdering er at tiltaket med størst påvirkningskraft på saksbehandlingstiden vil være å fjerne større deler av liggetiden ved langt på vei redusere fra fem til tre ledd i klage- og ankeprosessen. Med det som utgangspunkt vil tiltak for å redusere liggetid og saksbehandlingstid for klagesakene i førsteinstansen trolig bli prioritert å gjennomføre så tidlig som mulig. Tiltaket vil få store organisatoriske konsekvenser, og vil kreve endringer i roller og arbeidsoppgaver for mange ansatte.

Gjennomføringen vil hele tiden måtte vurderes opp mot NAVs økonomiske og administrative rammer, og tidlige estimater peker på at tiltakene vil kunne medføre store kostnader.

NAV sitt arbeid med høringssvaret

Vi har hatt et stort apparat i gang for å arbeide med høringen, og høringssvaret vårt er resultat av omfattende innspillsrunder for å sikre at NAVs ulike perspektiver blir ivarettatt. NAV Klageinstans har, utfra sin sentrale rolle i klage- og ankebehandlingen, skrevet et eget høringssvar som går mer i dybden på enkelte områder, særlig Trygderettens saksbehandling, og som på noen få punkter synliggjør ulike faglige vurderinger. Direktoratet vedlegger Klageinstansens høringssvar og antar det er nyttig i det videre arbeidet med høringssaken, samtidig som det er direktoratets høringssvar som målbærer etatens standpunkter.

2 Overprøving av klageinstansens vedtak – om Trygderetten og forholdet til domstolene (NOU-en kapittel 12)

2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at dagens struktur i klage- og ankesystemet på NAVs og Trygderettens område i hovedsak videreføres.

Utvalget foreslår at Trygderetten får formell status som særdomstol, og dermed gjøres helt uavhengig av forvaltningen. Forslaget innebærer at Domstolsadministrasjonen vil ha det administrative ansvaret for Trygderetten.

Utvalget foreslår at reglene for fri rettshjelp og dekning av sakskostnader for behandling i Trygderetten videreføres.

Utvalget foreslår at partene i saker for Trygderetten som hovedregel skal kunne kreve muntlig behandling av avgrensede spørsmål.

2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter overordnet disse forslagene.

Trygderetten som særdomstol

NAV er enig med utvalget i at dagens hovedstruktur i klage- og ankesystemet er hensiktsmessig. Ordningen legger etter vårt syn samlet sett til rette for en kostnadseffektiv prosess og reell rettssikkerhet for NAVs brukere. Slik utvalget påpeker kan alternativene være langt dyrere og mer tidkrevende både for innbyggerne og samfunnet. Vi slutter oss til utvalgets vurderinger om at spesialkompetansen innenfor trygderett og det store sakstilfanget, gjør Trygderetten bedre egnet til å overprøve NAVs vedtak enn tingretten.

Vi har i utgangspunktet ikke innvendinger til forslaget om å organisere Trygderetten som særdomstol, og ser de samme fordelene med en slik status som de utvalget beskriver. Vi ser likevel at forslaget berører mer grunnleggende spørsmål om i hvilket omfang og på hvilken måte særdomstolsordningen bør brukes i det norske rettssystemet.

Fri rettshjelp for Trygderetten

NAV er enig med utvalget i at brukeres rett til fri rettshjelp og dekning av sakskostnader bør videreføres. Dette gjelder uavhengig av om Trygderetten blir en særdomstol eller ikke.

Fri rettshjelp og dekning av sakskostnader vil gi brukere en reell mulighet til å få NAVs vedtak overprøvd i domstolsapparatet, jf. Grunnloven § 95 og EMK art. 6. Dette er viktig på Trygderettens saksområde, som er et komplekst saksområde der avgjørelsene har stor velferdsmessig betydning og ofte sikrer livsgrunnlaget for brukerne. Ankefrekvensen er høyest i saker om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger, altså livsoppholdsytelser til personer med helseutfordringer og normalt begrensede økonomiske muligheter til å ta saken til domstolene.

Muntlig behandling i Trygderetten

NAV støtter prinsippet om at partene gis en særskilt mulighet til å kreve muntlig behandling/rettsmøte i Trygderetten, innenfor de rammene som er skissert av utvalget. Vi er enige med utvalget i at hovedregelen fortsatt skal være skriftlig behandling, slik at rettsmøte blir et supplement som avgrenses til det absolutt nødvendige. Slik vi ser det er det brukerens mulighet til å forklare seg muntlig for Trygderetten som er det sentrale. Andre bevis i ankesakene vil erfaringsmessig være mest egnet å legge fram skriftlig. Vi mener NAV kan bidra med å tilrettelegge for digital gjennomføring av partsforklaringen, ved at brukeren kan møte på NAV-kontoret. NAV Klageinstans vil også kunne delta digitalt i rettsmøtene.

3 Organisering av klagebehandling i NAV (NOU-en kapittel 13)

3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at klager på førsteinstansens vedtak alltid skal behandles av et ordinært overordnet klageorgan, tilsvarende dagens NAV Klageinstans, at organet bør innlemmes i Arbeids- og velferdsdirektoratet og at klageorganet bør signalisere sin overordnede rolle ved å bruke «direktorat» eller tilsvarende i navnet.

Utvalget foreslår at myndigheten til å bestemme hvilket organ som skal være klageinstans skal ligge til departementet, og ikke til direktoratet, slik som i dag. Forslaget innebærer endringer i folketrygdloven § 21-12 slik at NAVs valgfrihet til å organisere klagebehandling i NAV innskrenkes.

Utvalget foreslår videre at Ankenemnda for sykepengar avvikles, og at sakene i stedet behandles av det felles klageorganet på NAVs myndighetsområde.

3.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om at klager på førsteinstansens vedtak skal behandles av et overordnet klageorgan, som er det vi har i dag; NAV Klageinstans. Vi støtter at klagesaksbehandlingen innlemmes i direktoratet, og at myndigheten til å organisere klagebehandlingen kan legges til departementet. Vi er ikke enige i at det er nødvendig å ha «direktorat» eller tilsvarende i navnet til klageorganet for å signalisere at organet er overordnet førsteinstansen.

Vi støtter at Ankenemnda for sykepengar avvikles.

Organisering av klagesaksbehandlingen

Klagesaksbehandlingen i NAV er i dag organisert som en del av Arbeids- og velferdsetaten, og er derfor underlagt direktoratets generelle faglige instruksjonsmyndighet etter NAV-loven § 3. Dette innebærer at klageinstansen er bundet av de faglige instruksene som gis fra departementene og direktoratet, og at det er direktoratet som avgjør den delegerte instruksjonsmyndighetens rammer i samsvar med NAV-loven § 5; «Arbeids- og velferdsdirektoratet kan delegere sin myndighet til underliggende organer i Arbeids- og velferdsetaten».

Utvalget trekker det fram som et problem at NAV Klageinstans ikke kan overprøve og avvike fra direktoratets rundskriv i forbindelse med klagesaksbehandlingen. Vårt utgangspunkt er på linje med beskrivelsen i NOU 2020: 9 *Blindsonen* punkt 10.2.2. hvor det blant annet framgår at rundskrivene «i utgangspunktet» er bindende for saksbehandlerne når det gjelder tolkning. Videre heter det:

Det forandrer likevel ikke på utgangspunktet: ethvert forvaltningsvedtak skal treffes på grunnlag av en riktig lovforståelse. [...] Det innebærer at saksbehandlerne ikke skal legge rundskrivet til grunn med mindre det gir uttrykk for riktig lovforståelse.

Selv om direktoratet bare kan instruere om valg av tolkningsalternativ innenfor de rammene gjeldende rett setter, er det ikke kurant for saksbehandlere å fravike rundskrivet der den tolkningen det gis anvisning på ligger utenfor disse rammene. Dersom en saksbehandler mener at rundskrivet gir uttrykk for gal rettsoppfatning,

skal dette meldes videre tjenestevei, slik at eventuell usikkerhet kan avklares internt. Slik organisering er forståelig og nødvendig for å sikre lik behandling.

Med dette som bakteppe er myndighet til å tolke regelverket lagt til direktoratet og fordelt til ulike avdelinger. Denne ansvars- og rollefordelingen ble sist vurdert og justert i NAVs oppfølging av NOU 2020: 9 *Blindsonen*. Dagens innretning krever at klageinstansen gjør reelle juridiske vurderinger i klageomgangen, og tar selvstendig stilling til hva de mener er gjeldende rett basert på juridisk metode. Hvis klageinstansen mener det er feil i direktoratets lovtolkning, at lovtolkningen er uklar eller uavklart, eller hvis klageinstansen er uenig i direktoratets lovtolkning, skal spørsmålet løftes til direktoratet for avklaring der. Utvalget har påpekt at denne ansvarsfordelingen er en utfordring. Vi er enige i at det er viktig å finne bedre og raskere løsninger for disse avklaringene.

Vi er positive til å flytte klageinstansen til direktoratet. Fordelingen av roller og ansvar mellom klageinstansen og fagavdelingene må utredes grundig i forbindelse med en slik flytting. I tillegg må andre administrative og økonomiske konsekvenser utredes.

Utvalget har foreslått at organiseringen av klagesaksbehandlingen i NAV langt på vei rammes inn av lovregler og at myndigheten til å bestemme hvilket organ som skal behandle klagen legges til departementet. Vi mener at en slik lovregulering kan være hensiktsmessig. Vi har imidlertid behov for å bli godt involvert i en eventuell lovprosess om dette.

Ankenemnda for sykepengene

NAV har ingen innvendinger til forslaget om å avvikle Ankenemnda for sykepenge i arbeidsgiverperioden og at sakene i stedet behandles av klageinstansen på NAVs myndighetsområde.

4 Klageinstansens rolle i saker for Trygderetten (NOU-en kapittel 14)

4.1 Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler at en egen avdeling i klageinstansen i Arbeids- og velferdsdirektoratet håndterer saker og representerer staten i søksmålene som bringes inn for Trygderetten.

Forslaget bør ses i sammenheng med utvalgets forslag om at Trygderetten skal ha status som en særdomstol, og at prosessen for Trygderetten skal få større likheter med systemet etter tvisteloven, se punkt 2 ovenfor. Samtidig er forslagene ikke gjensidig avhengige av hverandre.

4.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er enig med utvalget at det kan være gode grunner for å opprette en egen avgrenset og spesifisert enhet i klageinstansen (direktoratet) for håndtering av saker for Trygderetten. Vi ser at adskilte og klarere definerte roller kan være en fordel for saksbehandlerne. En slik organisering legger også til rette for spesialisering, slik at sakene for Trygderetten blir håndtert på en god og effektiv måte. Det vil igjen kunne gjøre Trygderettens arbeid enklere.

Et slikt egen fagmiljø bør ha tilstrekkelig nærhet til andre av direktoratets fagmiljøer, blant annet til de som behandler klagesaker, for å kunne trekke på kompetanse innen ulike ytelsesspesifikke regelverk mv. Direktoratet vurderer for tiden egen organisering i stort.

Derfor er det etter vår mening lite formålstjenlig å allerede nå konkludere med at et eget fagmiljø for trygderettssaker skal utgjøre en egen avdeling i direktoratet.

Forslaget i NOU-en innebærer at brukere skal sende stevning direkte til Trygderetten og at NAV pålegges tilsvar innen en frist på tre uker. En slik prosess krever etter vårt syn en oppsplitting internt i klageorganet, mellom arbeidet med klagesakene og arbeidet med søksmålene. Da vil vi unngå at prioritering av arbeidet med ankesakene påvirker saksbehandlingstiden i klagesakene negativt. I dagens situasjon behandler NAV Klageinstans nær ti ganger så mange klager som anker. Hvis arbeidet med forholdsvis få ankesaker (søksmål til Trygderetten) medfører økt saksbehandlingstid i den betydelig større mengden klagesaker, er ressurser feilallokert for sent i sakskjeden, og dette vil også kunne bidra til økt samlet saksbehandlingstid for bruker.

Et moment utvalget ikke nevner er at hvis flere saker blir behandlet muntlig i Trygderetten, vil endrede krav til NAV som ankemotpart (saksøkt) også tilsi økt spesialisering og være enda et argument for en egen «prosessavdeling».

5 Tiltak for å begrense førsteinstansens tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål (NOU-en kapittel 15)

5.1 Førsteinstansens rolle i klagesaker (NOU-en kapittel 15.2)

5.1.1 Utvalgets forslag

Som et tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden, foreslår utvalget at en klage på førsteinstansens vedtak skal settes fram direkte for klageinstansen, og at klageinstansen skal ha det fulle ansvaret for behandlingen av klagesaken.

Forslaget vil kreve en særregulering på NAVs område, som avviker fra reglene i forvaltningsloven §§ 32 og 33.

5.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter formålet med utvalgets forslag om å redusere antall ledd i klage- og ankeprosessen, det vil si å få ned saksbehandlingstiden i førsteinstansens klagesaksbehandling betydelig. Å minimere liggetiden og saksbehandlingen av klagesakene i førsteinstansen, mener vi er et av tiltakene i NOU-en med størst positiv innvirkning for både NAV og brukerne.

Vi slutter oss ikke fullt ut til lovforslaget slik det framgår av NOU-en, men mener flere sider av det bør utredes nærmere. Sammen med ulike grep innenfor dagens handlingsrom kan vi likevel få til en trinnvis tilnærming til forslaget, og en trinnvis tilnærming kan raskere gi kortere saksbehandlingstid i klagesakene.

En trinnvis tilnærming kan utnytte dagens handlingsrom og redusere risikoen

Lovforslaget om at klagesaker skal gå rett til klageinstansen bygger etter vårt syn på noen usikre forutsetninger som vi omtaler nedenfor. En eventuell lovendring vil dessuten ta tid.

Vi mener derfor en trinnvis innføring av grep for å få ned liggetiden og forenkle saksbehandlingen, sammen med en grundigere vurdering av en eventuell særlovgivning, vil være mest hensiktsmessig. En slik trinnvis tilnærming til forslaget kan å ta høyde for usikre forutsetninger i forslaget og de organisatoriske konsekvensene endringene vil kreve. På

samme tid kan vi, innenfor dagens rettslige handlingsrom, oppnå raskere saksbehandling gjennom gradvis å gjøre organisatoriske tilpasninger i roller og ansvar, og i arbeidsprosesser. Endringene vil vi bygge på grundige vurderinger av hva som er en hensiktsmessig tilnærming, både for å ivareta våre brukere og ansatte.

Som del av en utredning av en eventuell ny regulering, bør det blant annet vurderes om det er behov for unntak på noen utvalgte vedtaksområder. Erfaringer fra grep som gjennomføres innenfor dagens handlingsrom vil også være nyttige inn i lovutredningen.

Handlingsrom innenfor dagens rettslige krav til førsteinstansens arbeid

Forvaltningsloven § 33 krever at førsteinstansen vurderer om klagen skal avvises, saken skal opplyses, og om vedtaket skal oppheves eller omgjøres. Som utvalget påpeker er det ikke et krav etter forvaltningsloven at førsteinstansen avgir en skriftlig vurdering og uttalelse (oversendelsesbrev) som følger med sakens dokumenter til klageinstansen.

Vi er enige med utvalget i at det i NAV har utviklet seg en praksis med unødig omstendelig arbeid med klagesakene i førsteinstansen. Blant annet skrives det relativt omfattende oversendelsesbrev i hver sak, og dette tar tid i førsteinstansen. Det er et stort potensial for innsparing av saksbehandlingstid ved å forenkle innholdet i oversendelsen til klageinstansen, innenfor forvaltningslovens krav. Hvis oversendelsen forenkles, kan tid og kompetanse som i dag brukes til dette i stedet brukes tidligere i saksløpet.

Forholdet til kvaliteten i første vedtak og andre premisser

At kvaliteten på første vedtak løftes er en viktig premis når utvalgets forslag om førsteinstansens og klageinstansens roller og oppgaver skal vurderes. Utvalgets forslag i NOU-en kapittel 15 forutsetter betydelig færre klager enn i dag, og at vedtakene det klages på er av høyere kvalitet. Utvalget legger disse premissene til grunn for gjennomføring av forslagene og effektene som skisseres. Vi vil peke på at det er betydelig usikkerhet knyttet til disse premissene. Det er blant annet usikkert hvilke av utvalgets forslag som vil bli gjennomført, hvilken effekt de vil ha og hvor lang tid det vil ta før vi eventuelt ser effektene. Gjennomføring av NOU-tiltakene vil kreve flere endringer i parallell og medføre organisatoriske konsekvenser, noe som på sin side kan gi en risiko for lavere kvalitet i saksbehandlingsprosessen i en endringsperiode. For eksempel kan endringer kreve opplæring og omstilling som kan øke saksbehandlingstiden i en overgangsperiode.

Verdien av førsteinstansens arbeid i klagesaker

Vi er usikre på hvorvidt økt kvalitet i førstegangsbehandlingen faktisk vil medføre færre klager i stort, eller om vi får en dreining i hvilke saker det klages på.

