



# SIVILOMBUDET

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET  
Postboks 8019 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse  
2023/2090

Deres referanse  
23/1776

Vår saksbehandler  
Caroline Lundblad

Dato  
30.08.2023

## Høringsvar - NOU 2023: 11 Raskt og riktig - En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten

Det vises til høringsbrev 4. mai 2023 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om NOU 2023: 11 *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten.*

### 1. Innledning

Sivilombudet mottar årlig mange klager på Navs myndighetsområde og har gjennom behandlingen av disse fått innblikk i flere utfordringer. I vårt høringsvar vil vi først og fremst formidle det vi mener er relevante erfaringer fra klagesaksbehandlingen hos ombudet og kommentere enkelte forslag i lys av dette.

Ombudet kan slutte seg til den overordnede problembeskrivelsen i utredningen. Klagen vi mottar på Navs myndighetsområde gjelder ulike ytelser og ulike rettslige spørsmål. Mange klager gjelder utelukkende lang saksbehandlingstid og/eller manglende svar fra Nav. Temaer som går igjen er lang behandlingstid av søknad for enkelte ytelser, førstinstansens tidsbruk ved klageforberedelse, manglende orientering om forsinkelser/forlenget behandlingstid underveis, samt at det er vanskelig og tidkrevende å få kontakt med en saksbehandler som kjenner saken.

Ombudet er enig med utvalget i at kvaliteten på behandlingen og vedtakene i førstinstans må heves. Utvalget viser til at 40 prosent av alle saker som blir påklaget, og eventuelt senere påanket, blir omgjort, og at en viktig årsak til dette er et høyt antall uriktige førstegangsvedtak. Økt kvalitet er en sentral forutsetning for å nå den overordnede målsetningen om at behandlingen skal skje «raskt og riktig». Færre overprøvinger av samme sak i forbindelse med klage innebærer isolert sett dårligere rettssikkerhet for brukerne. Bedre kvalitet på behandlingen i førstinstans gjør det mindre betenkelig å redusere antall overprøvinger. Ombudet vil derfor understreke at målsetningen om økt kvalitet i førstinstans må prioriteres minst på lik linje med øvrige tiltak som er foreslått. I tillegg må effekten av tiltakene måles slik at resultatet ikke fortsatt blir dårlig kvalitet i første instans, men med redusert mulighet til overprøving.

Det er flere forslag i utredningen som skal bidra til bedre kvalitet i førsteinstans. I den forbindelse vil ombudet fremheve at kompetanseheving, og presise og oppdaterte rundskriv som er i samsvar med lov, også er viktige faktorer for kvaliteten i førsteinstans.

## **2. Behandlingstid for klagesaker i førsteinstans**

For å få ned samlet saksbehandlingstid fra søknad fremsettes til saken er endelig avgjort av Trygderetten, foreslår utvalget å redusere antall prøvinger av samme sak i klage- og ankeprosessen. Klage skal fremsettes direkte for klageinstansen. Førsteinstansen skal ikke saksforberede klagen eller vurdere om vedtaket skal omgjøres før klagen sendes til klageinstansen. Stevning skal fremsettes direkte for Trygderetten.

Utvalget viser til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for førsteinstansens oppgaver med en klagesak i 2021 var 98 dager. En undersøkelse utført for utvalget viste at mesteparten av tiden er liggetid, og at aktiv saksbehandlingstid er svært kort. Gjennomsnittstid for enkelte ytelser er nevnt i rapporten, og varierer fra 35 til 128 dager. Sykepenger er ikke nevnt.

Høsten 2022 undersøkte ombudet på generelt grunnlag saksbehandlingstiden hos Nav Arbeid og ytelser i klagesaker om sykepenger (SOM-2022-4415). Nav opplyste til ombudet at årsaken til den lange behandlingstiden var ettervirkninger av koronapandemien og at den negative situasjonen hadde blitt forsterket på grunn av innføringer av nye systemløsninger. Opplysninger om forventet behandlingstid i førsteinstans på nav.no ble endret fra 26 til 52 uker (182 til 364 dager) under ombudets behandling av saken. Ombudet uttrykte at den lange saksbehandlingstiden er bekymringsfull. Saken følges fortsatt opp av ombudet ved at direktoratet gir regelmessig tilbakemelding om utviklingen i saksbehandlingstiden. Uttalelsen illustrerer antagelig et ytterpunkt av tidsbruk for klagevurderingen i førsteinstans.

