

KLAGE OG OMGJØRING I NAV – HVA KAN GJØRES BEDRE?

Av: Roland Mandal og Karin Dyrstad, SINTEF

Sammendrag

NAV fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig. I 2015 ble 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning i første instans, påklaget til NAV Klageinstans. Av disse klagene ble 22 805 (42 prosent) omgjort etter en ny vurdering i NAV Forvaltning. De resterende 31 195 klagene ble oversendt klageinstansen for avgjørelse. Både fra et rettsikkerhets- og ressursperspektiv er det problematisk dersom en stor andel av disse sakene kunne vært avsluttet tidligere. Høy omgjøringsandel kan dessuten tyde på at klageandelen kan være for lav.

I 2016 kartla SINTEF årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV Forvaltning. I denne artikkelen presenteres resultater fra undersøkelsen. En hovedårsak til at vedtak påklages og omgjøres på dette nivået i NAV er mangelfull utredning når førstegangsvedtakene fattes. En annen årsak er skriftlige vedtak som i for liten grad begrunner utfallet for brukerne. Vår anbefaling er at saksbehandlerne i NAV Forvaltning må prioritere enda høyere å innhente nødvendig dokumentasjon før vedtak fattes, og at sakene utredes grundigere. Informasjonen til brukerne må bli bedre, gjennom vedtaksbrev, mangelbrev og i øvrig kommunikasjon. Gode vedtaksbrev, med en individuell begrunnelse av sakens utfall, oppleves som spesielt viktig for å forebygge ubegrunnede klager, både blant saksbehandlerne i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans.

Digitalisering av søknadsprosessen kan gi positive effekter for både klageinngang og omgjøringsandel. Eksempler på mulige gevinster er enklere dokumentering, økt sporbarhet, raskere innsending av søknad og at hele søknaden med vedlegg er samlet på ett sted. Det er også en forventning i NAV om at økt digital selvbetjening vil frigjøre tid til andre oppgaver. Digitaliseringen løser imidlertid ikke alle utfordringene som preger saksbehandlingen i NAV. Mange brukere vil fortsatt trenge bistand fra veiledere i NAV-kontoret for å dokumentere og ferdigstille søknaden sin, og kravene til regelverksforståelse og det å kunne utforme gode skriftlige vedtak vil fortsatt gjelde for saksbehandlerne i NAV.

Innledning

NAV fatter om lag 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser årlig, på saksområder som foreldrepenger, barnetrygd, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd. I 2015 ble 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning i første instans, påklaget til NAV Klageinstans. Av disse klagenes ble 22 805 (42 prosent) omgjort etter en ny vurdering i NAV Forvaltning, også kalt underinstans. De resterende 31 195 klagenes ble oversendt klageinstansen for avgjørelse.¹ Disse klagesakene innebærer at saksbehandlere i NAV må bruke tid og ressurser på å saksbehandle og vurdere på nytt saker som allerede er saksbehandlet. Både fra et rettsikkerhetsperspektiv og ressursperspektiv er dette problematisk. I tillegg utfordrer det grunnleggende målsettinger for NAVs virksomhet, som at brukerne har krav på rett tjeneste og stønad til rett tid, at brukerne skal motta god service (tilpasset deres forutsetninger og behov) og at arbeids- og velferdsforvaltningen skal fungere på en effektiv måte.

SINTEF har gjennom et forskningsprosjekt finansiert med FARVE-midler fra NAV kartlagt årsakene til at vedtak påklages og omgjøres i NAV. Funn fra prosjektet ble offentliggjort i en rapport i juni 2016. I denne artikkelen presenterer vi utvalgte resultater fra rapporten. Vi retter oppmerksomheten mot det nivået i NAV der førstegangsvedtak om økonomiske ytelser fattes,

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

nemlig NAV Forvaltning. Vi ser nærmere på årsakene til at NAV Forvaltning omgjør en relativt stor andel av førstegangsvedtakene, og diskuterer tiltak som kan legge til rette for at en større andel av de påklagde vedtakene får riktig utfall i første runde. For et mer helhetlig bilde av datainnsamlingen og resultatene, viser vi til rapporten fra prosjektet (Mandal mfl. 2016).