I NOU-en oppfatter vi at det stilles spørsmål ved hvilken verdi førsteinstansens arbeid har i klagesaker. Utvalget viser til «unødige prøvinger» av samme sak, og et system som ikke godt nok sikrer kvalitet i førstegangsvedtakene og at det går raskest mulig i alle ledd. Vi erkjenner at vår organisering i dag leder til at klagesaker ofte går gjennom mange ledd og at saksgangen kan være vanskelig å forstå. Vi slutter oss til målet om høy rettslig kvalitet og hurtighet i hele saksbehandlingsprosessen, og at vi per i dag ikke er der.

Samtidig som det er utfordringer med dagens praksis, viser vi til at det i noen sammenhenger kan gi en mer forsvarlig saksbehandling at førsteinstansen mottar og vurderer klagen, før den eventuelt sendes videre. For eksempel gjøres det en viktig sorteringsjobb gjennom klagesaksbehandlingen hvor førsteinstansen retter opplagte saksbehandlingsfeil fortløpende. Slik retting bidrar først og fremst til en raskere behandling, i

tillegg til at prosessen er viktig for kvalitetskontroll, egen læring og kompetanseheving i førsteinstansen.

Vi ser også at noen av NAVs sakstyper er ytterst spesialisert og krever en særskilt faglig kompetanse for å treffe gode og riktige avgjørelser. Eksempler på dette er vedtak om særskilte hjelpemidler, tvungen forvaltning, bestridelse av sykemelding og utenlandssaker på uføretrygd. I noen typer saker kan det også være en fordel å ha kjennskap til lokale forhold.

Behov for systemtilgang og/eller systemstøtte hos klageinstansen

For at forslaget skal gjennomføres etter intensjonen og oppnå ønsket effektivtetsgevinst må klageinstansens medarbeidere ha tilgang til flere saksbehandlingssystemer og brukersystemer enn de har i dag. I tillegg vil det være behov for at saksbehandlere skal kunne kommunisere direkte med eksterne parter, som for eksempel leger, for effektivt å hente inn medisinske opplysninger til saksbehandlingen.

Å åpne opp for at flere enheter i NAV får direkte kontakt med brukere kan for noen oppleves positivt og øke tilliten til NAV, mens for andre brukere kan det virke tungvint å måtte forholde seg til både veileder, førsteinstans og med endringene også klageinstansen. Det samme vil gjelde for parter vi samarbeider med som leger, arbeidsgivere, kommuner m.fl. Vi har likevel tro på at dette først og fremst er en positiv endring, ettersom det kan bedre brukers muligheter for rask avklaring på spørsmål.

Saker som ikke kan ankes til Trygderetten

I NOU-en (s. 181) peker utvalget på at dagens system legger til rette for fem fullstendige vurderinger av en sak, og at forslaget deres reduserer dette til tre, noe som er normalordningen i forvaltningsretten.

Vi vil påpeke at systemet med fem vurderinger per sak – det vil si førsteinstansens vedtak, førsteinstansens omgjøringsvurdering, klageinstansens vedtak, klageinstansen omgjøringsvurdering og Trygderettens avgjørelse – ikke gjelder for alle vedtak NAV fatter. Blant annet kan ikke vedtak etter utvalgte bestemmelser i folketrygdloven (jf. forskrift om unntak fra anke til Trygderetten), NAV-loven § 14 a, arbeidsmarkedsloven med forskrifter¹, barneloven, kontantstøtteleven og lønnsгарantiloven ankes til Trygderetten. For disse vedtakstypene innebærer utvalgets forslag en reduksjon ned til bare *to* vurderinger – førsteinstansens vedtak og klageinstansens vedtak –, før brukeren er henvist til å ta ut søksmål for de alminnelige domstolene. Dette vil være et avvik fra forvaltningsrettens normalordning med tre instanser, og er heller ikke i samsvar med vurderingene i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*.

Hvis det ikke er intensjonen at slike saker kun skal ha to vurderinger, kan det være et alternativ å gjøre et unntak fra hovedregelen om at saker skal gå direkte til klageinstansen. Det kan alternativt vurderes om alle saker skal kunne ankes til Trygderetten slik at det blir samsvar med forvaltningsrettens normalordning. Det siste bør ses i sammenheng med Trygderettens virkeområde, se punkt 11.2 lenger ned.

¹ Dette omfatter bla. avslag på ulike arbeidsmarkedstiltak og vedtak om tiltakspenger.

5.2 Klageinstansens oppgaver i sak for Trygderetten (NOU-en kapittel 15.3)

5.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget har vurdert tiltak som kan redusere saksbehandlingstiden når klageinstansens vedtak ankes og skal prøves i Trygderetten. Utvalget foreslår at klageinstansens vedtak kan kreves overprøvd ved stevning. Stevningen skal settes fram direkte for Trygderetten. Trygderetten skal pålegge NAV å levere tilsvar innen en fastsatt frist som normalt skal være tre uker.

Forslaget bør ses i sammenheng med utvalgets forslag om at Trygderetten skal ha status som en særdomstol, og at prosessen for Trygderetten skal få større likheter med systemet etter tvisteloven, se punkt 3 ovenfor. Forslagene er likevel ikke gjensidig avhengige av hverandre.

5.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er enig med utvalget i at saksbehandlingstiden NAV Klageinstans har i ankesakene for Trygderetten må reduseres vesentlig.

Vi slutter oss til utvalgets forslag om at anker skal settes fram direkte for Trygderetten, og at Trygderetten skal kunne pålegge NAV Klageinstans å forberede saken og levere tilsvar innen en bestemt frist.

Klageinstansens tilgang til informasjon og forutsetninger for saksopplysning

Utvalgets forslag har paralleller til forslaget om førsteinstansens tidsbruk i klagesaker, men klageinstansens rolle vil være større i ankesaker enn det førsteinstansens er i klagesaker. NAV mener forslaget er godt begrunnet. Vi mener det er en hensiktsmessig ordning at alle stevninger som ikke skal avvises, sendes til NAV/klageinstansen for forberedelse der. Et tungtveiende argument for dette er at Trygderetten ikke har tilgang til sakens dokumenter. Å gi Trygderetten tilgang til og opplæring i alle NAVs saksbehandlings-systemer, anser vi som uaktuelt av hensyn til ressursene det vil kreve med tilgangsendringer og opplæring, i tillegg til utfordringer knyttet til informasjonssikkerhet og personvern.

Vi er videre enige med utvalget i at det er hensiktsmessig at klageinstansen fortsatt får anledning og plikt til å gjøre en vurdering av om vedtaket skal stadfestes eller omgjøres. De argumenter som er framført ovenfor i punkt 5.1.2 for å beholde oppgaven med å forberede og vurdere omgjøring hos den enheten som fattet vedtaket, gjelder langt på vei også på dette stadiet i saksløpet. At Trygderetten skal kunne avvise en stevning som ikke oppfyller vilkårene, uten at saken oversendes NAV/klageinstansen, framstår som hensiktsmessig.

Utvalget har vurdert om Trygderetten, uten involvering av NAV/klageinstansen, bør kunne treffe realitetsavgjørelse i en sak når det er klart at anken ikke vil føre fram. Vi er enige med utvalget i at dette ikke bør gjennomføres. Vi mener Trygderetten vanskelig vil kunne treffe forsvarlige avgjørelser uten tilgang til sakens dokumenter.

Trinnvis tilnærming til fjerning av 4. ledd i klage- og ankeprosessen

På samme måte som vi ovenfor argumenterer for en trinnvis tilnærming til fjerningen av 2. ledd i klage- og ankeprosessen, vil vi argumentere for det samme for 4. ledd. Vi anser at å fjerne 4. ledd er enklere enn 2. ledd, med mindre risiko for konsekvenser for driften og brukerne, men det bør likevel skje i et håndterbart omfang for organisasjonen.

Regelendring

Et annet tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i ankesakene, kan være å endre kravene til oversendelsesbrevet i trygderettsloven § 13. I dag krever bestemmelsen at oversendelsesbrevet «skal inneholde en beskrivelse av det faktiske grunnlaget ankemotparten bygger på, partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander». På grunn av dette bruker klageinstansen i dag tid på å skrive av og skrive om andre dokumenter i saken mv. Vi mener det bør vurderes å endre til at det er tilstrekkelig at *oversendelsen*, ikke oversendelsesbrevet, dekker innholdet som loven krever.

En slik endring ville åpne for at ankeforberedelsen i klageinstansen kan forenkles, og at anker dermed raskere kan oversendes til behandling i Trygderetten. Hensynet til rettssikkerhet og til effektivitet i Trygderetten vil etter vårt syn ivaretas like godt som etter dagens regel. Forslaget kan ses i lys av at utvalget slår fast at innholdet i et tilsvarende svar til Trygderetten kan og bør inneholde det samme som dagens oversendelsesbrev.

6 Tiltak for å unngå at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen (NOU-en kapittel 16)

6.1 En hovedregel om at klageinstansen skal realitetsbehandle klagen (NOU-en kapittel 16.1)

6.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår tiltak for å hindre at klageinstansen unødig opphever vedtak.

Konkret foreslår utvalget at klageinstansen alltid skal treffe nytt vedtak i en klagesak (realitetsavgjørelse), noe som vil innebære en ny regel i folketrygdloven. Forslaget fraviker forvaltningslovens regel om klagebehandling (§ 34 siste ledd).

Utvalget utelukker ikke at førsteinstansen på enkelte områder, eller i noen avgrensede spørsmål, er klart bedre til å utrede saken og treffe realitetsavgjørelsen. På bakgrunn av dette foreslår utvalget en hjemmel for departementet til å fastsette forskrift om at klageinstansen kan oppheve vedtak der nytt vedtak i førsteinstansen framstår som den klart beste løsning for klager.

6.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er positive til forslaget om en hovedregel om realitetsavgjørelse, med en unntaksmulighet. NAV Klageinstans treffer i dag realitetsavgjørelse i om lag 97 prosent av sakene. Hovedregelen utvalget foreslår er derfor etter vårt syn allerede praksis i NAV.

Saksbehandlingstid og brukeropplevelsen

Vi er enige med utvalget i at det som regel er en ulempe at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen ettersom det øker saksbehandlingstiden i enkeltsaker. I tillegg kan det gi en dårlig brukeropplevelse at saker blir sendt fram og tilbake mellom ulike enheter i NAV. Tilbakemeldinger NAV Kontaktsenter mottar understøtter dette. Vi støtter derfor tiltak som begrenser at sakene sendes tilbake fra klageinstansen.

Sammenheng med andre forslag

Når vedtak oppheves og sakene sendes tilbake skyldes det ofte at det mangler oppdaterte medisinske opplysninger. Utvalgets forslag bør derfor ses i sammenheng med andre forslag i NOU-en som retter seg mot utredning av sakene. Både forslag som har til hensikt å heve

kvaliteten på førsteinstansens vedtak (NOU-en kapittel 20) og forslaget om at klager skal rettes direkte til klageinstansen og at klageinstansen skal ha i oppgave å gjøre de undersøkelsene klagen gir grunnlag for (NOU-en kapittel 15), er relevante. Vi viser til våre vurderinger av disse forslagene i punkt 5 og 9 i høringssvaret.

Vi er enige i at det er hensiktsmessig med en unntaksmulighet fra hovedregelen om realitetsavgjørelse. Vi viser til vår omtale i punkt 5.1.2 ovenfor i forbindelse med førsteinstansens rolle i sakstyper som krever en særlig spisskompetanse. De samme argumentene som gjelder for om klager skal gå rett til klageinstansen, kan være relevante i forbindelse med unntak fra regelen om realitetsavgjørelse.

6.2 Om Trygderetten skal kunne oppheve vedtak og sende tilbake (NOU-en kapittel 16.2)

6.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å begrense Trygderettens mulighet til å oppheve NAVs vedtak og sende saken tilbake. Trygderetten skal bare oppheve og sende tilbake saker når opphevingen skyldes forhold som NAV tidligere ikke har vurdert, og som Trygderetten av den grunn ikke bør behandle som førsteinstans.

6.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om en hovedregel om at Trygderetten skal treffe realitetsavgjørelse i sakene. Trygderetten bør ha begrenset mulighet til å oppheve og sende tilbake NAVs vedtak.

Behov for en unntaksregel

Også i saker for Trygderetten er det en ulempe at vedtak oppheves og sendes tilbake ettersom det øker den totale saksbehandlingstiden i enkeltsaken. Det kan likevel være gode grunner til at Trygderetten ikke bør treffe realitetsavgjørelser i alle saker. En mulighet til å gjøre unntak fra en hovedregel om realitetsavgjørelse, er derfor etter vårt syn hensiktsmessig. Et smalt unntak kan fungere som en sikkerhetsventil til bruk i få tilfeller, der det vil være effektivt at NAV, og ikke Trygderetten, står for utredning og realitetsavgjørelse. Basert på tall på saker de siste årene legger vi til grunn at disse sakene i liten grad vil påvirke øvrig saksbehandling i NAV.

Forslaget bør imidlertid ses i sammenheng med forslaget til hvilken instans i NAV som i slike tilfeller skal realitetsbehandle saken (se punkt 6.3 nedenfor), og at disse sakene må gis prioritet i køen der.

Forhold som kan tilsa at Trygderetten bør oppheve og sende tilbake saken

Utvalget foreslår at Trygderetten kan oppheve vedtaket hvis avgjørelsen krever at det tas stilling til sider av saken som ikke er vurdert tidligere, og videre behandling derfor bør skje i forvaltningen. Slik vi leser utvalgets forslag vil dette være der vurderingstemaer i saken avhenger av forhold som NAV ikke har utredet og tatt stilling til verken i førsteinstansen eller klageinstansen. Vi oppfatter at adgangen til å oppheve vil være avgrenset til separate vurderingstemaer i en ankesak. Hvis andre deler av saken ikke har avhengigheter til det forholdet som ikke er vurdert tidligere, bør disse delene realitetsavgjøres av Trygderetten.

Av hensyn til den totale saksbehandlingstiden for brukerne vil vi også ta til orde for at adgangen til oppheving heller ikke skal gjelde hvis forholdene har blitt tilfredsstillende belyst, og den manglende utredningen dermed er reparert av partene i selve ankesaksprosessen.

Brukernes behov for rask realitetsavgjørelse i saker for Trygderetten kan tilsi at Trygderetten heller ikke bør kunne oppheve saken dersom det aktuelle forholdet rimelig enkelt kan opplyses gjennom ankeprosessen. En regel om at Trygderetten kan pålegge partene å belyse konkrete forhold, kan være nyttig for å sikre dette. Et praktisk eksempel kan være å hente inn oppdaterte inntektsopplysninger el. Større og mer kompliserte forhold bør det imidlertid være mulig å vise tilbake til forvaltningen.

6.3 Hvilken enhet i NAV som skal behandle saker som sendes tilbake fra Trygderetten (NOU-en kapittel 16.3)

6.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget legger vekt på å oppnå rask ferdigbehandling av sakene. Det foreslås derfor at saker som sendes tilbake når Trygderetten opphever et vedtak, skal behandles og avgjøres av det organet som traff det opphevede vedtaket.

Utvalget foreslår videre en plikt til å prioritere disse sakene og avgjøre dem så raskt som mulig. Utvalget påpeker at sakene skal behandles etter de alminnelige saksbehandlingsreglene som gjelder for slike saker.

6.3.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter forslaget om at vedtak som oppheves og sendes tilbake fra Trygderetten skal behandles og avgjøres av den instansen som fattet det opphevede vedtaket. I praksis vil det som regel være klageinstansen. Vi støtter også forslagene om at disse sakene skal behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold, og at de alminnelige reglene for klagebehandling skal gjelde.

Hensynet til brukers behov for avklaring

Det vil etter vårt syn være mest effektivt for både brukere og NAV om opphevede og tilbakesendte vedtak behandles og avgjøres av klageinstansen.

Forslaget vil sikre en tydelig plassering av ansvaret for disse sakene i NAV.

At Trygderetten opphever det påankede vedtaket og henviser saken til ny behandling skjer normalt i om lag 200 saker i året. Kravet om at klageinstansen skal prioritere den nye klagebehandlingen av disse sakene og avgjøre dem uten ugrunnet opphold, vil i liten grad påvirke øvrig saksbehandling og saksbehandlingstid i klageinstansen. Det er vanskelig å si om antallet tilbakeviste saker vil bestå når de øvrige foreslåtte tiltakene får effekt.

7 Tiltak for å avklare lovforståelse (NOU-en kapittel 18)

7.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at brukeren skal ha krav på fri sakførsel hvis staten anker Trygderettens avgjørelse.

7.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er positive til utvalgets forslag.

Som utvalget påpeker, vil en bruker i de fleste saker for lagmannsretten ha behov for rettshjelp. Kostnaden ved dette kan bli betydelig. Det er viktig for NAV å kunne få en avklaring på rettsanvendelsen fra lagmannsretten, uten at brukeren skal måtte risikere en stor økonomisk belastning på grunn av sakskostnadene hvis staten vinner fram med sitt syn.