## **3. Kvaliteten på begrunnelsene i førsteinstansens vedtak**

Basert på undersøkelser utvalget har utført og hatt tilgang til, finner utvalget at begrunnelsene i mange av Navs vedtak ikke oppfyller forvaltningslovens krav. Svakheterne er først og fremst knyttet til førsteinstansens vedtak. De preges av standardtekster og liten individuell tilpasning. Utvalget mener at svake begrunnelser bidrar til å øke klagevolumet fordi brukers tillit til Nav er avhengig av at brukeren forstår vedtaket. Det er foreslått at plikten til å begrunne avslag skjerpes i saker som gjelder avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Dersom vedtaket bygger på rundskriv, skal begrunnelsen også vise til rundskrivet og den relevante delen.

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt begrunnelsene i vedtak om avslag på sykepenger og uføretrygd truffet av førsteinstans i Nav. I undersøkelsen har vi gjennomgått 100 avslagsvedtak, jevnt fordelt på de to ytelsene. Ombudets undersøkelse er ikke avsluttet, men forventes ferdigstilt og publisert i løpet av høsten 2023. Funnene i undersøkelsen samsvarer med utvalgets vurderinger om at begrunnelsen i førsteinstansens vedtak ikke er gode nok. Mange av de undersøkte vedtakene var utformet slik at begrunnelsen var vanskelig å forstå for mottaker og oppfylte ikke målet om at begrunnelsen skulle gi søker grunnlag for å vurdere klage. Ombudets foreløpige vurdering er at mange vedtak med tilhørende

begrunnelse ikke var utformet i samsvar med kravet til god forvaltningsskikk. Ombudet er enig med utvalget i at god kvalitet i begrunnelsene kan forhindre at riktige vedtak blir påklaget. I tillegg vil gode begrunnelser bevisstgjøre saksbehandleren og bidra til riktige vedtak.

#### **4. Begrunnelsen skal vise til rundskriv**

I klagesaksbehandlingen har ombudet sett flere eksempler på at det i førsteinstansens vedtak ikke er vist til relevant rundskriv, selv om rundskrivet for eksempel angir konkret hvordan et bestemt vilkår skal tolkes. Det kan skape usikkerhet om hvorvidt rundskrivet har blitt anvendt i saken og gjør det vanskeligere for brukere å vite om vedtaket bygger på en riktig tolkning av reglene og vurdere grunnlaget for å klage. Et krav om at begrunnelsen skal vise til den relevante delen av et rundskriv kan bidra til forbedring. Det kan også virke tillitsskapende for brukeren å se at søknaden er avgjort i tråd med det som er praksis på området.

Ombudet har imidlertid erfart i noen saker at rundskrivet gir anvisning på en tolkning som ikke er fullt ut forenelig med lovhjemmelen og vil generelt understreke viktigheten av at rundskrivene har klar hjemmel i lov, er oppdatert, presist utformet og av høy kvalitet, og at endringer/oppdateringer av rundskriv formidles raskt og effektivt til saksbehandlere i førsteinstans.

#### **5. Kortere klagefrist**

Klagefristen er foreslått redusert til tre uker. Utvalget mener det ikke er tilstrekkelige grunner for å ha en annen klagefrist på folketrygdlovens område enn den alminnelige klagefristen i forvaltningen. Det er ombudets klare erfaring at det er vanskelig for mange brukere å forstå Navs vedtak, og at brukerne trenger noe tid for å områ seg og eventuelt søke bistand fra advokat. I tillegg er regelverket komplisert for flere av ytelsene, og mange av vedtakene fra førsteinstans er uriktige. Selv med dagens klagefrist er det mange som først etter klagefristen skjønner at vedtaket kunne/burde vært påklaget. Det vil kunne føre til flere krav om fristoppreisning og omgjøring utenfor klage. Vi er derfor skeptiske til å redusere klagefristen, særlig ettersom vedtakene har stor velferdsmessig betydning. Den foreslåtte reduksjonen av klagefristen vil etter ombudets syn trolig utgjøre liten forskjell i den totale behandlingstiden for saken. Dersom man fastholder en reduksjon av klagefristen til tre uker, bør det samtidig vurderes å utvide mulighetene for å tillate klage levert etter fristen.