Unødvendige, ubegrunnede og reelle klager

I rapporten vår om omgjøring av vedtak skiller vi mellom tre hovedgrupper av klager: *unødvendige*, *ubegrunnede* og *reelle klager*. Med *unødvendige klager* mener vi klager som kan knyttes til mangelfull veiledning og informasjon til søker, mangelfull innhenting av dokumentasjon, for dårlig kvalitetssikring av søknader og dårlig tilpassede maler for mangelbrev. Det vil si at vedtak om avslag er fattet på for dårlig grunnlag, og kan kategoriseres som saksbehandlingsfeil. Dersom bruker klager, vil slike saker ende med omgjøring av det opprinnelige vedtaket. *Ubegrunnede klager* kan defineres som klagesaker der saksbehandlingen har vært god, inkludert riktig bruk av faglig skjønn, der brukeren ikke har en reell grunn til å klage, og der det er åpenbart at en klage ikke kommer til å føre frem. Disse klagenes fører naturlig nok ikke til en omgjøring av det opprinnelige vedtaket. For å unngå denne typen klagesaker spiller de skriftlige vedtaksbrevne en viktig rolle. Den siste gruppa av klagesaker består av det vi kan kalle *reelle klager*, der det ikke har blitt begått åpenbare feil i saksbehandlingen, men der saken kan ha endret seg underveis, eller der vurderingen som er gjort, innebærer utstrakt bruk

Tabell 1. Forenklet fremstilling av tre typer klagesaker i NAV

Type klage	Hva	Utfall	Kjennetegn/konsekvenser
Unødvendig	Vedtak om avslag skyldes klare saksbehandlingsfeil i førstegangsvedtaket	Omgjøring	Problematisk, fordi riktig vedtak kunne vært fattet på et tidligere tidspunkt, med mindre samlet ressursbruk. Antakelig også en del brukere som <i>ikke</i> klager på vedtak i denne kategorien, noe som i så fall går ut over brukernes rettsikkerhet.
Ubegrunnet	Bruker har ingen reell grunn til å klage på vedtaket	Stadfestelse	Uheldig at NAV og personen som klager bruker ressurser på en klagesak som i en del tilfeller kunne vært unngått (for eksempel med bedre informasjon eller et mer individuelt begrunnet vedtaksbrev).
Reell	Nye/endrede opplysninger eller ulik bruk av skjønn kan gi saken nytt utfall	Omgjøring eller stadfestelse	Positivt med et visst antall reelle klager, både for brukernes rettsikkerhet og for NAVs forvaltningspraksis.

av skjønn. I slike saker er ikke utfallet av klagesaken gitt. I noen tilfeller vil ny saksbehandling føre til at det opprinnelige vedtaket blir gjort om, mens klagesaksbehandlingen i andre tilfeller vil bekrefte de vurderingene som ble gjort i førstegangsvedtaket. Tabell 1 oppsummerer de tre typene klagesaker slik vi har definert dem. I praksis vil skillet mellom de tre typene kunne være mindre klart.

Det er de unødvendige klagene som er de mest problematiske – fordi de kunne vært forebygget, for eksempel med andre rutiner, arbeidsmetoder og bedre koordinering i en tidlig fase av saksbehandlingen. Dette er saker der det ikke burde være nødvendig at brukere må levere en klage for å få innvilget en ytelse. Vedtak som omgjøres fordi saken var mangelfullt utredet i første runde, er den vanligste formen for vedtak som kunne vært unngått. Når disse påklages, og all nødvendig dokumentasjon kommer på plass, omgjøres disse vedtakene til brukers fordel (jf. Ekspertgruppens delrapport 2014). Den største betenkeligheten med avslagsvedtak fattet på mangelfullt grunnlag er risikoen for at en del brukere velger å ikke forfølge saken sin videre i tilfeller der avslaget var ubegrunnet. I så fall går en del brukere glipp av noe de rettmessig har krav på. En annen utfordring er at brukere som har fremsatt krav, og som har et rettskrav på ytelsen, må klare seg uten inntekter så lenge klagesaken pågår.

Ut fra datamaterialet vårt er det vanskelig å anslå hvor stor andel av klagene som tilhører de ulike kategoriene. At over 40 prosent av klagene som NAV Forvaltning mottar, ender med at enheten selv velger å gjøre om sine egne vedtak, tyder imidlertid på at unødvendige klager utgjør en betydelig del av det totale antallet klager. Tilsvarende oppgir NAV Klageinstans at saksbehandlingsfeil i NAV Forvaltning er den vanligste omgjøringsårsaken i sakene klageinstansen behandler (NAV Klageinstans 2015). I det følgende fokuserer vi på de unødvendige klagene, og hva NAV kan gjøre for å sikre at en større andel av vedtakene får korrekt utfall på lavest mulig nivå – og så nært brukeren som mulig.

I en tidlig fase av datainnsamlingen så vi behovet for å begrense datainnsamlingen til noen utvalgte ytelser, for å gå mer i dybden på disse. Vi ønsket å se nærmere på ytelser med et visst omfang (antall vedtak og ressurs-

bruk), og de skulle representere en variasjon når det gjaldt grad av regelverksstyrt versus skjønnsbasert saksbehandling. Vi ønsket også å se nærmere på ytelser både innenfor arbeids- og helseaksen og barne- og familieområdet. Vi endte dermed opp med følgende ytelser; dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger, enslig forsørgerstønad og barnebidrag.