8 Tiltak for å unngå gjentakende og parallelle prosesser om samme sak – NAVs plikt til å vurdere omgjøring (NOU-en kapittel 19)

8.1 Saklig begrensning i NAVs plikt til å vurdere omgjøring utenfor klage (revurderingsplikten) (NOU-en kapittel 19.3)

8.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at NAVs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak, begrenses til de tilfeller der brukeren påviser relevante feil. Utvalget foreslår at brukeren enten må forelegge nye faktiske opplysninger som har betydning for sakens resultat, eller sannsynliggjøre at det foreligger alvorlige saksbehandlingsfeil, uriktig rettsanvendelse eller uriktig skjønnsutøvelse.

8.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter ikke forslaget. Forslaget framstår etter vårt syn som det i hovedsak skal forenkle saksprosessen for NAV. Brukerne vil få et betydelig større ansvar for å påpeke, dokumentere og sannsynliggjøre feil i NAVs saksbehandling. Vi mener gevinsten for NAV med en slik endring er for usikker til at den kan vektlegges framfor hensyn til brukeren.

For å kunne ta stilling til om saken skal revurderes, altså om det er en feil ved saksbehandlingen slik brukeren hevder, vil NAV måtte se på og vurdere saken på nytt. Dette gjelder uavhengig av hvilken terskel som settes. Hva som vil være en relativt rask gjennomgang av en sak for å vurdere om den må revurderes, og hva som vil innebære en slik ny realitetsbehandling, vil variere fra sak til sak. Hvor mye tid NAV faktisk vil spare på en slik innretning mener vi er svært usikkert.

NAV sine brukere er ofte i en sårbar livssituasjon. Brukerundersøkelser viser at flere opplever språkbarrierer og/eller vanskeligheter med å forstå NAV og forvaltningssystemet. For mange brukere kan det være vanskelig å skulle ta større ansvar for å vise at rettslige vilkår er oppfylt. Vi mener gevinsten for NAV med en slik endring er for usikker til at den kan legges vekt på framfor hensyn til bruker.

Hvis det likevel går videre med forslaget til lovendring på dette området, mener vi det krever ytterligere utredning og bør inngå i en helhetlig gjennomgang av saksbehandlingsregelverket for NAV.

8.2 Krav til anmodningen om omgjøring, hvilke vedtak som kan anmodes omgjort og hvilket organ som skal vurdere anmodningen (NOU-en kapittel 19.3)

8.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at en anmodning om omgjøring utenfor klage skal settes fram skriftlig for den instansen som traff vedtaket i siste instans, og at plikten til å behandle anmodningen bare ligger på denne instansen. Utvalget foreslår også at revurderingsplikten bare skal gjelde etter at et vedtak er endelig.

8.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

Utvalget mener det må gjelde visse formkrav til en anmodning om revurdering og at disse skal være relativt strenge: Slike krav skal spare NAVs ressursbruk. Vi er usikre på dette premisset, og støtter dermed ikke forslaget. NAVs alminnelige veiledningsplikt og god forvaltningsskikk tilsier at NAV i situasjoner hvor formkravet ikke er oppfylt, skal veilede brukeren og eventuelt gi en ny frist for innsendelse. Det er etter vårt syn derfor tvilsomt om strenge formkrav vil kunne spare ressurser og korte ned saksbehandlingstiden i disse sakene.

Hvis en slik endring likevel er aktuell er vår anbefaling at det utredes hvordan kravene best kan utformes, både med hensyn til brukere, effektivitet og digitalisering.

9 Tiltak for å sikre rett resultat i første vedtak (NOU-en kapittel 20)

9.1 Foreleggelsesplikt (NOU-en kapittel 20.2)

9.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at NAVs foreleggingsplikt presiseres og utvides, slik at det blir klarere hvilke opplysninger NAV må forelegge for brukerne før vedtak fattes.

Konkret foreslår utvalget at:

- brukerne skal få se uttalelser fra NAVs interne rådgivende leger og gis anledning til å kommentere disse
- brukerne skal få se og gis anledning til å kommentere spørsmålene eller opplysningene som legen får fra andre ansatte i NAV, og som legen baserer sin uttalelse på

Utvalget foreslår flere unntak fra foreleggelsesplikten, som langt på vei er en videreføring av gjeldende rett. Plikten skal blant annet ikke gjelde når uttalelse fra brukeren er unødvendig, typisk ved innvilgelse av en søknad.

Forslaget vil innebære en særregulering av foreleggelsesplikten på NAVs område sammenliknet med den alminnelige foreleggelsesplikten etter forvaltningsloven.

9.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er enig med utvalget i at en særregulering av foreleggelsesplikten på NAVs område kan være hensiktsmessig da en slik regel vil kunne være enklere å forstå for NAV og for brukerne.

For at foreleggelsesplikten skal gi den ønskede effekten og være mulig å gjennomføre i NAVs masseforvaltning, bør de rettslige vilkårene både for hovedregelen om foreleggelse og unntak fra denne, være så tydelig utformet som mulig. Regelen må også samordnes med andre regelverk, blant annet taushetspliktsregler og personvernregelverket.

Foreleggelse av uttalelser fra NAVs rådgivende lege mm.

Utvalget foreslår en regel som tydelig viser at foreleggelsesplikten skal gjelde vurderinger fra våre rådgivende leger. At en særregulering om NAVs foreleggelsesplikt eksplisitt viser til uttalelser fra våre rådgivende leger, mener vi kan være hensiktsmessig.

Slik utvalgets forslag er utformet skal både uttalelser fra rådgivende leger og spørsmålene eller opplysningene som legen får fra andre ansatte i NAV, og som legen baserer sin uttalelse på, forelegges. Vi støtter dette. Det vil gi brukeren et helhetlig bilde av hva legen har vurdert og uttalt seg om.

Rekkevidden av foreleggelsesplikten for opplysninger til og fra NAVs rådgivende leger, må ses i lys av det unntaket fra foreleggelsesplikten som utvalget foreslår. Et særlig praktisk unntak vil være der foreleggelse anses nødvendig fordi brukerens søknad blir innvilget.

Utvalget har vurdert om NAV bør ha plikt til å forelegge andre interne opplysninger og interne rettslige vurderinger. Det følger av utvalgets forslag at NAVs interne beslutningsprosess fortsatt skal være unntatt fra partsinnsyn og foreleggelsesplikten, i tråd med forvaltningslovens alminnelige regler. Det foreslås heller ingen plikt for NAV til uoppfordret å forelegge internt innhentede rettslige vurderinger. Brukeres tilgang til og innsyn i denne typen opplysninger anses ivaretatt blant annet gjennom plikten til å begrunne enkeltvedtak. Vi er enige med utvalget i disse vurderingene.

9.2 Om ansvar for sakens opplysning (NOU-en kapittel 20.3)

9.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det etableres et skille mellom *avvisning* og *avslag* i søknadssaker, avhengig av hvor i prosessen man er. Hensikten er å klargjøre forholdet mellom brukers opplysningsplikt og NAVs veiledningsplikt. På avvisningsstadiet skal det stilles krav til brukeren i samsvar med hens opplysnings- og medvirkningsplikt. NAV skal ha en veiledningsplikt. På stadiet for realitetsavgjørelse (innvilgelse eller avslag), vil derimot NAVs utredningsplikt inntre.

Konkret foreslår utvalget særregulering i folketrygdloven med regler om at

- en søknad må oppfylle visse minstekrav til form og innhold for at NAV skal ha plikt til å realitetsbehandle saken
- på søknadsstadiet har brukeren en opplysnings- og medvirkningsplikt, mens NAV bare har en veiledningsplikt
- hvis søknaden inneholder synlige feil eller mangler, skal NAV forklare hva som mangler, og sette en frist for retting eller utfylling
- hvis søknaden ikke oppfyller lovens krav, og søknaden ikke blir rettet etter en angitt frist, skal saken avvises

I dag er det ikke hjemmel for å *avvise* ufullstendige søknader.

9.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om å innføre et skille mellom avvisning og avslag, og forslagene om krav til søknaders form og innhold, dokumentasjonskrav og presiseringer i NAVs veiledningsplikt.

Etablering av et skille mellom avvisning og avslag

NAV er enig med utvalget i at å skille mellom en ufullstendig søknad som kan avvises, og en fullstendig søknad som må realitetsbehandles kan ha fordeler. Å dele prosessen inn i ulike stadier og bruke ulike begreper kan ha pedagogiske fordeler i kommunikasjon med brukere, og det kan gjøre det enklere for både brukere og NAV å forstå sine plikter på de ulike stadiene i et saksløp.

Vi støtter derfor utvalgets forslag om å skille mellom avvisning og avslag. Hvis det innføres gode form- og innholdskrav til søknader og tydelige dokumentasjonskrav til brukerne, er vi enige i at det kan være effektivt med et tydelig avvisningsinstitutt for ufullstendige søknader. Det må være klart for brukeren hvilke mangler avvisningen skyldes, og hvordan brukeren kan reparere dette, og innen hvilken frist.

Veiledningspliktens rekkevidde

Brukerens opplysnings- og medvirkningsplikt skal speiles i NAVs veiledningsplikt. Gjennom god veiledning skal NAV sette brukeren i stand til å oppfylle sine plikter. Slik veiledning kan skje generelt, for eksempel gjennom skriftlig informasjon på nav.no eller via vår chatbot, eller mer individuelt, for eksempel gjennom skriftlig kommunikasjon med enten medarbeidere ved NAV Kontaktsenter eller brukerens veileder.

Et avvisningsinstitutt for ufullstendige søknader vil kunne sette NAVs veiledningsplikt på spissen. For å unngå uklarheter om rekkevidden av NAVs veiledningsplikt støtter vi at denne plikten klargjøres og presiseres. Vi er enige med utvalget i at det bør stilles krav til NAV om å varsle brukeren (én gang) om mangler ved en søknad, og at brukeren bør få en rimelig frist til å rette opp. Vi støtter også forslaget om at NAV kan be brukeren om samtykke til å henvende seg direkte til andre aktører for å be disse å sende inn nødvendige opplysninger. Det er viktig at også disse gis rimelige frister.

NAV er enig med utvalget i at vi bør bli bedre på å veilede brukerne i hvordan de skal oppfylle sin opplysnings- og medvirkningsplikt. Det samme gjelder når vi henvender oss direkte til andre aktører som skal bidra med å opplyse brukerens sak, for eksempel leger og arbeidsgivere.

Målet om best mulig beslutningsgrunnlag for realitetsavgjørelser i saker

For å ivareta intensjonene bak rettighetene brukere har, er det etter vårt syn viktig at det prosessuelle regelverket og praktiseringen av dette sikrer et best mulig beslutningsgrunnlag for realitetsavgjørelsene i sakene. Vi støtter derfor utvalgets intensjon om å tydeliggjøre brukeres opplysnings- og medvirkningsplikt og NAVs veiledningsplikt og utredningsplikt, og konsekvensene av at disse ikke oppfylles.

Utvalget har drøftet balansen mellom brukernes og NAVs plikter knyttet til opplysning av sakene. Vi er enige med utvalget i at hensynet til NAVs mulighet til å drive en effektiv masseforvaltning og å gi brukerne insentiver til å medvirke aktivt i sine egne saker, tilsier at det ikke bør innføres en skjerpet utredningsplikt for NAV. Hovedansvaret for sakens opplysning bør ligge til brukeren, og NAVs veiledningsplikt og utredningsplikt bør avstemmes etter hva som med rimelighet kan forventes og kreves av brukerne.

Krav til selve søknadens form og innhold

Utvalget mener hensynet til effektivitet i saksbehandling og likebehandling av brukerne tilsier at NAV bør kunne stille krav til søknaders form og innhold. Vi er enige i dette.

På bakgrunn av dette støtter vi utvalgets forslag om at det bør være mulig å stille krav til at brukere/søkere² identifiserer seg, at søknaden framlegges skriftlig og at den skal være undertegnet/signert. For de fleste sakstyper i NAV vil det være hensiktsmessig å kunne stille krav til at søknaden framsettes på et bestemt skjema.

Dokumentasjonskrav

I tillegg til å fremme en søknad eller et krav om en ytelse eller tjeneste fra NAV, vil det ofte være behov for dokumentasjon som sannsynliggjør at vilkårene for innvilgelse av ytelsen eller tjenesten er oppfylt.

Vi oppfatter at utvalget mener at de dokumentasjonskravene NAV i praksis stiller i dag, er for rigide/snevre og mangler en tilstrekkelig klar hjemmel. Samtidig mener utvalget at tydelige dokumentasjonskrav er en forutsetning for en hensiktsmessig operasjonalisering av brukernes opplysnings- og medvirkningsplikt og NAVs utredningsplikt. Vi er enige med utvalget i at tydelige retningslinjer vil være positivt og skape bedre forutsigbarhet både for NAV og brukerne. Det kan også legge til rette for raskere saksbehandlingsprosesser. Vi er også enige i at kravene til dokumentasjon ikke må være så høye eller krevende at brukerne vanskelige klarer å søke rett eller dokumentere sine søknader, og dermed taper sine rettigheter.

De konkrete dokumentasjonskravene må imidlertid variere mellom ulike typer ytelser og tjenester. Vi vil fraråde en forskriftsregulering som stiller detaljerte dokumentasjonskrav. I stedet kan krav til dokumentasjon reguleres på et mer overordnet nivå og være knyttet til opplysninger som er nødvendige for de konkrete materielle vilkårene som skal oppfylles. I denne sammenhengen peker vi også på at personvernrettens prinsipp om dataminimering setter rammer for NAVs adgang til å innhente og behandle personopplysninger om brukerne.

Forslagene knyttet til krav til søknadens form og innhold, dokumentasjonskrav og vedtak om avvisning vil kreve tekniske løsninger som gjennomfører kravene og sikrer brukere en enkel mulighet til å ivareta sine plikter og følge sin sak. Brukere må enkelt kunne gi NAV de aktuelle opplysningene og ha mulighet til innsyn i sine saksdokumenter. Det kan også være behov for løsninger for effektiv innsending/innhenting av opplysninger fra andre aktører.

Digitalisering av søknads- og klageprosessen

En avklart opplysningsplikt for brukerne med relativt klare regler og få unntak, vil kunne gjøre det enklere å automatisere. Utvalgets forslag om dokumentasjonskrav er etter vår mening imidlertid primært tilpasset manuell saksbehandling. Forslaget føyer seg inn i et NAV-regelverk for øvrig, som etter vårt syn ikke er godt nok tilpasset digitalisering og automatisering av forvaltningen.

Ett eksempel som utvalget peker på, er at nye tekniske løsninger gjør det mulig for NAV å ta en større rolle i innhenting av opplysninger/dokumentasjon på brukerens vegne. Endring i bruk av tekniske løsninger vil sannsynligvis kreve regelverksutvikling fordi innhenting og bruk av data endres. Spørsmål om vi kan, og i tilfelle når og hvordan vi kan, hente inn

² NAV mottar søknader både fra privatpersoner og virksomheter. Virksomheter vil identifisere seg gjennom organisasjonsnummer. Underskrift/signatur vil måtte knytte seg til den i virksomheten som har fullmakt til dette.

personopplysninger kommer også på spissen. Et bedre og mer operativt dokumentasjonskrav forutsetter et forenklet og mer digitaliseringsvennlig saksbehandlingsregelverk. Bare da kan vi få fullt utbytte av digitaliseringen og sikre tilstrekkelig rettssikkerhet for brukerne våre.

9.3 NAVs utredningsplikt og plikt til å avslå eller innvilge (NOU-en kapittel 20.3)

9.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at en søknad som oppfyller lovens krav til form og innhold skal behandles og må enten innvilges eller avslås. Dette betyr at når en sak ikke avvises skal NAV ta saken til behandling og treffe realitetsavgjørelse.

Utvalget mener det er behov for tydelige regler for henholdsvis brukerens og NAVs plikter til å opplyse saken på dette stadiet. Forslaget innebærer en særregulering av utredningsplikten på NAVs område.

9.3.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV er enig i at rammene for NAVs utredningsplikt kan være uklare og krevende å operasjonalisere. Vi er likevel usikre på om utvalgets forslag er tilstrekkelig oppklarende eller presiserende til å avhjelpe dette. Forslaget er, som utvalget selv påpeker, i stor grad en lovfesting av gjeldende rett.

9.4 Skjerpet begrunnelsesplikt (NOU-en kapittel 20.4)

9.4.1 Utvalgets forslag

Utvalget mener en skjerpet begrunnelsesplikt vil styrke rettssikkerheten på NAVs område og legge til rette for færre klager på uriktige vedtak. Derfor foreslås særregler om begrunnelse.

Utvalget foreslår at plikten til å begrunne avslag i visse sakstyper skjerpes; I saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd skal avslag begrunnes særlig grundig.

Videre foreslår utvalget at NAVs vedtak skal inneholde henvisning til de delene av NAVs rundskriv som et vedtak bygger på.

Øvrige krav som utvalget foreslår er i hovedsak en videreføring, men særskilt lovfesting for NAV, av forvaltningslovens begrunnelsesplikt. Lovutkastet bygger på Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov § 8³, som anses å tydeliggjøre gjeldende rett. Forslaget utvider imidlertid dagens begrunnelsesplikt noe, ved at det den skal omfatte den skjønnsmessige avveiningen ved rettsanvendelsesskjønn (vurderingspreget rettsanvendelse).