#### **6. Endring av Navs plikt til å vurdere omgjøring utenfor klagesak**

For å forhindre parallelle prosesser i systemet om samme sak, foreslår utvalget at Navs plikt til å realitetsbehandle en begjæring om omgjøring utenfor klagesak begrenses og at det stilles formkrav til begjæringen. Forslaget går ut på at vilkårene for Navs revurderingsplikt skal være de samme som gjelder for gjenopptak av Trygderettens kjennelser, jf. trygderettsloven § 27.

Fra juli 2017 har Nav brukt forvaltningsloven § 35 som rettslig grunnlag ved avgjørelsen av krav om ny behandling av vedtak utenfor klagesaker. Avgjørelsen blir gjort i beslutnings form og kan ikke påklages i Nav. Flertallet i Trygderettens femmedlemskjennelse TRR-2019-2902 kom til at Navs beslutninger om ikke å omgjøre et vedtak etter forvaltningsloven § 35, ikke kan ankes til Trygderetten. Tidligere gjaldt en ulovfestet regel om gjenopptak av Navs vedtak, tilsvarende den som gjaldt for Trygderettens kjennelser. Et avslag på begjæring om gjenopptak kunne ankes inn for Trygderetten.

Etter endringen i 2017, som medførte at avslag på begjæring om omgjøring ikke kunne påklages eller ankes, har ombudet mottatt mange klager over avslag på omgjøring. Fordi det ikke er klage- og ankemulighet i forvaltningen, er ombudet eneste overprøvingsinstans.

Ofte gjelder sakene avslag på omgjøring av førsteinstansens vedtak. Mange av vedtakene i førsteinstans er ikke forståelige for brukeren. Uforståelige/dårlige begrunnelser er klagedrivende, men kan også ha som konsekvens at brukeren ikke setter frem klage innen fristen. Et vedtak som inneholder en positiv avgjørelse for brukeren kan også innebære et «delvis avslag» som kunne vært påklaget, for eksempel når uføretrygd innvilges, men uten å få trygden beregnet etter særregelen for unge uføre. I disse tilfellene, der klager først på et senere tidspunkt forstår at vedtaket burde/kunne vært påklaget, vil en omgjæringsbegjæring være brukerens eneste mulighet for en ny vurdering av saken.

De materielle reglene for ytelse av stor velferdsmessig betydning for brukeren, som for eksempel uføretrygd, er kompliserte og inneholder skjønnsmessige vurderinger. Vanskelige rettsregler krever gode og grundige begrunnelser for at brukeren skal forstå vedtaket som treffes. Dersom vilkårene for Navs plikt til å vurdere en sak på nytt innskrenkes, og det innføres formkrav til begjæringen, er det etter ombudets syn risiko for rettstap for brukeren. Risikoen forsterkes ytterligere hvis klagefristen samtidig reduseres fra seks til tre uker. Ombudet er skeptisk til å innføre slike endringer før man kan konstatere at kvaliteten på vedtakene i førsteinstans er hevet, slik at det blir flere riktige vedtak, og som er forståelige for brukeren. Utvalget kommenterer ikke om et avslag på begjæring om omgjøring skal kunne påklages eller ankes. Etter ombudet syn bør det tas klart stilling til om det skal være klage- og ankerett over et avslag på begjæring om omgjøring.