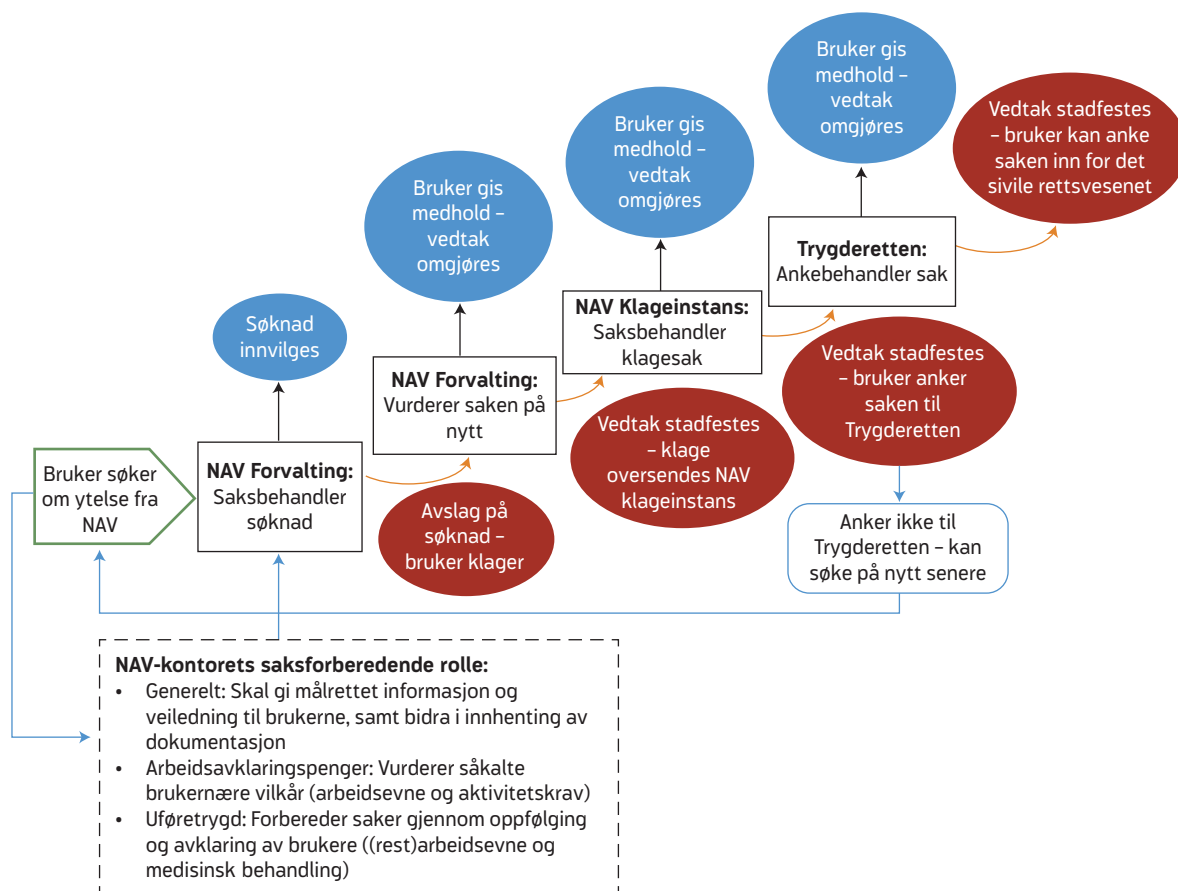
Hva er god saksbehandling i NAV?

Ifølge forvaltningslovens § 17 er det forvaltningsorganets oppgave å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Retten til en forsvarlig saksbehandling, inkludert skriftlig, begrunnet vedtak, samt retten til klagebehandling er viktig for brukernes rettssikkerhet. Som borger skal man kunne forvente en saksbehandling som bygger på gjeldende rett, der man gis innsyn i de vurderinger som ligger til grunn for et vedtak. For brukerne er det også vesentlig at riktig vedtak fattes så tidlig som mulig, spesielt når det dreier seg om ytelser som er nødvendig for å sikre livsopphold. At saksbehandlingen bygger på tilstrekkelig og relevant dokumentasjon, er et annet viktig rettssikkerhetshensyn. En stor andel klager på vedtak, og ikke minst en stor andel omgjøringer, kan indikere systematiske feil og mangler i saksbehandlingen.

Den formelle saksbehandlingen av krav om økonomiske ytelser gjøres i NAV Forvaltning (nå NAV Arbeid og ytelser). NAV Forvaltning omtales derfor ofte som *vedtaksinstans*. Alle klager skal i første omgang vurderes på nytt av det nivået som behandlet førstegangsvedtaket, det vil si NAV Forvaltning. Dersom NAV Forvaltning etter en ny vurdering kommer til samme resultat, skrives en innstilling til NAV Klageinstans om at NAV Forvaltning stadfester opprinnelig vedtak. Dersom NAV Klageinstans opprettholder NAV Forvaltning sitt vedtak, kan brukere velge å anke saken til Trygderetten, som er en instans som er uavhengig fra NAV. Figur 1 oppsummerer klage- og ankeprosessen i NAV og Trygderetten, og de muligheter brukerne har til å påklage og anke en sak.