9.4.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om å videreføre et overordnet relativt krav til begrunnelsenes innhold, slik at begrunnelsene kan tilpasses vedtakenes betydning for brukeren. Vi er positive til at avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd bør begrunnes særlig grundig.

³ Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*.

Vi støtter ikke et absolutt krav om å henvise til rundskriv i vedtakene. Årsaken er at det praktisk talt umulig å gjennomføre i dagens digitale løsninger.

Raskt og riktig – relative krav til begrunnelsen

NAV er enig med utvalget i at gode begrunnelser er viktig for å sikre rett resultat i sakene, at det kan øke tilliten til NAV og redusere antallet klager på riktige vedtak. Begrunnelser med dekkende innhold og skrevet på et lettfattelig, klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen (klarspråk), har stor verdi. Samtidig kan det kreve tid og ressurser å skrive gode og tilpassede begrunnelser i den enkelte saken.

Vi er opptatt av at forventningen til saksbehandlingen og kravene i begrunnelsene må ta hensyn NAVs saksvolum og svært ulike sakstyper. Skal vi håndtere dette oppdraget effektivt, og blant annet sikre korte saksbehandlingstider, må ikke listen legges urealistisk høyt. Vi støtter derfor at utvalget viderefører dagens generelle relative krav til begrunnelse.

Behov for særregler

Vi er enige med utvalget i at *avslag* på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd bør begrunnes særlig grundig. Hensynet til hvor viktige disse vedtakene er for brukerne tilsier at begrunnelsen bør nevne bevisene som er trukket inn og vektlagt i vurderingen av avgjørende forhold. Bedre begrunnelser vil trolig kunne redusere antall klager over riktige vedtak. Vi mener at særlig grundige begrunnelser også bør utformes å i vedtak om innvilgelse der saken og beregningen av ytelsen er komplisert. NAV opplever relativt ofte at vi får klager på riktige vedtak i denne typen saker fordi brukeren ikke vet om beregningen i vedtaket er korrekt.

Utvalget foreslår at en særregel for NAV også gjennomfører Forvaltningslovutvalgets forslag til at begrunnelsesplikten bør omfatte den skjønsmessige avveiningen ved rettsanvendelsesskjønn (vurderingspreget rettsanvendelse). Vi er enige i at dette kan være viktig å få med i begrunnelser for vedtak.

Henvisning til rundskriv

Vi støtter ikke et absolutt krav om å henvise til rundskriv i våre vedtak. Årsaken er at det praktisk talt umulig å gjennomføre i dagens digitale vedtaksløsninger. Det vil variere fra ytelse til ytelse og tjeneste til tjeneste om det er mulig å endre vedtakene i løsningene. For arbeidsavklaringspenger og uføretrygd jobbes det med nye digitale løsninger, og vi håper å få gjennomført forslaget når dette er på plass. Som et alternativ til en ny regel foreslår vi at dagens lovgivning beholdes, men at vi endrer praksis i størst mulig grad til å ta med henvisning til rundskriv i de vedtakene der det er mulig. På sikt kan det være alle vedtak der rundskriv er en relevant rettskilde.

10 Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak (NOU-en kapittel 21)

10.1 Klagefristen (NOU-en kapittel 21.2)

10.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at klagefristen i alle saker på NAVs myndighetsområde skal være tre uker, i tråd med forvaltningslovens alminnelige regler.

Utvalget har vurdert om det kan være hensiktsmessig å innføre et gebyr på klager, men konkluderer med at de foreslår at det fortsatt skal være gratis for brukere å klage på vedtak fra NAV.

10.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

Klagefristen

NAV er ikke enig med utvalget i at klagefristen for NAVs vedtak bør reduseres til tre uker. Vi legger vekt på at en redusert klagefrist vil oppleves som en innskjerping og være en ulempe for brukerne. Mange brukere vil trenge mer enn tre uker til å sette seg inn i vedtaket og vurdere om de vil klage. Ofte vil de også behøve å være i kontakt med både NAV og andre, f.eks. rettshjelpere, i perioden. Vi mener det heller ikke er klare nok holdepunkter for at å redusere klagefristen vil føre til en mer effektiv saksbehandling og klageforvaltning hos NAV.

Utvalget viser til at det finnes regler om fristavbrytelse (foreløpig klage), at det kan søkes om utsatt klagefrist og at NAV kan behandle klagen selv om fristen er oversittet. Vi mener det er mer effektivt at våre ressurser innrettes mot de materielle sidene av en klagesak, enn denne typen prosessuelle spørsmål.

Vi vil oppfordre departementet til å vurdere en standardisert klagefrist på seks uker for hele Arbeids- og velferdsetatens myndighetsområde.⁴ Én felles frist vil være enkelt å kommunisere, og mer effektivt å forvalte.

Gebyr for å sende inn klage

NAV er enig med utvalget i at det ikke bør innføres gebyr for å klage på NAVs vedtak. Vi mener det ikke finnes et tydelig kunnskapsgrunnlag som tilsier at dagens ordning med gebyrfri klageadgang stimulerer til flere klager. Vi legger også vekt på at klagemuligheten er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti. At brukeres mulighet til å benytte denne rettigheten skulle påvirkes av økonomiske hensyn, anser vi som prinsipielt uheldig. NAVs vedtak har ofte svært stor betydning for den enkelte. Flere av våre ytelser er livsgrunnlagsytelser med lang varighet eller tjenester med avgjørende betydning for brukerens tilknytning til arbeidslivet. Et klagegebyr vil etter vårt syn også føre til en uholdbar forskjellsbehandling mellom brukere ut fra deres økonomi.

10.2 Rettshjelp til å vurdere klage (NOU-en kapittel 21.3)

10.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at brukere som oppfyller inntektskravene etter rettshjelpsloven skal kunne få dekket kostnader til hjelp med å vurdere om det er grunnlag for å klage på et vedtak fra NAV.

Utvalget mener videre at rettshjelpsordningens saklige virkeområde bør utvides, og at rettshjelpsordningens saklige virkeområde ikke bør begrenses uten at det er vurdert opp mot de ulike ytelsene NAV forvalter.

10.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om at ordningen med fritt rettsråd utvides til å omfatte kostnader til hjelp med å vurdere om det er grunnlag for klage.

⁴ Dette vil bety en endring i klagefristene etter blant annet kontantstøtloven, barneloven, bidragsforskudd, ektefellebidrag, lønnsgaranti, og noen vedtak etter tiltaksforskriften.

Utvalget peker på at dagens ordning, der dekning av kostnader til juridisk bistand kun gis hvis man faktisk framsetter en klage, gir incentiver til at klager med liten sannsynlighet for medhold likevel blir framsatt. Ved å utvide dagens rettshjelpsordning til også å dekke vurdering av om en klage bør framsettes, vil antallet unødvendige klager kunne bli lavere.

NAV er enig i dette. Brukere med en økonomi som oppfyller inntektskravene vil ha god nytte av fritt rettsråd og dette bør ikke betinges av om vedtaket påklages eller ikke. At brukere får hjelp til å vurdere om en klage bør fremmes, vil ha en positiv brukereffekt ved at brukere får vurdert sin sak uten å måtte gå gjennom en lang prosess med klagebehandling. Det vil også kunne ha en positiv effekt for NAV ved at antallet klager kan reduseres, og at brukere vil kunne forstå vedtaket sitt bedre før de eventuelt velger å klage.

11 Rammene for søksmål for Trygderetten (NOU-en kapittel 22)

11.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at dagens regler om Trygderettens saklige virkeområde videreføres. Det foreslår at det fortsatt skal være gebyrfritt å bringe saker inn for Trygderetten, men ved behov bør det vurderes om gebyr er hensiktsmessig for enkelte sakstyper.

Ankefristen på seks uker foreslås videreført som søksmålsfrist. Det siste må ses i sammenheng med at utvalget også foreslår at Trygderetten omgjøres til en særdomstol.

11.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag. Vi legger særlig vekt på at skjerpelser i de vurderte rammevilkårene ville gå ut over brukeres reelle mulighet til å få prøvet sine saker. Denne effekten ville forsterkes ytterligere gjennom de øvrige forslagene, på andre trinn i prosessen, som også har til hensikt å redusere antall overprøvinger.

Trygderettens virkeområde

NAV mener dagens system med at våre vedtak bør kunne overprøves av en instans over klageinstansen, og at dette på NAVs område bør være en annen instans enn tingretten, er hensiktsmessig og brukervennlig. Slik utvalget påpeker er søksmål for tingretten svært dyrt og en påkjenning for brukeren. For deler av NAVs brukergruppe vil det kunne utgjøre et absolutt hinder. En innstramning i sakstyper som kan ankes til Trygderetten, vil kunne bety en reduksjon i den reelle muligheten til overprøving. Dette mener vi er uheldig for brukeres rettssikkerhet.

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre dagens saklige virkeområde for Trygderetten, men oppfordrer departementet til å revurdere hvilke av NAVs vedtak som det er hensiktsmessig at ikke kan ankes til Trygderetten. Vi viser til punkt 5.1.2 ovenfor om dette.

Gebyr

NAV er enig med utvalget i at Trygderetten bør være et lavterskeltilbud, og at ankegebyr vil kunne påvirke dette. Det er viktig å ta hensyn til at mange av NAVs brukere er i en vanskelig økonomisk situasjon, samtidig som NAVs vedtak har stor betydning for dem. Dette tilsier at det bør vises stor forsiktighet med gebyr for å anke.

NAV ser at ulike modeller for differensiering av gebyr, for eksempel etter sakstype eller økonomiske forutsetninger, kan være et virkemiddel. Slike modeller vil imidlertid også være krevende. Å skille mellom sakstyper vil ikke ta hensyn til brukeres konkrete livssituasjoner og

sårbarheter. Et gjøre forskjell mellom brukergrupper vil være prinsipielt uheldig ettersom det vil bety å vurdere sårbare grupper opp imot hverandre. Konkrete vurderinger i den enkelte sak vil ha store administrative kostnader. På bakgrunn av dette støtter vi at Trygderetten bør fortsette å være gebyrfri.

Ankefrist/søksmålsfrist

NAV opplever at dagens ankefrist er godt innarbeidet, og at den ikke i seg selv påvirker saksbehandlingstiden i ankesaker negativt.

Vi viser til vår vurdering av klagefristen i punkt 10.1 ovenfor. Vurderingen av ankefrist og klagefrist har flere paralleller. NAVs brukergruppes sårbarhet er et viktig moment å ta hensyn til også i forbindelse med ankefrist. Ved søksmål vil det dessuten i større grad være tilfelle at bevis leveres sammen med stevning, slik at tilsvar kan dekke saken i større grad. Kortere frist, og økt inntak av bevis i senere prosess-skriv vil kunne øke arbeidsmengden for NAV.

Vi er derfor enige med utvalget og støtter deres forslag i at ankefristen/søksmålsfristen bør være seks uker.

12 Styring, organisering og ledelse i NAV og Trygderetten (NOU-en kapittel 23)

12.1 Styringen av NAV (NOU-en kapittel 23.1)

12.1.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at departementet og NAV ser styring av saksbehandlingstiden til førstegangsvedtak og de ulike delene av klage- og ankeprosessen mer i sammenheng, og i større grad retter styringsfokus mot kvaliteten i saksbehandlingen.

Videre foreslår utvalget at det lovfestes et krav til internkontroll i NAV. Utvalget foreslår at det i loven fastslås at ansvaret for internkontrollen skal ligge hos arbeids- og velferdsdirektøren.

Utvalget foreslår at NAV etablerer et helhetlig kvalitetssystem for å forbedre oppfølgingen av kvalitetsavvik. Forslaget er fremmet i sammenheng med forslaget om å lovfeste kravet til internkontroll, men er ikke avhengig av det.

I tillegg mener utvalget at det i NAV må sikres bedre og mer systematisk opplæring i krav til saksbehandlingen og forvaltningsrettslige emner.

12.1.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets styringstiltak. Selv om NAV de senere årene har jobbet aktivt med å bedre styringen og kvaliteten på ytelsene og tjenestene, er vi enige med utvalget at det er behov for å videreutvikle kvalitetssystemene våre.

Vår vurdering er at NAV allerede i dag er forpliktet til internkontroll som følge av økonomireglementet, som langt på vei gjentas utvalgets lovforslag. Vi har likevel ikke innvendinger mot forslaget om lovregulering.

Sterkere styring på kvalitet og samlet saksbehandlingstid

NAV er enig med utvalgets vurderinger, og vi er fra tidligere kjent med flere av de svakhetene og utfordringene som utvalget peker på. Vi er positive til at departementets og NAVs styring i større grad skal ha oppmerksomhet på kvalitet i saksbehandlingen og se på sakers samlede saksbehandlingstid. Vi er enige med utvalget i at mål- og resultatstyringen bør innrettes slik at det gis insentiver til både å holde høy produktivitet og riktig kvalitetsnivå i saksbehandlingen gjennom hele prosessen. Vi er enige med utvalget i at ambisjoner om kortest mulig saksbehandlingstid likevel ikke kan begrunne prosesser og resultater som ikke oppfyller kravene i regelverket.

Forbedring og lovfesting av internkontroll

Det er bred enighet i NAV om at det bør jobbes mer systematisk med internkontroll. Behovet for bedre internkontroll og at Nav utvikler et helhetlig kvalitetssystem for bedre oppfølging av kvalitetsavvik, tilsier etter vårt syn ikke i seg selv at det bør innføres særlige lovbestemmelser om forhold som allerede følger av gjeldende regler. Krav til internkontroll følger i dag av reglement for økonomistyring i staten og departementets virksomhetsinstruks for Arbeids- og velferdsetaten. En særlig lovfesting av det som i dag er instruks, vil ikke isolert sett sikre en velfungerende internkontroll og et godt internkontrollsystem.

Vi er likevel enige med utvalget i at en lovbestemmelse kan bidra til å tydeliggjøre forpliktelsen i større grad både for oss og departementet, og igjen medføre en tettere oppfølging fra Stortinget og dets kontrollorganer. En særskilt lovfesting kan også synliggjøre viktigheten av internkontroll, både i og utenfor NAV.

Hvis departementet går videre med forslaget om å lovregulere et krav til internkontroll for NAV, er det viktig at kravet til etaten tilpasses og samordnes med kravet til kommunal side i NAV. Krav til internkontroll finnes allerede i kommuneloven. NAV-kontorene, som drives i et partnerskap med kommunene, vil treffes av begge kravene.

NAV har i dag etablert et betydelig antall prosesser, rutiner og systemer for å sikre styring og kontroll av virksomheten. Vi er likevel enige med utvalget i at vi per i dag ikke har et helhetlig kvalitetssystem som beskriver sammenhengene mellom disse elementene i NAV på en god måte. Vi er enige i at NAV bør ha et helhetlig kvalitetssystem for hele organisasjonen framover, og støtter forslaget om en mer systematisk satsing på opplæringstiltak.

12.2 Intern samhandling og tiltak for økt tillit fra brukere (NOU-en kapittel 23.2)

12.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at NAV iverksetter tiltak for å øke brukernes tillit ved å sikre bedre samhandling mellom veiledere og saksbehandlere for arbeids- og helseytelser internt i NAV, og å bedre brukernes muligheter for rask avklaring av konkrete spørsmål til sin sak. Utvalget foreslår at det vurderes tiltak for å gi brukere som har saklig behov for å snakke med sin saksbehandler en mulighet for dette.

Forslagene forutsetter ikke regelverksendringer.

12.2.2 NAVs vurdering av utvalgets forslag

NAV støtter utvalgets forslag om å forsterke samhandling mellom brukere og saksbehandlere, og innad i NAV mellom veiledere og saksbehandlere, for å øke tilliten fra brukerne. Dette vil vi utrede muligheter for.

Samhandlingen mellom NAV-kontorene (veileder) og NAV Arbeid og ytelse (saksbehandler)
NAV støtter utvalgets syn om at bedre samhandling mellom NAV-kontoret (veiledere) og NAV Arbeid og ytelse (saksbehandlere) kan bidra til å styrke brukernes tillit til vedtakene og saksbehandlingen fra NAV, og at høyere tillit sannsynligvis kan være med å redusere antall klager. Vi vil utrede hvilke organisatoriske grep som kan være med å oppnå dette.

Vi ønsker generelt å legge til rette for at saksbehandlere ved NAV Arbeid og ytelse og veiledere ved NAV-kontorene enklere kan utveksle informasjon og gjøre løpende avklaringer, slik at det kan bli enklere for veiledere å forklare vedtak til brukere.

Brukers mulighet til raske avklaringer og mulighet til dialog med saksbehandleren i NAV
NAV er enig med utvalget i at en bedre mulighet for at brukere kan ha dialog med saksbehandlerne for å få eller gi informasjon om egen sak er viktig for å bygge tillit til vedtakene. Det er i dagens systemer ikke mulig å legge til rette for direkte kontakt mellom brukerne og saksbehandlerne i NAV.