## **7. Skille mellom avvisning og avslag**

Utvalget foreslår å etablere et skille mellom avvisning og avslag i førsteinstans, og at det bør gjelde formelle krav til en søknad for at den skal tas til behandling. Skillet skal bidra til å klargjøre grensen mellom søkerens opplysningsplikt og Navs utredningsplikt. Det er foreslått lovregulering av minstekrav til søknaden, og at ytterligere krav som kan variere etter ytelsens art kan stilles i forskrift. Ombudet er enig med utvalget i at det er viktig at utformingen av kravene til søknaden ikke får et for formalistisk preg slik at de blir vanskelige å oppfylle for søkeren.

Økt fokus på Navs veiledningsplikt under søknadsprosessen er positivt fordi det kan føre til flere komplette søknader som er klare for realitetsbehandling raskere. Hvis brukeren ikke

retter søknaden innen en fastsatt frist, kan søknaden avvises. Avvisningsvedtaket skal kunne påklages, men klagen kan bare gjelde spørsmålet om vilkårene for å ta saken til behandling var oppfylt. Ombudet vil peke på at brukeren kan påklage et avvisningsvedtak og parallelt sende ny søknad om samme ytelse. Det kan være hensiktsmessig at forholdet mellom en klage på avvisning og ny søknad avklares for å unngå at det verserer flere prosesser om det som i realiteten er samme sak. Et parallelt klagespor er prosessdrivende og kan gi uheldige utslag som lengre saksbehandlingstid. Ettersom søknadstidspunktet har betydning, kan klageren ha oppfordring til å både påklage en avvisning og fremsette ny fullstendig søknad så raskt som mulig. Fordi klagebehandlingen av en avvisning kan ta tid, bør ikke behandlingen av en ny søknad automatisk settes på pause. Nav har på dette stadiet ikke realitetsbehandlet kravet, og det må antas at flere av kravene/søknadene som er avvist som ufullstendige vil være materielt berettiget.

## **8. Saksbehandlingstid i saker som oppheves og hjemsendes**

Utvalget viser til at det i dag ikke er noen regulering i loven eller i Navs rundskriv om hvordan en sak skal behandles etter oppheving i Trygderetten, og at det er uheldig at saker som kommer tilbake til Nav etter oppheving i Trygderetten ikke prioriteres.

Saksbehandlingstiden i de hjemviste sakene kan bli svært lang, særlig der brukeren ikke får medhold etter en fornyet behandling slik at det blir en ny klagerunde. Sivilombudet har flere ganger undersøkt saksbehandlingstiden og tatt opp behovet for en velfungerende prioriteringsrutine med Arbeids- og velferdsdirektoratet. SOM-2015-1135 gjaldt sak hjemsendt fra Trygderetten til Nav. Den gang svarte direktoratet at hjemsendte saker fra både Nav Klageinstans og Trygderetten skulle ha høy prioritet. I SOM-2022-4160, som gjaldt en sak hjemsendt fra Nav Klageinstans, påpekte ombudet på nytt viktigheten av at Nav har systemer og rutiner som fanger opp sakene.

Ombudet er positiv til forslaget om å lovfeste at saker som oppheves i Trygderetten og sendes tilbake til Nav skal prioriteres og avgjøres i klageinstansen. Det vil hindre at saken havner i ny saksbehandlingsskø i førsteinstans. Som det fremgår over, har Nav i dag prioriteringsrutiner for disse prosessene. Ombudet har imidlertid erfart at dagens rutine kan glippe i noen tilfeller. En lovfestet prioriteringsplikt vil bidra til at slike saker behandles raskt.

Utvalget foreslår også at klageinstansen som hovedregel selv skal treffe ny realitetsavgjørelse i saken, og at departementet gis forskriftskompetanse til å åpne for opphevelse hvis nytt vedtak i førsteinstansen fremstår som den klart beste løsning for klager. For å oppnå en reell reduksjon i antall saker som starter på nytt i førsteinstans, vil ombudet understreke at kriteriene for når klageinstansen kan oppheve i stedet for å treffe realitetsavgjørelse må være tilstrekkelig presise.

## **9. Trygderetten som særdomstol**

Utvalget foreslår at Trygderetten gis formell status som særdomstol, og at brukerne skal fremsette stevning for Trygderetten. Fristen på seks uker som i dag gjelder for anker til Trygderetten beholdes som søksmålsfrist.