Andelen vedtak som påklages varierer betydelig på tvers av saksområde. Tall fra kvalitetsrapporten til NAV Klageinstans (2015) viser for eksempel at mens inngangen av klagesaker innen foreldrepenger i 2014

Figur 1 Klage- og ankeprosessen i NAV og Trygderetten



var svært lav, så var inngangen av klagesaker for enslig forsørger og barnebidrag langt høyere. Dette er saker som gjerne krever omfattende innhenting av dokumentasjon og som skal saksbehandles ut fra et krevende regelverk. I tillegg er andelen avslag for førstegangsvedtakene høyere innenfor enslig forsørger og barnebidrag enn for foreldrepenger. Dette vil også påvirke klageinngangen. Også uføretrygd er et saksområde som kjennetegnes av høy klageinngang.

Det ser dermed ut til å være et mønster at komplekse saksområder, som enslig forsørger, barnebidrag og uføretrygd, fører til flere klager enn mer standardiserte saksområder, som for eksempel foreldrepenger. Komplekse saksområder kjennetegnes blant annet av et komplisert regelverk, stort innslag av juridisk og/eller medisinsk skjønn, eller en todelt saksbehandling, der også NAV-kontoret har et ansvar for å vurdere om kravene for en ytelse er oppfylt. Et regelverk som

involverer skjønnsmessige vurderinger stiller større krav til at vedtaket er utformet på en god måte og at bruker forstår innholdet i det skriftlige vedtaksbrevet. Vurderinger og utfall vil i større grad kunne diskuteres, sammenlignet med saksområder der vurderingen av inngangsvilkår og rettigheter ikke involverer skjønn. At det klages mer innenfor saksområder kjennetegnet av et komplekst regelverk og skjønnsmessige vurderinger, er slik sett lite overraskende.

Et relativt høyt antall klager og omgjøringer reiser noen grunnleggende spørsmål om saksbehandlingen i NAV. For det første er det en utfordring at en stor mengde klagesaker tar ressurser bort fra ordinær saksbehandling og andre viktige oppgaver. Omkostningene ved saksbehandlingsfeil og klagerunder er store, både for NAV og for brukerne. En høy omgjøringsandel reiser også spørsmål ved om klageinngangen i virkeligheten er for lav, og om det er slik at flere brukere burde klaget på avslag.

For det andre: det at klage- og omgjøringsandeler varierer på tvers av saksområder og enheter reiser også noen grunnleggende spørsmål (jf. Riksrevisjonen 2012). Denne typen variasjon sår en usikkerhet knyttet til forvaltningspraksisen ved ulike enheter, og om saksbehandlingen preges av forskjeller som ikke burde være der. Ifølge Riksrevisjonen hadde noen fylker en omgjøringsprosent på inntil 70 innenfor enkelte saksområder (ibid.). Mens få klager og omgjøringer på den ene side kan tyde på en liberal praksis, kan det heller ikke utelukkes at det skyldes et godt forarbeid og god brukeroppfølgning, noe som i neste omgang fører til at færre brukere søker om ytelse som det ikke er grunnlag for. I så fall kan det føre til færre klager og omgjøringer, uten at det er et uttrykk for en mer liberal praksis.

Data og metode

Resultatene som presenteres bygger på en elektronisk kartlegging gjennomført i NAV Forvaltning, samt fokusgruppeintervjuer med saksbehandlere i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans. Sommeren 2015 gjennomførte vi en kartlegging blant ledere og saksbehandlere i NAV Forvaltning. Undersøkelsen ble sendt ut til alle enhetene i NAV Forvaltning, og hver enhet skulle svare på ett skjema. Purring ble sendt ut 21. august og 7. september, før undersøkelsen ble lukket 9. september. 18 av de 22 forvaltningsenhetene som ble invitert til å delta, besvarte spørreskjemaet. Kartleggingen gjaldt altså ikke et utvalg av forvaltningsenheter, men alle enhetene i landet. Dette, sammen med den høye svarprosenten, gjør at materialet er representativt, selv om antallet svar er lavt. I forkant av kartleggingen vurderte vi at avdelingsledere, sammen med aktuelle fagkoordinatorer, ville være best posisjonert til å besvare spørsmålene. I invitasjonen til undersøkelsen oppfordret vi den enkelte forvaltningsenhet til å løse dette på den måten som ga mest mulig informerte og oppdaterte svar. Både spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål inngikk i kartleggingen.