13 Saksbehandlingssystemer, digitalisering og automatisering (NOU-en kapittel 24)

13.1 Utvalgets drøftelse

Utvalget peker på hvor viktig det er at NAV lykkes med å utvikle systemer som gir riktig prosess og resultat i sakene, og som gjør saksbehandlingen i alle deler av prosessen så enkel og brukervennlig som mulig. Utvalget peker også på at den eksisterende og aldrende systemporteføljen til NAV utgjør en risiko for at det gjøres feil.

13.2 NAVs vurdering

NAV støtter utvalgets vurdering av at det er viktig, både for brukere, NAV og samfunnet, at NAV lykkes med å utvikle digitale løsninger.

Flere av utvalgets tiltak er ikke tilstrekkelig utredet for hvilke konsekvenser de får for eksisterende og framtidig systemportefølje, samt hva som er mulig eller ikke innenfor dagens systemportefølje. Behovet for et digitaliseringsvennlig regelverk er en forutsetning for økt digitalisering og automatisering framover.

NAVs systemportefølje

Vi kjenner oss igjen i beskrivelsen av at NAV har mange saksbehandlingssystemer hvorav flere er gamle og utdaterte. NAV forvalter mange ulike ytelse og tjenester, og benytter flere ulike saksbehandlingssystemer. Systemene er bygget opp på forskjellige måter og «snakker ikke sammen», noe som skaper utfordringer for samarbeid på tvers av ytelse, tjenester og enheter i NAV. I dag er det stor variasjon i kvaliteten på de ulike saksbehandlingssystemene.

For å kunne gjennomføre flere av utvalgets forslag, er vi avhengige av at systemene kan gjøres mer samkjørte og integrerte. Dette gjelder blant annet for å sikre riktige tilganger, dele nødvendig informasjon og sikre riktig og lik tolkning av regelverkene i automatiserte løsninger.

En viktig effektiviseringsgevinst er knyttet til innhenting av opplysninger fra tredjeparter. Per i dag er effektiv innhenting av nødvendige opplysninger i en brukers sak vanskelig, blant annet fordi NAV mangler rett kvalitet på brukeropplysninger fra eksterne parter eller mangler tilgang på fullstendig informasjon. NAV er blant annet avhengig av registerdata, og trenger

26

tilgang til dette. Tilstrekkelige lovhjemler om innhenting av data og bedre systemtilganger som sikrer deling av data på tvers av forvaltningen kan bidra til økt automatisering av prosesser i saksbehandlingen. Vi mener det er et potensial for økt datadeling og mer effektiv digital innhenting av personopplysninger, men at dette ofte krever regelendringer.

Ett av målene ved moderniseringen av systemporteføljen er at forvaltningskvaliteten i saksbehandlingen skal øke. Ved i større grad å bygge inn saksbehandlingsreglene i systemene, vil saksbehandlingsreglene kunne etterleves på en enklere og mer systematisk måte enn ved dagens manuelle registreringssystemer. Dette vil kunne øke kvaliteten og redusere saksbehandlingstiden i hver enkelt brukers sak, samt sikre likebehandling.

NAV arbeider kontinuerlig med modernisering av systemene våre, blant annet gjennom prosjektene P1, P2, P3 og P4, og er fornøyde med at utvalget framhever at dette er noe det er viktig at NAV lykkes med.

Vennlig hilsen,

Hans Christian Holte
Arbeids- og velferdsdirektør

Vedlegg: NAV Klageinstans hørings svar til NOU 2023: 11 Raskt og riktig

Vi viser til høringsbrevet av 4. mai 2023. Departementet ber om innspill til hele utredningen, men ber om særlige innspill på

- Forslaget om særregulering av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven kapittel 21 (del VI og VII)
- Forslaget om å begrense antallet overprøvinger, og vi ber særskilt om høringsinstansenes innspill på dette forslaget (kapittel 15)
- Forslagene til endringer i lov om anke til Trygderetten (kapittel 17)

NAV Klageinstans støtter i all hovedsak utvalgets forslag. Vi mener tiltakene må ses i sammenheng gjennom saksgangen; før søknad, søknad, saksforberedelse, vedtak, klage, klagesaksbehandling, klagevedtak, stevning (anke), ankesaksbehandling og avgjørelse (dom) fra Trygderetten. I tillegg kommer eventuell anke til lagmannsretten, dom fra lagmannsretten, anke til Høyesterett og dom fra Høyesterett.

Vi mener det er grunn til å presisere at tiltakene som er foreslått tidlig i saksgangen, spesielt i kapittel 20, er avgjørende for om de tiltakene som er foreslått lenger ut i saksgangen kan gjennomføres og, ikke minst, hvor stor effekt en kan forvente at de vil kunne få. Vi vil poengtere dette under vurderingen av flere kapitler nedenfor. Dersom tiltak i NAV Klageinstans eller Trygderetten blir gjennomført uten endringer i førsteinstansbehandlingen, vil det gi risiko for at samlet saksbehandlingstid øker.

NAV Klageinstans støtter forslaget om særregulering av forvaltningsrettslige regler i folketrygdloven kapittel 21. Utvalget har rett i at reguleringen av saksbehandlingen på NAVs myndighetsområde er fragmentarisk og uoversiktlig. Forvaltningsloven gjelder i dag med enkelte særregler i folketrygdloven og i de øvrige lovene på NAVs område. Enkelte av de øvrige lovene har en del henvisninger til folketrygdloven, mens andre har til dels samme regler i egen lov.

NAV Klageinstans har gjennom vår behandling av klagesaker om alle ytelser og tjenester i den statlige delen av NAV siden 2006 sett, og påpekt i våre kvalitetsrapporter, at den forvaltningsrettslige kompetansen hos saksbehandlerne i førsteinstansene er varierende og til dels svak. Dette kan få stor betydning for kvaliteten i behandlingen av brukernes saker. Dette påvirker både antall (unødvendige) klager og saksbehandlingstiden.

Vi mener det er behov for mer detaljert regulering av saksbehandlingen i NAV. De generelle reglene i forvaltningsloven gir ikke tilstrekkelig regulering til å sikre riktig og lik praksis. Forslagene til særregulering av forholdet mellom opplysnings- og utredningsplikten, foreleggelsesplikten og begrunnelsesplikten, vil kunne bidra til å avhjelpe dagens utfordringer med praktiseringen av disse pliktene i NAV.

Slik vi ser det er det en stor fordel både for saksbehandlerne, og også for brukerne og deres prosessfullmektiger, at saksbehandlingsreglene er å finne i samme lov som de materielle reglene. Særregulering i NAV-loven er derfor mindre hensiktsmessig.

Majoriteten av sakene blir behandlet etter folketrygdloven, slik at særregulering der er naturlig. I dagens kapittel 21 er også andre regler enn de utvalget foreslår endringer i modne for endringer, for eksempel §§ 21-4 flg. og §§ 21-6, 21-10 og 21-11.

Vi mener dagens løsning med henvisninger fra de øvrige lovene, som barnetrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerende stønad, til bestemmelser i folketrygdloven «så langt de passer», bør avvikles. Hver lov bør ha sin særregulering, selv om den da kan bli den samme i flere av lovene på NAVs myndighetsområde.

Vi er derfor enige i at departementet bør foreta en mer generell gjennomgang av saksbehandlingsreglene som gjelder for NAV.

NAV Klageinstans støtter forslaget om å begrense antallet overprøvinger i kapittel 15. Vi mener likevel det ikke er helt treffende å si at utvalgets forslag går ut på å redusere antall overprøvinger i klage- og ankesakene på Trygderettens virkeområde «fra fem til tre». Utvalget foreslår ikke å avvikle klageinstansens prøving, og adgang til omgjøring av eget vedtak, i ankesak. Utvalget foreslår snarere en endring ved at stevning (anke) settes frem for Trygderetten, som skal pålegge NAV Klageinstans å gi tilsvar i alle saker. Dersom klageinstansen mener stevningen gir grunnlag for omgjøring, kan den omgjøre vedtaket selv. Vi støtter forslaget til endring i klageinstansens oppgaver i punkt 15.3.

Vi støtter også forslaget om å kutte førsteinstansens mottak og overprøving av klagen, slik at klage settes frem direkte for klageinstansen. Vi ser ingen rettslige utfordringer med dette, men presiserer at uten endringer i førsteinstansbehandlingen, og redusert klageinngang, vil det kunne gi en økning av saker inn til NAV Klageinstans på 50 prosent. Se våre merknader til punkt 15.2. Dersom dette ikke gjennomføres, mener vi NAV i alle fall må endre praksis, slik at førsteinstansens arbeid med klagene ikke fortsetter å være mer omfattende enn det som følger av forvaltningsloven § 33 og god forvaltningsskikk. Oversendelsesbrevene i klagesakene er som regel mindre viktige for klageinstansen, som uansett skal gjøre en selvstendig prøving av både faktum og juss. Vi erfarer at de ikke alltid er nyttige for bruker, men kan virke forvirrende. Vi ser at førsteinstansene retter opp saksbehandlingsfeil og supplerer manglende og mangelfulle begrunnelser i vedtak i oversendelsesbrevene. Denne praksisen må endres, slik at bruker ikke må klage for å få forsvarlig saksbehandling og tilstrekkelig begrunnelse for det resultatet førsteinstansen har kommet til.

NAV Klageinstans støtter i all hovedsak også forslagene til endringer i lov om anke til Trygderetten. Vi er enig i begrunnelsen utvalget gir for at Trygderetten bør bli en særdomstol, og de endringene som må skje også hos klageinstansen som følge av dette. Se våre merknader til kapitlene 12, 14, 15 og 17.

Vi ønsker å fremheve spesielt at dagens IT- løsninger i NAV og Trygderetten og kommunikasjonen mellom disse, gir utfordringer blant annet ved oversendelse av dokumenter fra klageinstansen til Trygderetten. Det er også store svakheter når det gjelder muligheten for innsyn i saksopplysningene for brukerne og deres prosessfullmektiger. Vi understreker at en endring her, ved at Trygderetten kan benytte samme løsning som domstolene, vil være av svært stor betydning for kvaliteten i saksbehandlingen, saksbehandlingstiden og, ikke minst, for brukernes tillit til og medvirkning i prosessen.

Kapittel 12 Overprøving av klageinstansens vedtak – Trygderetten og forholdet til domstolene

Utvalgets forslag

- at dagens struktur i klage- og ankesystemet på NAVs og Trygderettens myndighetsområde i hovedsak skal videreføres
- at Trygderetten får formell status som særdomstol og dermed gjøres helt uavhengig av forvaltningen

- at reglene for fri rettshjelp og sakskostnader for behandlingen i Trygderetten skal videreføres
- at Domstoladministrasjonen får det administrative ansvaret for Trygderetten
- at partene i sak for Trygderetten om hovedregel skal kunne krev muntlig behandling av avgrensede spørsmål

Vår vurdering

Utvalget har gjort grundige vurderinger av ulike ankeordninger som kan være erstatning for Trygderetten. Vi er enige i at Trygderetten, med sin spesialistkompetanse på trygderett og store sakstfang, er bedre egnet til å overprøve NAVs vedtak enn tingretten. Vi vil særlig fremheve viktigheten av at bruker ikke bare har en formell, men en reell overprøvningsadgang på vedtakene fra NAV Klageinstans. Dette vil ikke kunne ivaretas ved normalordningen med tingrett, selv med endringer som forsiktig spesialisering, rettshjelpsordningen eller en annen organisering av klageinstansens arbeid.

Vi støtte forslaget om å gjøre Trygderetten om til en særdomstol, der parten får samme mulighet til å få dekket sine sakskostnader som i dag. Vi vil særlig trekke frem det prinsipielle i at ordningen vil sikre at det er den dømmende makt som utøver en reell kontroll med forvaltningen, i tråd med Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6. Dette er særlig viktig på dette omfattende og komplekse forvaltningsområdet, der avgjørelsene har stor velferdsmessig betydning, fordi de sikrer livsgrunnlaget for svært mange brukere. De ytelsene med flest anker gjelder livsopphold for brukere med helseutfordringer, som normalt ikke har økonomiske muligheter til å ta saken sin til domstolene. Vi mener behandling i, og en rettsavgjørelse fra, en særdomstol vil gi et tydeligere uttrykk for uavhengig overprøving og derved også øke tilliten, slik at brukerne kan slå seg til ro med avgjørelsen.

Vi er også enige med utvalget i at en formalisering av Trygderetten som domstol vil føre til et bedre rekrutteringsgrunnlag, som vil heve kvaliteten på saksbehandlingen og avgjørelsene. Dommene vil kunne få økt rettskildemessig verdi, noe som kan gi bedre og raskere rettsavklaringer og bidra til riktig og likere praksis i NAV. Dette vil være et viktig bidrag for å unngå usikkerhet knyttet til om Trygderettens praksis kan sies å være konsistent nok, og vil kunne føre til at Trygderetten også er seg sitt ansvar som domstol og viktig rettsavklarere på trygderettens område mer bevisst.

Vi mener det må være en klar fordel for effektiviteten i ankeordningen om Trygderetten legges under Domstolsadministrasjonen. En profesjonalisert administrasjon, med velfungerende og moderne systemløsninger, vil kunne lette og effektivisere Trygderettens saksbehandling og kommunikasjonen med NAV og bruker/prosessfullmektig betydelig.

Når det gjelder spørsmålet om mer muntlighet i Trygderetten, er NAV Klageinstans enig med utvalget i at hovedregelen fortsatt skal være skriftlig behandling. Vi er også enige i at det er lite hensiktsmessig og effektivt å følge tvistelovens regler om full hovedforhandling, slik vi har erfart at trygderettsloven § 19 andre ledd har vært praktisert i de få sakene Trygderetten har behandlet muntlig. Vi støtter derfor også forslaget om nærmere føringer for hvordan den muntlige behandlingen skal gjennomføres, som at dette vil gjelde typisk mulighet for partsforklaring, men ikke medisinske og juridiske vurderinger.

NAV Klageinstans støtter prinsippet om at partene gis en særskilt mulighet til å kreve muntlig behandling/rettsmøte innenfor de rammene som er skissert av utvalget, jf. EMK art. 6 og retten til å fremlegge saken muntlig. Vi støtter likevel forslaget om at hovedregelen fortsatt skal være skriftlig behandling, slik at rettsmøtet blir et supplement, som avgrenses til det

absolutt nødvendige. Slik vi ser det, er det brukers adgang til å forklare seg muntlig for Trygderetten som er det sentrale. Andre bevis i ankesakene vil det erfaringsmessig være mest hensiktsmessig at legges frem skriftlig. Vi mener NAV kan bidra med å tilrettelegge for digital gjennomføring av partsforklaring, ved at bruker kan møte på NAV- kontoret. NAV Klageinstans vil også kunne delta digitalt i rettsmøtene. Det vil begrense ressursuttaket for alle aktørene i saken vesentlig.

Vi er noe spørrende til forslaget om at det skal innkalles til muntlig rettsmøte dersom en av (eller begge) partene krever det, og at terskelen for å avslå dette er satt høyere enn når retten på eget initiativ vurderer dette, jf. ordlyden «åpenbart unødvendig». Når retten vurderer dette på eget initiativ, er det tilstrekkelig at det vurderes «nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag». Vi antar at det vil kunne bli mange som vil kreve muntlig behandling og ha en forventning om å få det. Trygderetten vil derfor måtte foreta disse ikke helt opplagte vurderingene i mange flere saker enn i dag, noe som vil kunne medføre økt ressursbruk og lenger behandlingstid.

I kommentar til utvalgets forslag til ny § 19 i trygderettsloven på side 276 siste avsnitt, står det at administrator kan nekte kravet om muntlig behandling hvis det fremstår «åpenbart unødvendig, for eksempel dersom ingen av bevisstemaene vil bli bedre belyst gjennom muntlig forklaringer fordi den skriftlige dokumentasjonen anses fullgod. (...) Ved vurderingen må det blant annet tas i betraktning hva saken gjelder, og særlig hvilken betydning utfallet kan få for den private part.»

De fleste sakene vil ha stor betydning for den private parten, og ikke sjelden er bruker uenig i beskrivelser av det faktum NAV har lagt til grunn, og vil hevde at vedkommende ikke er blitt hørt og derfor vil ønske å legge frem saken sin muntlig. Ved å innføre en slik terskel for å kunne avvise muntlig behandling, kan dette føre til at en større andel av sakene gis muntlig behandling enn det som strengt tatt vurderes som hensiktsmessig og nødvendig. I den grad det skal åpnes for at partene kan kreve dette, bør det kunne være den samme vurderingen som gjøres, uavhengig av om det er retten selv eller en av partene som tar initiativ til muntlig behandling. Det avgjørende må uansett være om det er nødvendig for å få et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Slik vi vurderer det, vil dette kunne gjøre forslaget lovteknisk bedre og enklere å praktisere for Trygderetten.

NAV Klageinstans antar at vi som saksøkt (ankemotpart) vil kreve muntlig behandling svært sjelden.