For å få en klage behandlet av Sivilombudet, må alle mulighetene for å klage i forvaltningen være brukt, jf. sivilombudsloven § 8. I de aller fleste saker som gjelder Nav må man derfor først bruke ankeretten til Trygderetten. Søksmålsfristen for å bringe saken inn for lagmannsretten er seks måneder. For å sikre at ombudet er en reell klagemulighet før ordinær domstolsbehandling, avbrytes lovbestemte søksmålsfrister dersom saken bringes inn for ombudet, jf. sivilombudsloven § 14.

Domstolenes virksomhet er unntatt fra ombudets arbeidsområde, jf. sivilombudsloven § 4 annet ledd bokstav d. Dersom Trygderetten får status som særdomstol, vil Trygderettens avgjørelser i motsetning til i dag, falle utenfor ombudets arbeidsområde. Ombudet vil bare kunne behandle klager på vedtak fra Nav Klageinstans som ikke har vært prøvd av Trygderetten. Søksmålsfristen til Trygderetten avbrytes dersom brukeren bringer saken inn for ombudet før søksmålsfristen er utløpt. Brukeren kan velge å klage Nav Klageinstans' vedtak inn for ombudet før saken eventuelt behandles i Trygderetten.

Ombudet avgjør selv hvilke saker som skal tas til behandling. Vi realitetsbehandler sjeldent saker der uenigheten i saken dreier seg om faktiske eller medisinske spørsmål. For ombudet fremstår det som lite hensiktsmessig å behandle klager over vedtak fra Nav før saken har vært prøvd av Trygderetten. Trygderetten har tilgang til medlemmer som er trygdemedisinsk kyndige og attføringskyndige. Ombudet har ikke denne type fagkompetanse, og prioriterer saker der juridiske spørsmål, herunder saksbehandlingsregler, er sentrale. I mange saker på dette området er det imidlertid uenighet om medisinsk- og attføringsfaglige spørsmål. At man uten kostnader kan få prøvd saken sin hos ombudet og Trygderetten, vil antagelig føre til at mange vil bruke begge klagespor. Behandlingen hos ombudet kan dermed bli et forsinkende element for den totale saksbehandlingstiden i et større antall saker.

## **10. Navs tilgjengelighet overfor brukeren**

Et gjentagende tema i klager til ombudet er brukerens vanskeligheter med å komme i kontakt med noen i Nav som kan svare muntlig på konkrete spørsmål i saken. En samtale med Nav Kontaktsenter dekker ikke alltid informasjonsbehovet til brukeren. Nav Kontaktsenter kan videreformidle en henvendelse til vedtaksinstansen. En saksbehandler skal da ringe brukere opp innen to virkedager. Ombudets erfaring er at denne løsningen ikke fungerer godt. Inntrykket er at todagersfristen ikke alltid overholdes. I tillegg er det slik at dersom brukeren ikke tar telefonen når Nav ringer, må hen på nytt henvende seg til Nav Kontaktsenter og vente inntil to virkedager på oppringing.

Som utvalget påpeker, er saksbehandlingen på mange ytelsesområder i førsteinstansen organisert i én nasjonal kø. Det er derfor ikke gitt at brukeren får snakke med «sin» saksbehandler. Ombudet har også erfart gjennom egen kontakt med Nav Kontaktsenter i behandlingen av klagesaker at kontaktsenteret ikke kan se at det står en saksbehandler på saken.

Utvalgets forslag om at klager skal fremsettes direkte for klageinstansen vil føre til at en større del av den totale prosessen forskyves til Nav Klageinstans. Selv om flere av tiltakene som foreslås skal legge til rette for bedre kvalitet i førsteinstans, og dermed også redusere

brukerens behov for dialog med Nav for å avklare spørsmål, er det grunn til å anta at mengden av henvendelser til organet vil øke sammenlignet med i dag. Det er viktig at klageinstansen organiserer seg på en måte som gjør at brukere med behov for det får mulighet til å snakke med noen som kjenner saken hos klageinstansen.

Hanne Harlem  
sivilombud

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*