De kvalitative intervjuene ble organisert etter ytelse, slik at vi samlet saksbehandlere på samme nivå som jobbet med de samme ytelsene. Det ble i alt gjennomført tolv intervjuer med ansatte i NAV Forvalt-

ning og ti med ansatte i NAV Klageinstans. Som det fremgår av figur 1, er det de klagesakene der NAV Forvaltning stadfester sitt opprinnelige vedtak som blir sendt over til NAV Klageinstans. Klageinstansen skal da foreta en ny og uavhengig vurdering av saken, basert på den dokumentasjonen som foreligger. NAV Klageinstans er én nasjonal klageinstans, med seks avdelingskontor spredt rundt omkring i landet (Mandal mfl. 2016). Fra 1. januar 2013 har klageinstansen vært organisert på en slik måte at ingen saksområder blir behandlet i mer enn tre av avdelingskontorene. Dette for å sikre robuste fagmiljøer på de ulike saksområdene. En annen føring de har jobbet etter, er at ingen saksbehandlere skal behandle saker på mer enn tre saksområder, og at de fleste skal arbeide med to. På tidspunktet for vår datainnsamling hadde NAV Klageinstans om lag 180 ansatte, hvorav 70–75 prosent var jurister.

Et viktig mål med intervjuene med forvaltningsenhetene var å få saksbehandlere på ulike saksområder til å reflektere rundt årsaker til klage og omgjøring, og få frem hvilke erfaringer de har med samarbeid med NAV-kontorene og NAV Klageinstans. Intervjuene med NAV Klageinstans var viktig for å sikre kunnskap om hva som er de viktigste årsakene til omgjøring av vedtak, både på eget nivå og i NAV Forvaltning, inkludert årsaker til variasjon på tvers av saksområder og enheter. Ved å intervjuer begge nivåer ville vi også få mulighet til å belyse et annet viktig spørsmål, nemlig graden av dialog og samhandling mellom de to nivåene. Av hensyn til informantenes anonymitet er alle omtalt som saksbehandlere, selv om flere har andre oppgaver i tillegg.

Resultater

I det følgende ser vi på to forhold som er relevant for å redusere inngangen av unødvendige og ubegrunnede klager, nemlig bedre innhenting av dokumentasjon og utforming av gode vedtaksbrev. Vi har valgt å trekke frem disse resultatene, fordi de er relevant på tvers av saksområder. Videre diskuterer vi noen utviklingstrekk i NAV, og hvordan disse kan tenkes å påvirke klage- og omgjøringsandelen innenfor ulike folketrykdytelse fremover.

Tabell 2 Viktigste tiltak for å redusere antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak, antall (N=18)

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

Bedre innhenting av dokumentasjon viktig for å redusere klageinngang og omgjøring

Som en del av kartleggingen ble forvaltningsenhetene spurt om hva som vil være viktigst for dem å prioritere, dersom de skal få ned antall klager og antall omgjøringer av egne vedtak. Svarkategoriene var utformet med bakgrunn i fokusgruppeintervjuene, og respondentene skulle velge inntil tre tiltak fra en liste med syv konkrete tiltak i alt (inkludert 'annet'). Svarfordelingen er gjengitt i tabell 2.

Totalsummen nederst i tabellen viser at de 18 forvaltningsenhetene i ulik grad har krysset av for ett, to eller tre tiltak. Det som uansett er tydelig er at det å innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov) vurderes som det viktigste tiltaket for å få ned antall klager og omgjøringer. Hele 14 av 18 forvaltningsenheter er av en slik oppfatning. Å bli flinkere til å kontrollere innkommende krav og medfølgende dokumentasjon vurderes også som et viktig tiltak. Tallene viser tydelig at NAV har et potensial for å jobbe bedre med dokumentasjonsinnhenting i enkeltsaker. Tidlig og målrettet innhenting av dokumentasjon er viktig for å komme i gang med saksbehandlingen. I tillegg vil det bidra til å redusere de unødvendige klagen og omgjøringene. Ellers ser vi at fire forvaltningsenheter har krysset av for at vurdering av om vilkår for stønad er oppfylt, og det å gi veiledning i regelverk, ytelser og klageadgang, er viktige satsingsområder for å redusere klageinngangen i NAV Forvaltning.

Skriftlig fremstilling av begrunnelse for vedtak er et annet tiltak som vurderes som viktig, men først og

fremst for å redusere antall klager. Det at 13 av 18 forvaltningsenheter mener at dette er et viktig tiltak for å redusere antall klager, er samtidig et uttrykk for at kvaliteten på vedtaksbrevne ikke er god nok i dag. Spesielt gjelder dette for saksområder preget av et krevende og skjønnsbasert regelverk, der nytteverdien av det skriftlige vedtaket for bruker sin del i stor grad vil være knyttet til den individuelle begrunnelsen som er gitt. Av tabellen ser vi ellers at vurderinger knyttet til beregning av ytelser og vilkår for å få innvilget en ytelse, i mindre grad vurderes som viktig. Videre ser vi at de aller fleste tiltakene vurderes som viktig både for å få ned antall klager og antall omgjøringer. Dette bekrefter det vi antok innledningsvis, nemlig at en betydelig andel av klagesakene er unødvendige, i den forstand at de kunne vært unngått ved bedre saksbehandling før førstegangsvedtaket. Dersom disse klagesakene unngås, faller naturlig nok også behovet for å omgjøre dem bort.