Kapittel 13 Organisering av klagebehandling i NAV

Utvalgets forslag

- at klager på førsteinstansens vedtak også i den statlige delen av NAV alltid skal behandles av et ordinært overordnet klageorgan
- at det bør være et felles klageorgan for sakene, tilsvarende NAV Klageinstans i dag. Klageorganet bør innlemmes i Arbeids- og velferdsdirektoratet og signalisere sin overordnede rolle ved å bruke «direktorat» eller tilsvarende i navnet
- at Ankenemnda for sykepengar avvikles, og at sakene behandles av det felles klageorganet på NAVs myndighetsområde

Vår vurdering

Forslaget erstatter nåværende folketrygdloven § 21-12 første ledd første punktum, som bestemmer at vedtak etter folketrygdloven kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Det innebærer en

innstramming av NAVs valgfrihet til å organisere klagebehandling i NAV, og at det ikke er adgang til å organisere klageinstansen som et organ som er sideordnet til førsteinstansene, slik den er i dag. Klageinstansen trenger likevel ikke å være *nærmeste* overordnede organ. Bestemmelsen er dermed ikke til hinder for at det etableres en felles klageinstans for alle vedtak i NAV, selv om dette organet ikke er nærmeste overordnede organ til førsteinstansen.

Utvalget foreslår at kompetansen til å bestemme hvilket organ som skal være klageinstans skal ligge til departementet, og ikke til direktoratet, der den ligger i dag.

Forslaget gir departementet hjemmel til å bestemme at klagebehandlingen i NAV skal foregå i ett felles klageorgan, som nå, så lenge klageorganet er overordnet i forhold til førsteinstansene. At klageorganet ikke må være nærmeste overordnede organ, gir adgang til å la et annet organ enn NAV Fylke behandle klager over vedtak truffet av NAV- kontor og andre enheter fylket har ansvar for. Direktoratet er i dag nærmeste overordnede organ til NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie og pensjonsytelser, NAV Kontroll, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. For å sikre overordningen, må klageorganet i NAV derfor være på direktoratsnivå.

Hensikten med forslaget er å organisere overprøvingen av vedtak på NAVs myndighetsområde på en måte som sikrer reell to- trinns behandling av klagesaker, der klageorganet gjør en full ny prøving av både de faktiske og de rettslige forholdene av overordnet organ. Det vil også styrke tilliten til klagebehandlingen og gir færre anker til Trygderetten.

NAV Klageinstans støtter forslaget om klagebehandlingen for de statlige ytelsene i NAV skal skje i ett felles, overordnet klageorgan, tilsvarende NAV Klageinstans i dag, som er en del av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi støtter utvalgets forslag til ny folketrygdlov § 21-Xf, og påpeker behovet for henvisninger fra de andre lovene på Navs myndighetsområde, som hjemler enkeltvedtak med klageadgang, som barnetrygdloven, kontantstøtteleven, barneloven, lov om supplerende stønad og så videre. Her viser vi til vedlegg 2 til NOUen. Etter vår vurdering bør forslaget være tilstrekkelig for å løse de problemene utvalget beskriver. Vi vil utdype dette noe i det videre her.

Utvalgets beskrivelse av gjeldende organisering er riktig. NAV Klageinstans er organisert som ett nasjonalt klageorgan, ledet av en direktør med en styringsenhet, som er lokalisert sammen med et av seks avdelingskontorer i Tønsberg. De øvrige avdelingskontorene ligger i Tromsø, Trondheim, Bergen, Kristiansand og Oslo. NAV Klageinstans ser store fordeler ved at all saksbehandling i klageinstansen skjer under én felles ledelse. At ledelsen i klageinstansen har som sitt primære ansvar å behandle enkeltsaker, og sørge for rask og rettssikker behandling av disse, mener vi er en forutsetning for å oppnå målet i NOUen. Det er også nødvendig for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet til å effektivt håndtere til dels store svingninger i saksporteføljen og jevne ut saksbehandlingstiden mellom stønadsområdene. At klageinstansen har egen stab, eget medbestemmelsesapparat og eget budsjett, erfarer vi at legger godt til rette for dette.

Organisering av klageinstansen som ett felles klageorgan, med stor intern fleksibilitet, gir også store fordeler når det gjelder å se faglige problemstillinger på tvers og utnytte og beholde tung fagkompetanse. Selv om klageinstansen flyttes til direktoratsnivå, mener vi

også at det er helt avgjørende å holde det operative saksbehandlingsmiljøet adskilt fra øvrige direktoratsoppgaver, for å sikre at saksbehandlingstidene holdes så korte som mulig.

NAV Klageinstans viser til at utvalget på s. 170 skriver at vi i dialog med utvalget har pekt på utfordringer ved at NAV Klageinstans er underlagt direktoratets instruksjonsmyndighet og bundet av den lovforståelsen som fremgår for eksempel av rundskriv. Vi viser til utvalgets nærmere omtale av dette. I praksis oppstår ikke sjelden den situasjonen at Trygderetten, som ikke er bundet av direktoratets rundskriv, men kun vurderer det som en rettskilde, har en annen lovforståelse og uttaler i flere kjennelser at NAVs lovtolkning er feil. Klageinstansen kan da ikke legge til grunn Trygderettens lovtolkning, selv om vi er enig i denne, og alminnelig rettskildelære også tilsier at Trygderettspraksis har større vekt enn NAVs rundskriv. Ved endring av klageinstansens organisering er det viktig at disse svakhetene blir rettet opp, slik at brukere får en reell to- trinns prøving av både faktum og juss i saken sin.

NAV Klageinstans støtter forslaget om å avvikle Ankenemnda for sykepengere i arbeidsgiverperioden, og at sakene behandles av det felles klageorganet på NAVs myndighetsområde. Utvalget har rett i at disse sakene vil bli minst like godt ivaretatt i det ordinære klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Saksbehandlere fra NAV Klageinstans fungerer i dag som sekretariat for ankenemnda, slik at klageinstansen har god kompetanse til å behandle sakene, som i liten fra skiller seg fra de øvrige sykepengesakene når det gjelder kompleksitet.

Kapittel 14 Klageinstansens rolle i saker for Trygderetten

Utvalgets forslag

- at en egen prosessavdeling i NAV Klageinstans (direktoratet) skal håndtere saker og representere staten i søksmålene som bringes inn for Trygderetten

Vår vurdering

Utvalgets forslag er formulert slik at det henger sammen med forslaget i kapittel 13 om at klageorganet i NAV bør innlemmes i Arbeids- og velferdsdirektoratet og forslaget i kapittel 12 om dagens struktur i klage- og ankesystemet på NAVs og Trygderettens myndighetsområde i hovedsak skal videreføres, men med den endringen at Trygderetten får formell status som særdomstol.

Men, forslaget i kapittel 14 om å opprette et klart skille mellom NAV Klageinstans og «NAV Prosessavdeling» kan også ses uavhengig av forslaget om at NAV Klageinstans bør være plassert på direktoratsnivå og forslaget om Trygderetten som særdomstol helt uavhengig av forvaltningen.

NAV Klageinstans støtter i utgangspunktet forslaget. Vi vil likevel minne om at ordningen med at det organet som har fattet vedtak i klagesak også opptrer som ankemotpart, var ordningen også før opprettelsen av NAV Klageinstans i 2006. Vi er ikke kjent med at dette har vært problematisert tidligere.

Vi er enige i utvalgets vurdering av at et slikt organisatorisk grep vil kunne gjennomføres uten nevneverdig økt ressursbruk. Forslaget om at stevning skal sendes direkte til Trygderetten og NAV Klageinstans pålegges tilsvar innen en frist på tre uker, forutsetter en slik oppsplitting mellom arbeidet med klagesakene og arbeidet med søksmålene, for å unngå at prioritering av arbeidet med ankesakene påvirker saksbehandlingstiden i klagesakene negativt. I dagens situasjon behandler NAV Klageinstans nær ti ganger så

mange klager som anker. Dersom arbeidet med forholdsvis få ankesaker (søksmål til Trygderetten) medfører økt saksbehandlingstid i en betydelig større mengde klagesaker, er det feil ressursbruk for sent i sakskjeden, og det vil også kunne bidra til økt samlet saksbehandlingstid for bruker.

Et moment utvalget ikke nevner eksplisitt er at dersom flere saker blir behandlet muntlig i Trygderetten, vil endrede krav til NAV Klageinstans som ankemotpart (saksøkt) tilsi økt spesialisering og tale for en egen «prosessavdeling».

NAV Klageinstans vil peke på at det vil være nødvendig med en viss grad av fleksibilitet, slik at saksbehandlere kan skifte mellom klage- og ankebehandling. På små områder, med få ankesaker, mener vi det kan være viktigere med tilstrekkelig fagkompetanse også i ankeomgangen, enn med vanntette skott mellom avdelingene. At samme saksbehandler behandler både klage- og ankesaken, er vi likevel enige i at skal unngås.

Vi understreker også viktigheten av at de to avdelingene må være del av samme fagmiljø i klageinstansen. Innsikt og læring på tvers er avgjørende for å sikre kvaliteten i klage- og ankesakene. At de saksbehandlerne som behandler klagesaker får løpende innsyn i Trygderettens avgjørelser er helt avgjørende, for å sikre at praksis er i tråd med gjeldende rett. Tilsvarende er det nødvendig for å kunne behandle ankesaker (søksmål) at saksbehandlerne som har denne oppgaven har tilstrekkelig operativ kompetanse. Vi viser til at saksbehandlere fra NAV Klageinstans stiller som partsrepresentanter på vegne av Staten når Trygderettens kjennelser blir brakt inn for lagmannsretten. Stor grad av faglig samhandling vil sikre riktig resultat og effektiv behandling av både klage- og ankesakene.

Argumentet med å skille den operative enkeltsaksbehandlingen tydelig fra andre direktoratsoppgaver, som nevnt under kapittel 13, gjelder både klage- og ankebehandlingen.

Kapittel 15 Tiltak for å begrense tidsbruk i klagesak og klageinstansens tidsbruk ved søksmål

Utvalgets forslag

- at klager på førsteinstansens vedtak skal settes frem direkte for klageinstansen
- at klageinstansen skal ha det fulle ansvaret for behandlingen av klagesaken
- at klageinstansens vedtak kan kreves overprøvd ved stevning som settes frem direkte for Trygderetten
- at Trygderetten skal pålegge klageinstansen å levere tilsvaret i alle saker innen en fastsatt frist som normalt skal være tre uker

Vår vurdering

Utvalget tar utgangspunkt i at den overordnede strukturen i klage- og ankesystemet skal videreføres, men slår fast av dagens system med fem vurderinger av samme sak i NAV og Trygderetten er hovedårsaken til den lange saksbehandlingstiden. NAV Klageinstans er enig i utvalgets utgangspunkt. Klage- og ankesystemet som gjelder for vedtak etter folketrygdloven, og en del av de andre lovene på NAVs myndighetsområde, skiller seg også fra det som er vanlig ellers i norsk forvaltning.

Vi er enig med utvalget i at en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for førsteinstansens oppgaver i klagesak på 98 dager og gjennomsnittlig 222 dager fra klageinstansen mottar en anke til den sendes til Trygderetten, er svært lang tid. I 2022 var tallene henholdsvis 87 og 181 dager, mens de i første halvår 2023 var 103 og 165 dager. Det er også riktig at det

meste av tiden er liggetid og at effektiv saksbehandlingstid bare er noen timer eller en til to dager.

Utvalget viser til at overprøving kan bidra til flere riktige resultater, men finner ingen holdepunkter for at antallet riktige resultater øker i takt med antall vurderinger, men at mange overprøvningsmuligheter tvert imot kan føre til at ansvaret for riktig resultat pulveriseres ved at hver enkelt vurdering blir mindre viktig, fordi saksbehandler vet at eventuelle feil vil kunne bli rettet opp i klage- eller ankeomgangen.

NAV Klageinstans er enig med utvalget. Høy andel omgjøring av egne vedtak i førsteinstans, bekrefter at et stort antall brukere må klage for å få riktig resultat i sin sak. Også i 2022 og i første halvår 2023 omgjør førsteinstansen hvert tredje vedtak etter klage. Hvor stor andel av de som ikke klager som også har fått feil resultat i sin sak, vet vi ikke, men det er sannsynlig at brukere taper rettigheter. At mange brukere får feil resultat når NAV behandler saken første gang, støtter utvalgets vurdering av at muligheten for at feil kan rettes opp i klageomgangen, virker inn på saksbehandlingen og førstegangsvedtakene.

Vi ser at ansvaret også kan pulveriseres i klageinstansen, men her er andelen klagevedtak som blir omgjort etter anke betydelig lavere (13 prosent i 2021, 9 prosent i 2022 og 13 prosent i første halvår 2023).

Utvalget vurderer at mange og selvstendige beslutningsprosesser ikke nødvendigvis gir økt tillit til prosessen, men at lang saksbehandlingstid tvert imot bidrar til å svekke brukernes og samfunnets tillit til prosessene. Mange ulike omgjøringsvurderinger, fører til at brukere ikke forstår hva som foregår i saken og det er vanskelig å skille de ulike prosessene. Utvalget mener at mange brukere trolig heller vil at saken så raskt som mulig blir behandlet på et overordnet nivå i klage- og ankesystemet enn at vedtaksorganet ser på saken igjen. Dette er vi enige i, og det er noe klageinstansen ser ofte at brukere gir uttrykk for i klage- og ankesakene vi behandler.

Utvalget viser videre til at tiden og antall overprøvinger ofte fører til at brukers situasjon endrer seg mens saken er underveis i klage- og ankesystemet, og at slike endringer kan øke tendensen til å oppheve vedtak og sende saken nedover i systemet til ny behandling der.

NAV Klageinstans er enig i utvalgets vurdering. At saken blir liggende i kø to ganger hos samme organ (førsteinstans og klageinstans), fører til at det kommer til nye opplysninger i saken over en lang periode, slik at den aktive saksbehandlingstiden når saken endelig blir behandlet også blir lenger.

Førsteinstansens rolle i klagesak

NAV Klageinstans støtter i all hovedsak utvalgets vurderinger av at førsteinstansens arbeid i klagesakene, samt hensynet til riktig resultat og tilliten til systemet, ikke forsvare tids- og ressursbruk i førsteinstansen i denne fasen.

Vi viser også til at ordningen med noen få egne klagesaksbehandlere i førsteinstans, som er det mest alminnelige i NAV, tidvis har ført til betydelige kapasitetsutfordringer, slik at klagerestansene har bygget seg opp. Blant disse klagesaksbehandlerne er det mange jurister, med god trygdefaglig og forvaltningsrettslig kompetanse. Denne kompetansen vil det være til stor fordel for brukerne at NAV benytter tidligere i saksbehandlingsprosessen i de mest krevende sakene, som for eksempel avslagsvedtak, revurderinger og tilbakekrevingsaker.

I tillegg viser vi til at praksis i NAV med at førsteinstans utarbeider et til dels omfattende oversendelsesbrev til klageinstansen når de ikke omgjør eget vedtak, medfører at det blir lagt ned betydelig mer arbeid i klageforberedelsen enn det som følger av kravene i forvaltningsloven § 33 og god forvaltningsskikk. Dette er en praksis som har sin historie fra tidligere Trygdeetaten, der en slik praksis ble innført etter mønster av kravene til ankemotpartens oversendelsesbrev til Trygderetten i trygderettsloven. For NAV Klageinstans er klageoversendelsesbrevene ikke viktige, og for bruker kan de virke forvirrende. Bruker har fått vedtak fra førsteinstans og venter på vedtak fra klageinstansen, ikke et nytt brev fra førsteinstans, når klagen ikke er tatt til følge der. Tiden og kompetansen som blir brukt til å utarbeide oversendelsesbrevene bør brukes tidligere i saksgangen.

Et argument for at førsteinstansen skal motta klagen, er at den selv skal kunne rette opp åpenbare feil og at klagen gir læring og bidrar til flere riktige vedtak i fremtidige saker. Klageinstansen er enig i utvalgets vurdering når de viser til de etablerte systemene for tilbakemelding fra klageinstansen til vedtaksinstansen i alle saker. Saksbehandlere og ledere i førsteinstansen har løpende tilgang til kvalitetstilbakemeldingene på individuelt og aggregert nivå. Når det gjelder de åpenbare feilene, legger vi til grunn at de kan unngås ved å bedre kvaliteten i saksbehandlingen før vedtak og i vedtaket.

Utvalget viser til at i Sverige sendes klager over førsteinstansens vedtak direkte til omprøvsingsenheten, som selv har ansvar for saksforberedelsen. Slik utvalget ser det, vil det ligge klare tids- og ressursbesparelser ved en tilsvarende ordning for klagen på NAVs myndighetsområde. Utvalget legger til grunn at selv om førsteinstansen omgjør en tredjedel av vedtakene selv, og disse klagen også vil gå direkte til klageinstans, vil liggetiden også for disse sakene bli den samme i klageinstansen som den er i førsteinstansen, men at for de to tredjedelene av klagen som ikke blir omgjort av førsteinstansen selv, vil saksbehandlingstiden kunne reduseres med opptil 100 dager, fordi en unngår liggetiden i førsteinstans. I disse sakene, vil det være en betydelig innsparing i ressursbruken, mens den i omgjøringssakene blir tilnærmet lik, men den flyttes fra førsteinstans til klageinstans.