Hvor langt går NAVs utredningsplikt?

De kvalitative intervjuene ga et innblikk i hvordan saksbehandlerne vurderer forholdet mellom NAVs utredningsplikt og brukernes opplysningsplikt. For saksbehandlerne er det i praksis ofte et spørsmål om hva som er godt nok. Én av saksbehandlerne i NAV Klageinstans ga følgende beskrivelse av hvor langt NAV Forvaltning skal strekke seg når det gjelder innhenting av dokumentasjon, før de rettmessig kan benyttes seg av avslagshjemmelen i folketrygdloven:

Du kan si at her er det en balansegang mellom det at bruker har opplysningsplikt, og at NAV har utredningsplikt [...] Vi har også en hjemmel i folke-

trygdlovens § 21–7 til å fatte vedtak om avslag dersom bruker ikke opplyser saken på en sånn måte at vi kan ta stilling til om vilkårene for ytelsen er oppfylt. Det er klart at § 21–7 er en avslagshjemmel som skal benyttes med forsiktighet. NAV er ikke forpliktet til å snu hver stein for å finne ut om bruker kan ha en rettighet, men vi er forpliktet til å innhente opplysninger som i utgangspunktet er lett tilgjengelig for oss (NAV Klageinstans).

Dette berører også avveiningen mellom det vi kan kalle masseforvaltning på den ene siden, og individualisert saksbehandling på den andre. NAV må ta unna saker i et jevnt tempo, men samtidig alltid vurdere om saken er godt nok utredet fra NAVs side. For den enkelte saksbehandler i NAV Forvaltning kan det skape et krysspress. Dessuten vil en konkretisering av hvilke «opplysninger som i utgangspunktet er lett tilgjengelig» måtte gjøres i den enkelte sak – og kravene vil variere på tvers av saksområder. Det er heller ikke i brukernes interesse at NAV bruker altfor mye tid og ressurser på å utrede enkeltsaker, fordi det kan ramme saksbehandlingen i en større skala.

Et sentralt funn i SINTEFs rapport er at de to nivåene i saksbehandlingen, NAV Forvaltning og NAV Klageinstans, til dels har ulik oppfatning av hva som skal regnes som «godt nok» når det gjelder å utrede og dokumentere en sak. Når har NAV «gjort nok», og når har bruker «gjort nok»? Og hvilke opplysninger skal anses som «lett tilgjengelige»? Dette var spørsmål som ble problematisert i flere av intervjuene, og det fremgikk tydelig at forskjeller i saksmengde og produksjonstrykk mellom de to nivåene, er viktig for å forklare hvorfor de forstår NAVs utredningsplikt ulikt:

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

NAVs informasjonsplikt følger av forvaltningsloven § 11. Formålet med denne bestemmelsen er å gi parter

og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på en best mulig måte. Når et krav foreligger, plikter dermed NAV av eget initiativ å veilede den som setter frem kravet. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 er nært koblet med utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17. Et funn i våre data er at NAV bør gjøre enda mer for å avklare hva som skal ligge i en «god nok» utredning, sett i forhold til forvaltningsloven. Det ser ut til at noe av utfordringen er å operasjonalisere regelverket på en god måte:

At avslagsprosenten i seg selv er så høy, er ikke nødvendigvis et problem. Problemet er at det er store avvik mellom ulike avdelinger. Jeg opplever det som et problem med ulik forståelse av utredningsplikten. Har hatt en dialog med mine kollegaer i fagnettverket, og de har en ganske annen forståelse av dette. Enkelte kontorer opplever avslag grunnet manglende dokumentasjon som en måte å fremskynde dokumentasjon på. Andre opplever dette som noe man skal etterspørre før et avslag (NAV Forvaltning, dagpenger).

Opplysninger som kan være krevende å få inn kan være alt fra enkle opplysninger, som kopi av faktura til barnehage eller lønsslipp fra forrige måned, til mer kompliserte helseopplysninger. Først når avslaget kommer, eller stønaden uteblir, sender mange brukere inn de etterspurte opplysningene. Mange av saksbehandlerne i NAV Forvaltning ser det problematiske i dette, og opplever det som en svakhet ved systemet. Sakene kunne vært behandlet raskere dersom dokumentasjonen forelå ved første gangs behandling av saken. Saksbehandlingskapasiteten blir ikke brukt slik den kunne vært brukt, men heller til å purre på og innhente dokumentasjon – som ofte ikke kommer innen fristen uansett. Den største betenkeligheten med en slik praksis er de tilfellene der NAV fatter vedtak på mangelfullt grunnlag, og bruker velger å ikke klage. I verste fall vil det føre til at brukerne ikke får de ytelsene de rettmessig har krav på. Dette bryter med kravene til en forsvarlig og rettssikker saksbehandling, både i NAV og i offentlig forvaltning generelt.