NAV Klageinstans støtter i utgangspunktet at den svenske ordningen også bør innføres i norsk rett. Vi er enige i at saksbehandlingstiden vil bli kortere dersom klagen sendes direkte til klageinstansen. Vi er i utgangspunktet også enige i at ressursbruken bør kunne være om lag den samme. Men, det vil bety en økning av antall klager som mottas av klageinstansen på 50 prosent, noe som vil være en vesentlig endring. Klageinstansen bemerker at flytting av ressurser kan være del av løsning, men det essensielle for å oppnå målet med færre klagesaker og kortere saksbehandlingstid, er at kvaliteten på underinstansens saksbehandling og vedtak må bli vesentlig bedre. Så langt vi kjenner til, er kravene til opplysning av saken, utredningsplikten, plikten til foreleggelse og kontradiksjon, og ikke minst muligheten bruker har for løpende innsyn i egen sak, tydeligere regulert og bedre praktisert i førsteinstans i Sverige. Omgjøringsprosenten i omprøvsingsenheten er bare om lag 15 prosent, altså tilnærmet lik den NAV Klageinstans har, mens de 30 prosentene som blir omgjort av førsteinstansen selv ikke finnes i Sverige. Det tyder på betydelig bedre kvalitet i førstegangsvedtakene, som i en betydelig høyere andel saker har riktig resultat, enn i NAV. Vi mener det bør være et mål at klageinstansen i NAV ikke skal ha høyere inngang enn den NAV Klageinstans har nå, og at omgjøringsprosenten heller ikke bør være høyere enn 15-20 prosent.

At klagen skal sendes direkte til klageinstansen krever lovendring. I mellomtiden bør NAV gjøre tiltak innenfor gjeldende rett. Vi ser at kvaliteten på saksbehandling og

førstegangsvedtak varierer mye, slik at det bør differensieres noe hvor enkel klageforberedelsen kan være, for også å ta hensyn til klageinstansens saksbehandlingstid.

Som nevnt overoppfyller NAV forvaltningslovens krav til førsteinstansens klageforberedelse i dag. Det er rom for betydelig forenkling innenfor dagens regelverk. Oversendelsesbrevet kan kuttes ut. Det holder med en kort vurdering av hvorfor vedtaket opprettholdes til tross for argumentene i klagen. Dette er et tiltak som vil kunne korte ned saksbehandlingstiden i førsteinstans, og klageinstansen vil få betydelig færre saker, som vil bidra til kortere saksbehandlingstid også hos oss.

Klageinstansens rolle i ankesak

NAV Klageinstans støtter forslaget, som henger sammen med de øvrige forslagene om at Trygderetten blir en særdomstol og NAV saksøkt i ankesakene. Vi viser spesielt til merknadene våre til kapittel 14, der vi begrunner vårt syn på forslaget om en egen prosessavdeling i klageinstansen og tre ukers tilsvarsfrist. Slik vi ser det, kan endringen med at anken settes frem for Trygderetten og pålegger ankemotparten «tilsvar» innen en frist være hensiktsmessig også dersom Trygderetten ikke blir særdomstol. At saksstyringen skjer fra Trygderetten gjennom hele ankebehandlingen kan være effektivt og bidra til å differensiere omfanget av ankebehandlingen og tidsbruken i den enkelte sak.

Vi bemerker særskilt at vi også støtter utvalgets konklusjon når de kommer til at alle stevninger som ikke avvises, skal sendes klageinstansen. Trygderetten ikke har tilgang til sakens dokumenter, og vil ellers ikke kunne foreta forsvarlige avgjørelser. Hensynet til riktig resultat i Trygderetten veier tyngre enn arbeid spart i klageinstansen. I enkle saker vil klageinstansens tilsvare kunne gjøres kort, slik at tidsbruken i klageinstansen uansett vil være minimal. At klageinstansen da selv kan omgjøre vedtaket, er vi også enige i.

I punkt 15.3.2 på s. 183 skiver utvalget at forslaget vil innebære at klageinstansen ikke lenger skal utarbeide et oversendelsesbrev, men etter pålegg fra Trygderetten gi et tilsvare. Utvalget slår fast at innholdet i tilsvaret kan, og bør, inneholde det samme som dagens oversendelsesbrev. NAV Klageinstans må gi en saksfremstilling og redegjøre for sitt syn og sine anførsler.

I trygderettsloven § 13 første ledd tredje punktum står det i dag at oversendelsesbrevet "skal inneholde en beskrivelse av det faktiske grunnlaget ankemotparten bygger på, partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander".

Vi mener regelen bør endres, slik at det er nok at "oversendelsen" inneholder det som er beskrevet, uten at dette må være del av "oversendelsesbrevet" (tilsvaret).

Innholdskravene til oversendelsesbrevet ble tatt inn i trygderettsloven i 2004, og er omtalt i Ot.prp. nr. 10 (2003-2004) punkt 12. Bakgrunnen var at fylkestyngdekantorene sine oversendelser i større grad enn før var summariske, og viste til dokumenter ankende part ikke hadde tilgang til. Mer fylldige oversendelsesbrev skulle gi ankende part kjennskap til opplysninger i saken, rettsreglene som gjelder, og hvordan ankemotparten vurderer faktum og juss. Dette skulle ivareta rettssikkerhetshensyn. Behandlingen i Trygderetten ville også forenkles ved at det kunne vises til oversendelsesbrevet i kjennelsene.

Det faktiske grunnlaget og påstandsgrunnlaget vil nå som regel fremgå av vedtaket som er fattet av NAV Klageinstans i klagesaken. Ankemotpartens påstand fremgår av vedtakets konklusjon, og ankende parts påstand fremgår eksplisitt eller implisitt av anken. Både

klagevedtaket og anken oversendes Trygderetten sammen med oversendelsesbrevet. Alt som etterspørres i loven vil dermed fremgå av den samlede oversendelsen til Trygderetten. Lovens ordlyd krever imidlertid at disse opplysningene skal fremgå av oversendelsesbrevet. Utvalget ser ut til å gi sin tilslutning til dette i NOUen punkt 15.3.2.

I praksis betyr trygdelovens krav at NAV Klageinstans i alle ankesaker bruker en del tid på å skrive av/kopiere vedtaket som allerede er skrevet, eventuelt tilpasse formuleringene, for eksempel slik at de viser til "den ankende part" og "han/hun" i stedet for "du".

Den foreslåtte endringen åpner for at NAV Klageinstans i oversendelsesbrevet kan nøye seg med å vise til vedtaket som er fattet. Eventuelt kan vedtaket vedlegges oversendelsesbrevet. Den ankende part vil som oftest ha vedtaket tilgjengelig i digital postkasse. Dette hensynet kan dermed ivaretas også med denne endringen. Trygderetten vil like lett kunne vise til, og sitere fra, det påankede vedtaket, som til oversendelsesbrevet, i sine kjennelser.

Ettersom klageinstansens vedtak er kvalitativt gode, og står på egne ben både når det gjelder forståelse av rettsreglene og vurdering av faktum, bør klageinstansen ha lite behov for å utdype dette i oversendelsesbrevet. Eventuelle nye anførsler eller opplysninger må likevel vurderes og drøftes. I noen tilfeller må det også i oversendelsesbrevet gis opplysninger om parten eller saken til Trygderetten som det ikke var nødvendig å omtale i vedtaket, fordi parten selv antas å være kjent med dem. Tidvis vil sakens art, anførsler i anken, nye opplysninger eller andre forhold uansett gjøre det mest hensiktsmessig å utforme mer utfyllende oversendelsesbrev. En endret ordlyd vil ikke være til hinder for det.

Den foreslåtte endringen åpner for at ankeforberedelsen i klageinstansen blir enklere, raskere og mer effektiv. Den vil bidra til at anker får kortere liggetid i klageinstansen og raskere kan oversendes behandling i Trygderetten. Endringen vil ivareta nødvendige hensynene både rettssikkerhet og effektivitet i Trygderetten like godt som dagens regel. Denne endringen mener vi bør kunne skje uavhengig av om løsningen med stevning til Trygderetten og tilsvar fra NAV blir innført eller ikke.

Kapittel 16 Tiltak for å unngå at vedtak oppheves og sendes tilbake til førsteinstansen **Utvalgets forslag**

- at klageinstansen alltid skal treffe nytt vedtak i en klagesak (realitetsavgjørelse)
- at klageinstansen ikke skal kunne oppheve førsteinstansens vedtak og sende saken tilbake til nye behandling der
- at departementet likevel i forskrift kan åpne for at klageinstansen i visse sakstyper kan oppheve vedtak og sende saken tilbake
- at Trygderettens adgang til å oppheve et vedtak og sende saken tilbake begrenses
- at saker som sendes tilbake når Trygderetten opphever et vedtak, skal behandles og avgjøres av det organet som traff det opphevede vedtaket

Vår vurdering

Hensikten med tiltakene er å redusere tidsbruken i klagesakene og å sørge for at brukers sak blir sendt fremover i klage- og ankesystemet, og ikke tilbake til førsteinstans («tilbake til start») og at unødvendige sløyfer i saksgangen unngås.

Utvalgets beskrivelse av dagens praksis er riktig. NAV Klageinstans har benyttet adgangen i forvaltningsloven § 34 siste ledd til å oppheve førsteinstansens vedtak og sende saken tilbake til nødvendig utredning og nytt vedtak, i de sakene som ikke var tilstrekkelig utredet

før førsteinstansen traff sitt vedtak.

Utvalget mener hensynet til å forenkle klageinstansens arbeid ikke er et viktig argument i en klageprosess, der klageren allerede har ventet i lang tid for å få en avgjørelse i saken. Det er vi enige i. Vi ser også at utvalget peker på en reell utfordring ved at krav til saksbehandlingstid i klagesaker i NAV ikke blir målt samlet fra klagen ble satt frem til den blir avgjort i klageinstansen. I dag blir førsteinstansen målt på saksbehandlingstid fra klagen kommer inn til de fatter nytt vedtak eller sender saken til klageinstansen, og NAV Klageinstans blir målt på saksbehandlingstid fra klagen kom inn til oss og til den blir avsluttet med vedtak eller beslutning om oppheving. Dette gir insentiver for instansene til å skyve saker over til den andre, som de burde behandlet riktigere og bedre selv. Systemet forlenger i enkelte saker saksbehandlingstiden betydelig. Vi kjenner igjen funnene fra Oslo Economics, Saksflyt i klage- og ankesaker i NAV og Trygderetten, som utvalget viser til på side 186, der det kommer frem at saksbehandlingstiden i klagesaker, der klageinstansen har opphevet førsteinstansens vedtak i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, er svært lang.

Vi ser også at utvalget vurderer hensynet til brukers klagemuligheter og adgang til å få saken behandlet i to instanser annerledes enn det vi har gjort. Vi støtter utvalgets vurderinger.

Statistikken viser likevel at NAV Klageinstans opphever en lavere andel saker hittil i 2023 enn i 2022 og 2021, som er de tallene utvalget gjennomgående benytter i NOUen. Klageinstansen har opphevet 321 vedtak og sendt sakene tilbake til førsteinstansen til ny behandling der til og med mai 2023.

Kravet til realitetsbehandling vil likevel føre til at NAV Klageinstans må bruke noe mer tid og ressurser på saker som ikke er tilstrekkelig opplyst av bruker og/ eller utredet av førsteinstans. Dersom dette ikke skal medføre at saksbehandlingstiden blir betydelig lenger i de øvrige klage- og ankesakene klageinstansen har til behandling, forutsetter det at tiltakene som er foreslått i kapittel 20 blir gjennomført. At klageinstansens ansvar for å realitetsbehandle klagesakene kan ikke gjennomføres fullt ut uten at førsteinstansens saksforberedelse, samhandling med bruker og vedtak får betydelig bedre kvalitet enn nå. Vi viser spesielt til forslagene om å tydeliggjøre kravene til søknaden, og NAV veiledningsplikt i søknadsfasen, førsteinstansens adgang til å avvise ufullstendige søknader og tydeliggjøringen i hvilken plikt bruker har til å opplyse sin egen sak og hvilken plikt NAV har til å veilede bruker og til å selv utrede saken ved behandlingen av søknaden, som avgjørende for at tiltaket om at klageinstansen som hovedregel skal ha plikt til å realitetsbehandle klagesak, henger tett sammen. Det samme gjelder forslaget om skjerpet krav til begrunnelse av avslag på søknad om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. For å gi samlet redusert saksbehandlingstid, er det avgjørende at klageinstansen ikke blir oversvømt av klagesaker som mangler nødvendige opplysninger, men der førsteinstans likevel har fattet vedtak og bruker har påklaget dette.

NAV Klageinstans viser også til at vi behandlet klagesaker på mange flere saksområder enn arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Vi mener også at det kan være grunn til å vektlegge om klageinstansens vedtak kan ankes inn for Trygderetten eller ikke ved vurderingen av om en sakstype bør vurderes for unntak i forskrift, slik at klageinstansen kan oppheve førsteinstansens vedtak. Barnebidrag og ytelser etter arbeidsmarkedsloven er eksempler som er aktuelle her. Spørsmålet om det ikke vil

kunne være den klart beste løsningen for bruker at førsteinstans fatter et nytt vedtak i enkelte slike sakstyper, tar vi ikke stilling til her, men vi støtter at departementet får adgang til å gi forskrift med unntak fra hovedregelen om realitetsbehandling.

NAV Klageinstans er enig i at våre saksbehandlere er godt kvalifisert til selv å sørge for tilstrekkelig opplysning av sakene og til å fatte realitetsvedtak i en større andel saker enn nå. Men, vi ser at det i enkelte saker er hensiktsmessig med samhandling med saksbehandlere i førsteinstansen, som for eksempel kan ha kunnskap om lokale forhold, som klageinstansen ikke har. Utvalget har ikke foreslått endringer i klageinstansens adgang til å pålegge førsteinstansen å foreta nærmere undersøkelser som ledd i sin saksforberedelse. Dette legger til rette for at klageinstansen kan vurdere om det er mest hensiktsmessig å innhente ytterligere opplysninger selv eller å be om bistand fra førsteinstansen.

NAV Klageinstans har allerede endret praksis, slik at vi innhenter opplysninger som mangler selv i et større antall saker enn tidligere. Vi ser at opplysninger bruker selv har eller arbeidsgiver har, er hensiktsmessig for oss å innhente selv. Når det gjelder nye legeerklæringer eller spesialisterklæringer, ser vi at det kan være mest hensiktsmessig å pålegge førsteinstansen om å innhente dette, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd andre punktum, men da gjerne med et mandat utarbeidet av klageinstansen. Men, klageinstansen beholder saksansvaret og fatter realitetsvedtak når saken er tilstrekkelig opplyst.

NAV Klageinstans støtter også forslaget om å begrense Trygderettens adgang til å oppheve vedtak, men deler fullt ut utvalgets vurdering av at Trygderetten som uavhengig organ ikke bør ta stilling til sider av saken som NAV ikke har tatt stilling til verken i førsteinstans eller klageinstans.

Utvalgets beskrivelse av dagens praksis når Trygderetten opphever ankemotpartens vedtak og sender saken tilbake til ny behandling i NAV er også riktig. At klageinstansen skal sørge for tilstrekkelig utredning og nytt vedtak i saker der vi ikke har sørget for at saken var tilstrekkelig godt før vi fattet vedtak i klagesaken, og Trygderetten derfor opphever vedtaket, støtter vi. Dette var også praksis i klageinstansen tidligere. Dette skjer normalt i færre enn 200 saker årlig (andelen opphevinger er redusert fra 2021 til 2022 og ytterligere redusert i første tertial 2023) og vil i liten grad påvirke øvrig saksbehandling og saksbehandlingstid i klageinstansen, selv om de skal prioriteres og avgjøres uten ugrunnet opphold. Vi ser også i disse sakene at det kan være aktuelt å benytte klageinstansens adgang til å pålegge førsteinstansen å foreta nærmere undersøkelser av enkelte forhold, mens vi utreder andre forhold selv, før klageinstansen fatter nytt vedtak.

Kapittel 17 Tiltak for å effektivisere saksbehandlingen i Trygderetten og lagmannsretten

Utvalgets forslag

- at saker i Trygderetten skal fordeles etter de samme prinsippene som gjelder for fordeling av saker i tingretten og lagmannsretten
- at Trygderetten som hovedregel setter rett med én juridisk dommer
- at Trygderetten i tillegg setter rett med medisinsk og/ eller attføringskyndig dommer når hensynet til forsvarlig saksbehandling av den konkrete saken tilsier det
- at Trygderettens avgjørelser skjer i forskjellige former, og at det skal få betydning for ankemulighetene
- at Trygderetten må tilpasse begrunnelsen av dommer og kjennelser etter sakens karakter
- at Trygderettens saker som hovedregel skal være avgjort innen seks måneder

Vår vurdering

Vi ser fordeler ved at Trygderetten mottar stevningen (anken) og styrer saken aktivt fra start. Forslagene til mer differensiert saksavvikling enn i dag, virker fornuftige. At rett som hovedregel settes med en juridisk dommer, ser vi få betenkeligheter med. Vi ser likevel at det kan være hensiktsmessig at Trygderettens mulighet til å sette rett med tre juridiske dommere i saker med juridiske spørsmål av prinsipiell karakter bør tas inn i trygderettsloven § 7. Vi antar det er hensiktsmessig og ikke minst mindre ressurskrevende å ha en mellomløsning mellom en eller to dommere og fem dommere også i rent juridiske saker. Rettskildemessig antar vi at en dom fra en rett satt med tre i et slikt spørsmål vil kunne ha tilnærmet like stor vekt som en dom fra en rett satt med fem, i alle fall ved enstemmighet. Vi antar at en beslutning om å sette rett med tre i et slikt tilfelle bør foregå i samråd med Trygderettens leder.