Saksbehandlere vi intervjuet bekreftet at det å sette brukerne i stand til å forstå hvilken dokumentasjon de

skal sende inn, så tidlig som mulig i saksbehandlingsforløpet, er en viktig oppgave for dem:

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

Vi må være bevisst på de sakene der vi skjønner at her kan det være noe spesielt som gjør at denne personen ikke sender inn dokumentasjonen vi spør om. Kunne vi innhentet dette selv? Det må vi nok være veldig oppmerksom på, for de kan tape rett. I såne saker må det egentlig blinke noen røde lamper hos oss, og så må vi gjøre noe mer (NAV Forvaltning, enslig forsørgerstønad).

En av de viktigste årsakene til den høye omgjøringsandelen i NAV Forvaltning er mangelfull utredning av saken før vedtak ble fattet (NAV Klageinstans 2015). Årsakene til at dette er sammensatt, men det ser ut til at det mest avgjørende er en kombinasjon av press for å behandle søknader så raskt og effektivt som mulig, og vanskeligheter med å få innhentet dokumentasjon i tide. Et viktig virkemiddel her er mangelbrevene, som NAV Forvaltning sender til brukeren for å opplyse om hva som mangler for at saken skal kunne behandles, og hva som skjer dersom dokumentasjonen uteblir. For at brukeren skal kunne gjøre sin del av arbeidet med å opplyse saken godt nok, er det helt essensielt at hun eller han faktisk forstår hva som mangler for at NAV skal være i stand til å behandle søknaden, og hva som blir konsekvensen dersom manglende dokumentasjon ikke sendes inn.

Difis innbyggerundersøkelse for 2015 viser at NAV er en av de offentlige etatene med lavest brukertilfredshet (Difi-rapport 2015:6). Brukernes erfaringer med selve saksbehandlingen, herunder informasjon om

saksbehandlingstiden, hvordan beslutningen ble forklart, muligheten til å sende inn opplysninger samt selve saksbehandlingstiden, er det som kommer dårligst ut. Resultatene fra Difis undersøkelse stemmer slik sett godt med resultatene våre, som viser at tidlig og tilpasset informasjon fra NAV, som på en forståelig måte forklarer brukerne hvilken dokumentasjon som mangler, er avgjørende for kvaliteten på saksbehandlingen og brukernes opplevelse av denne. Premissene for en god saksbehandling, sett både fra NAV og brukernes ståsted, legges gjennom en målrettet og individuelt tilpasset dialog i en tidlig fase.

Resultatene viser at det å innhente ytterligere dokumentasjon (ved behov) vurderes som det viktigste tiltaket for å få ned både antall klager og omgjøringer i NAV Forvaltning. Det å jobbe godt og systematisk med dokumentasjonsinnhenting er spesielt viktig for å redusere omfanget av de *unødvendige* klagenes. Å styrke kontrollen med innkomne krav og tilhørende dokumentasjon generelt, vurderes også som viktige tiltak av mange forvaltningsenheter. Intervjuene med forvaltningsenhetene og klageinstansen bekrefter at dette også er et spørsmål om systematikken i dette arbeidet, og at en samlet og koordinert innhenting og kontroll av dokumentasjon, så tidlig som mulig i saksbehandlingsforløpet, er avgjørende for at saksbehandlingstid ikke skal gå tapt. For å oppnå dette er det viktig at saksbehandler, så tidlig som mulig, foretar en samlet kontroll av hvilken dokumentasjon som foreligger og hva som mangler, slik at alt som mangler kan etterspørres samlet og med en gang, og ikke enkeltvis. Dette kan også begrunnes med bakgrunn i normtidskravene, som i praksis setter klare grenser for hvor mange runder med mangelbrev og dokumentasjonsinnhenting saksbehandlerne kan ha, før de ikke klarer å saksbehandle innen normtiden. Jo mer systematisk og målrettet innhenting av dokumentasjon er i en tidlig fase av saksbehandlingen, jo bedre muligheter for at all nødvendig dokumentasjon kommer inn i tide. At saksbehandler velger å ta en telefon til bruker eller til NAV-kontoret ved behov for raske avklaringer, kan noen ganger også være en nødvendig del av dette.

Det ser heller ikke ut til at brukers opplysningsplikt og NAVs utredningsplikt er godt nok operasjonalisert i

dag. Når har de to, hver for seg, gjort nok for å opplyse en sak? Dette er et spørsmål som NAV må bruke mer tid på å finne gode svar på – på tvers av stønadsområder.