Med dagens porteføljesammensetning, der saker om uføretrygd og arbeidsavklaringspenger utgjør majoriteten av ankesakene, mener vi forslaget om at medisinsk kyndig og/ eller atfføringskyndig dommer skal inn i retten når hensynet til forsvarlig saksbehandling i den konkrete saken tilsier det, vil kunne få stor betydning for saksbehandlingstiden i disse sakene, gitt at dette er en begrenset ressurs i Trygderetten. Vi kan ikke se at dette vil gå på bekostning av kvaliteten i saksbehandlingen og dommene. Vi har god erfaring med at våre rådgivende overleger kobles inn i sakene etter en konkret vurdering av de spørsmålene en sak om uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger reiser.

Forslagene som regulerer adgangen til i større grad differensiere begrunnelsen av dommer og kjennelser, slik at den skal stå i et rimelig forhold til tvistens tema og sakens viktighet, mener vi er gode. At det legges til rette for økt bruk av siteringskjennelser og kjennelser med forenklet grunngiving og at adgangen blir tydeligere enn i dagens lovgivning, er også bra. Vi legger til grunn at selv om dagens oversendelsesbrev fra klageinstansen erstattes av tilsvaret, vil Trygderetten uansett ha et godt grunnlag for siteringskjennelser. Det er hensiktsmessig at sitering kan skje både fra klagevedtaket og tilsvaret. Se også vår vurdering av forslagene i kapittel 15.

Kapittel 18 Tiltak for å avklare lovforståelsen

Utvalgets forslag

- at brukere får krav på fri sakførsel dersom staten anker Trygderettens avgjørelse

Vår vurdering

NAV Klageinstans støtter utvalgets beskrivelse av behovet og forslaget. Vår erfaring er at NAV ikke prøver Trygderettens avgjørelser i lagmannsretten, selv om en er uenig i lovforståelsen, av hensyn til bruker og kostnadene er slik prosess vil medføre.

Vi støtter også utvalgets vurdering når det etter en vurdering forkaster forslaget om å gi domstolen kompetanse til å vurdere konkret om dommen skal gis rettskraftvirkning for statens ankemotpart (bruker).

Kapittel 19 Tiltak for å unngå gjentakende og parallelle prosesser om samme sak – NAVs plikt til å vurdere omgjøring

Utvalgets forslag

- at NAVs plikt til å realitetsbehandle en anmodning om å omgjøre et vedtak utenfor klagesak, begrenses til de tilfeller der bruker påviser relevante feil

- at bruker enten må forelegge nye opplysninger som har betydning for sakens resultat, eller sannsynliggjøre at det foreligger alvorlige saksbehandlingsfeil, uriktig rettsanvendelse eller skjønnsutøvelse
- at en anmodning om omgjøring må settes frem skriftlig for det organet som traff vedtaket i siste instans, slik at plikten til å behandle anmodningen kun ligger på dette organet

Vår vurdering

Hovedhensynene bak forslagene er å begrense det omfanget av parallelle prosesser om samme sak som brukere per i dag kan ha i NAV og Trygderetten. Å begrense omfanget av slike parallelle klager, anker, revurderinger, og i mange tilfeller søknader, vil både kunne skape bedre oversikt for brukerne og redusere unødvendig ressursbruk i forvaltningen.

NAV Klageinstans er enig i utvalgets beskrivelse av utfordringsbildet. Vi erfarer at manglende regulering gjør prosessen i mange saker vi har til behandling uoversiktlig og uhensiktsmessig. Vi ser også at manglende regulering gjør at førsteinstansene og klageinstansen behandler deler av brukers sak samtidig, og har også sett eksempler på at førsteinstansen har omgjort eget vedtak, mens det ligger til overprøving i klageinstansen eller Trygderetten, uten at det har vært grunnlag for omgjøringen.

Forvaltningsloven § 35 regulerer NAVs adgang til å omgjøre vedtak uten klage, men det er ingen positiv regulering verken av NAVs plikt til å vurdere om et vedtak skal omgjøres uten klage eller plikten til å omgjøre et vedtak. I praksis behandler NAV alle krav om omgjøringer som om det foreligger en plikt til å vurdere om det tidligere vedtaket skal omgjøres. Det kan føre til at klage- og ankefristene mister sin betydning.

Bestemmelsen utvalget foreslår skal regulere NAVs plikt til å vurdere et krav fra bruker om at et vedtak skal omgjøres. Utvalget foreslår ikke endringer i den adgangen NAV har til å omgjøre gyldige vedtak, og plikten til å omgjøre ugyldige vedtak til gunst for bruker, og adgangen til å omgjøre ugyldige vedtak til skade for bruker, av eget tiltak i forvaltningsloven § 35 og ulovfestet lære.

NAV Klageinstans etterlyser en grundigere utredning og vurdering av forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen i utkast til ny folketrygdlov § 21-Xh og forvaltningsloven § 35 og ulovfestet lære. Vi er usikre på om forslaget, slik det er formulert, gir hjemmel til å behandle krav om omgjøring enklere enn nå. Slik vi vurderer det, vil praksis bli som nå, det vil si at NAV gjør en gyldighetsvurdering av vedtaket og omgjør det dersom det er grunnlag for det. Dersom det ikke er grunnlag for omgjøring av realiteten, får bruker en beslutning der konklusjonen er at det tidligere vedtaket er gyldig.

Vi støtter utvalgets forslag om at begjæring om omgjøring må gjøres skriftlig til det organet som traff vedtaket i siste instans, slik at plikten til å behandle anmodningen kun ligger til dette organet. I dag er dette ikke regulert, men blir praktisert slik at bruker kan kreve at også førsteinstansens vedtak omgjort selv om også klageinstansen har fattet vedtak. Vi støtter også forslaget om at krav om omgjøring ikke kan settes frem før klage- eller ankesaken er avgjort. Det vil gjøre prosessene mer ryddige og forutsigbare for både bruker og NAV.

Kapittel 20 Tiltak for sikre rett resultat i første vedtak

Utvalgets forslag

- at det etableres et skille mellom avvisning og avslag i søknadssaker, avhengig av hvor i prosessen man er, for å klargjøre forholdet mellom brukers opplysningsplikt og NAVs utredningsplikt
- at en søknad som fyller lovens krav, skal behandles og enten innvilges eller avslås
- at NAVs foreleggelsesplikt skal presiseres og utvides, slik at det blir klarere hvilke opplysninger NAV må forelegge for brukeren før vedtak fattes
- at begrunnelsesplikten skjerpes i visse sakstyper og at avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd skal begrunnes særlig grundig

Vår vurdering

Klageinstansen er enig i utvalgets vurdering av at mangler ved saksbehandlingen i førsteinstansen bidrar til uriktige førstegangsvedtak og klager. Tiltakene utvalget har om foreleggelsesplikten og for å tydeliggjøre forholdet mellom utredningsplikten og opplysningsplikten, er avgjørende for å sikre riktige førstegangsvedtak. Vi støtter forslagene.

Foreleggelsesplikten

Utvalget viser til at manglende foreleggelse av opplysninger for bruker, er en gjennomgående svakhet ved saksbehandlingen i NAV. Dette mener utvalget fører til feil og unødvendig mange klager. Utvalget foreslår av den grunn at NAVs foreleggelsesplikt presiseres og utvides, slik at det blir klarere hvilke opplysninger NAV må forelegge for brukeren før vedtak treffes. Klageinstansen er enig i utvalgets funn og utvalgets forslag til presisering.

For å sikre riktig førstegangsvedtak, er det avgjørende at bruker er kjent med de opplysningene NAV har om vedkommende i den konkrete saken, og at NAV enkelt og effektivt kan forelegge opplysninger for bruker løpende gjennom saksgangen. Med en effektiv innsynsløsning vil bruker aktivt kunne medvirke i egen sak og hensynet til kontradiksjon vil kunne ivaretas. En god innsynsløsning og mulighet for løpende foreleggelse av opplysninger, vil sikre riktig resultat, raskere saksbehandling og ikke minst bidra til å øke tilliten til NAV. NAV har per i dag ikke en innsynsløsning som på en hensiktsmessig måte gir bruker oversikt over hvilke opplysninger NAV har i brukers saker.

For å kunne overholde foreleggelsesplikten og brukers rett til kontradiksjon, er det helt avgjørende at NAV får en velfungerende innsynsløsning og en løsning/plattform for å forelegge opplysninger for bruker og motta vedkommendes merknader. Uten slike systemer vil det være vanskelig for NAV å kunne overholde de kravene som stilles til vår saksbehandling, fordi innsynet bruker har krav på i egen sak må gis manuelt av saksbehandler. Vi mener at behovet for gode tekniske løsninger, for å støtte opp under kravene som er stilt til NAV i forvaltningsloven, kunne vært enda tydeligere beskrevet som et tiltak i NOUen.

Utvalget forutsetter at dersom det lages gode digitale løsninger, behøver ikke foreleggelsesplikten å medføre betydelig merarbeid for NAV. Dette støtter klageinstansen. Det er helt sentralt for å kunne overholde foreleggelsesplikten at dagens manuelle løsning blir erstattet.

Særlig om innhenting og foreleggelse av medisinske uttalelser

Slik utvalget viser til, supplerer NAV opplysninger fra bruker ved regelmessig å innhente medisinske opplysninger fra fastlege eller spesialister.

I saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd ber NAV brukers fastlege om å fylle ut en legeerklæring. Dagens legeerklæringsskjema dekker flere ytelser. Spørsmålene i skjemaet er generelle og er ikke målrettet mot situasjonen brukeren er i, og den funksjonsevnen vedkommende har. Opplysningene fastlegen gir i skjemaet er ofte ikke tilstrekkelige for at NAV kan vurdere vilkårene for rett til ytelse, det er en risiko for at NAV misforstår informasjonen legen gir og i enkelte tilfeller får NAV mer opplysninger enn nødvendig.

I saker om sykepenges, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd mottar NAV medisinske opplysninger over tid og informasjonen fra legen bygger ofte videre på den som er gitt tidligere. Det er per i dag ingen teknisk løsning i NAV for å se opplysningene i sammenheng eller for å sammenstille tidligere opplysninger. Saksbehandlingen er helt manuell, slik at saksbehandler i NAV leser legeerklæringene enkeltvis, og særlig i saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, kan dokumentmengden være svært omfattende.

For at en bruker både skal kunne forstå opplysningene som går frem av legeerklæringene og benytte sin rett til kontradiksjon, er det helt avgjørende at NAVs innhenting av opplysninger fra helsepersonell blir gjort bedre. Muligheten for å ivareta sine egne interesser forutsetter at opplysningene er forståelige, i et klart språk og lett tilgjengelig.

Særlig om foreleggelses av uttalelser fra rådgivende lege

Utvalget foreslår at NAV skal ha en lovfestet plikt til å forelegge opplysninger de har gitt til og fått fra rådgivende lege for bruker. Klageinstansen støtter forslaget. Disse opplysningene er ofte helt sentrale bevis i saker som er av stor betydning for bruker. For å sikre brukers rett til kontradiksjon er det avgjørende at det er tilstrekkelig kvalitet på saksbehandlers spørsmål til rådgivende lege og rådgivende leges uttalelse. Behovet for et godt digitalt verktøy for å sørge for foreleggelse og mulighet for kontradiksjon er det samme for disse opplysningene som for alle andre opplysninger NAV innhenter i brukers sak.

Presisering av begrunnelsesplikten

Klageinstansen slutter seg til at tilstrekkelig gode begrunnelser er et viktig tiltak for å sikre flere riktige førstegangsvedtak.

Utvalget viser til at kravet til begrunnelser likevel ikke må gå på bekostning av muligheten for å automatisere, som igjen vil kunne gi gode vedtak. Klageinstansen vil bemerke at vår erfaring med automatiserte vedtak er at disse ofte har gitt en tydelig økt klagefrekvens. I flere kvalitetsrapporter har vi vist til at på områder NAV i dag benytter automatiserte vedtak, for eksempel alderspensjon, foreldrepenger, enslig forsørger og barnetrygd, er begrunnelsene for standardiserte og knappe i dagens løsninger. Dette gir risiko for tap av rettigheter og unødvendige klager. Brukere kjenner seg ikke igjen saken sin, og for bruker kan det se ut som NAV ikke har sett på de opplysningene som vedkommende mener er viktige. For at automatisering skal kunne gi bedre vedtak og færre klager, må begrunnelsen i vedtakene være utformet slik at bruker gjenkjenner saken sin.

Skjerpet begrunnelsesplikt for avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

Utvalget foreslår at det bør stilles et skjerpet krav til angivelse av faktum, og at det i begrunnelsen skal vises til de bevisene som er trukket inn for å avgjøre omtvistet faktum. Det gjelder både de bevisene som støtter vedtakets konklusjon, og de som taler i motsatt i retning. En av årsakene til behovet for en skjerpet begrunnelsesplikt er at saker om arbeidsavklaringspenger og uføretrygd ofte inneholder motstridende opplysninger.

Klageinstansen støtter forslaget om skjerpet begrunnelsesplikt for avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Vi har erfart at avslagene i for stor grad er preget av standardisering.

Kapittel 21 Rammene for å påklage førsteinstansens vedtak

Utvalgets forslag

- at klagefristen i alle saker på Navs myndighetsområde skal være tre uker, i tråd med forvaltningslovens alminnelige regel
- at brukere som oppfyller inntektskravene etter rettshjelpsloven, kan få dekket kostnader til hjelp med å få vurdert om det er grunnlag for klage

Vår vurdering

NAV Klageinstans er enig i at klagefristen på NAVs myndighetsområde kan være tre uker. Vi vurderer at dette er tilstrekkelig tid for bruker å rådføre seg med advokat, og sende inn klage. Vi ser at det kan være knapt med tid for bruker å forhøre seg med lege og få dokumentasjon når det gjelder helserelaterte ytelser. Å innhente dokumentasjon fra arbeidsgiver bør som regel være mulig innen klagefristen. Vi er også enige med utvalget i at i de tilfellene tre uker blir knapt, kan dette avhjelpest med fristforlengelse eller fristavbrytende klage med frist for å ettersende begrunnelsen. Ved fristoversittelse kan NAV vurdere oppreisning. Behandlingen av klagen kan også utsettes i påvente av ytterligere opplysninger, dersom klager tar kontakt og begrunner behovet.

Klageinstansen vurderer derfor at det ikke bør være problematisk at fristen endres til tre uker. Videre er vi enige i utvalget i at det kan være hensiktsmessig med samme klagefrist for alle vedtak i NAV, og samme frist som hovedregelen i forvaltningen ellers.

Vi er enige i utvalgets forslag om endring i rettshjelpsordningen. Vi erfarer at slik ordningen er nå, kan den virke som et incitament til å sette frem klage i saker der denne åpenbart ikke kan føre frem, og at den foreslåtte endringen vil kunne bøte på dette.

Kapittel 22 Rammene for søksmål til Trygderetten

Utvalgets forslag

- at gjeldende regler om Trygderettens saklige virkeområde videreføres
- at departementet ved behov bør vurdere om det i forskrift skal gjøres unntak for visse sakstyper
- at det fortsatt skal være gebyrfritt å bringe saker inn for Trygderetten
- at ankefristen på seks uker videreføres som søksmålsfrist

Vår vurdering

Klageinstansen er enig i utvalgets vurderinger og forslag. Vi er enige i at brukerne ikke bør være henvist til kostbar behandling i tingretten for å få prøvd klagevedtakene.

Vi stiller spørsmål ved om det ikke bør vurderes om flere klagevedtak bør kunne bringes inn for Trygderetten, for eksempel vedtak etter kontantstøtteloven og arbeidsmarkedsloven.

Når det gjelder gebyr, vurderer vi i likhet med utvalget, at de beste grunnene taler for gebyrfri behandling i Trygderetten. Vi er enige i at de andre tiltakene som er foreslått av utvalget i større grad bør kunne bidra til kortere saksbehandlingstid i Trygderetten.

Vi er også enige i utvalgets vurdering av søksmålsfrist. Regelen er godt innarbeidet, og selv om fristen er lengre enn foreslått klagefrist på tre uker, så er det gode grunner for å gi lengre

frist for søksmål. Ved søksmål vil det i større grad være normen at bevis leveres sammen med stevning, slik at tilsvar kan dekke saken i større grad. Kortere frist, og økt innkomst av bevis i senere presseskriv, vil øke arbeidsmengden for klageinstansen.