Gode vedtaksbrev kan forebygge ubegrunnede klager

Et vedtaksbrev er todelt, og består av standardinformasjon og en fritekstbegrunnelse. Mens den standardiserte delen av vedtaksbrevet gjerne genereres fra saksbehandlingssystemet, må den individuelle fritekstbegrunnelsen utformes av saksbehandleren selv. Hensikten med denne begrunnelsen er å vise hvordan sakens faktiske forhold har blitt vurdert opp mot regelverket, og forklare for bruker på en forståelig måte hvorfor utfallet ble som det ble. Spesielt på skjønnspregede saksområder vil friteksten være viktig for å forklare utfallet av saksbehandlingen, og især når det gis avslag. I det følgende tar vi for oss fritekstdelen av vedtaksbrevene, og drøfter mulige forbedringer knyttet til disse. Vi drøfter også mulige dilemmaer knyttet til behovet for språklig forenkling på den ene side, samtidig som vedtakene skal være vanntette i juridisk forstand.

Forståelige vedtaksbrev kan forebygge ubegrunnede klager, det vil si klager som oppstår fordi bruker ikke har forstått vedtaket som er fattet, og den begrunnelsen som ligger bak. Gode vedtaksbrev er en forutsetning for at brukerne skal skjønne hvorfor de ikke har fått innvilget en søknad, og vil også være viktig for brukernes vurdering av om de skal klage. Dersom riktig vedtak om avslag er fattet, vil et tydelig vedtaksbrev redusere klageinngangen. Dersom vedtaket om avslag var feil, vil et godt vedtaksbrev gjøre brukeren bedre i stand til å se at det kan være grunn til å klage. Gode vedtaksbrev kan dermed også gi flere reelle klager. Klagene som fremmes vil potensielt også bli bedre dersom vedtaket fra NAV er tydelig formulert.

At vedtaksbrevet gir en tydelig beskrivelse av vurderingene som er gjort er spesielt viktig på saksområder som uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, barnebidrag og enslig forsørgerstønad, fordi dette er saksområder som er komplekse og skjønnsbaserte, og som krever mer selvstendige vurderinger enn mer standardiserte

regelverk og vedtak. Fritekstbegrunnelsen i vedtakene gir en slik mulighet til å vise hvorfor utfallet av saken ble som det ble – gitt sakens faktiske forhold.

Intervjumaterialet tyder på at noe av utfordringen med vedtaksbrevene er å balansere behovet for forenkling og standardisering med en utdypende, individuell vurdering. På den ene side skal de sørge for at bruker på en grei måte forstår utfallet av saken, og hvordan det relaterer seg til lovverket og de vurderinger som saksbehandler har gjort. Samtidig skal vedtakene være mest mulig juridisk korrekte og dekkende, noe som kan innby til mer detaljerte utgreiinger rundt sakens faktum og hvordan momentene i saken har blitt vurdert. Hensynet til forenkling kan dermed komme i konflikt med de juridiske kravene til et godt vedtaksbrev.

Et poeng som gikk igjen i intervjuene, var betydningen av å se det unike i enkeltsaker – og bygge vedtaksbegrunnelsen nettopp rundt dette:

Vi er helt konkrete på det som gjelder den enkeltes sak, så de skal ha mulighet til å skjønne om vedtaket er riktig, og det som de også bruker som bakgrunn for en eventuell klage. Og da må de kjenne igjen saken sin. [...] Vi har hatt fokus på det å skrive forståelig. I veldig mange av sakene er det jo folk som kanskje ikke er de mest ressurssterke, som skal ha bidrag gjennom NAV, og da er det viktig at vi har et språk i vedtakene som er forståelig (NAV Forvaltning, barnebidrag).

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

Begge sitatene illustrerer at et godt vedtaksbrev krever at saksbehandleren tilfører noe *ekstra*, utover den standardinformasjonen som genereres ut fra

systemene. Måten sakens faktiske forhold er veid og vurdert opp mot hverandre på, blir ekstra viktig på saksområder der regelverket gir større rom for skjønn og tolkning. Et godt formulert avslag kan for eksempel innebære at saksbehandleren viser at NAV anerkjenner at bruker har helseproblemer som påvirker funksjonsevnen, men at dette likevel ikke er tilstrekkelig ut fra lovverket. Gode og individuelt begrunnede vedtak krever både god regelverkskunnskap, og en evne til å se de avgjørende momentene i enkeltsaker og til å skrive gode vedtaksbrev:

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

En løsning for å forbedre kvaliteten på de individuelle begrunnelsene i vedtaksbrevene kan være å lage en mal for hvert saksområde. I dag finnes det ikke noen felles maler. Felles vedtaksmaler vil kunne bidra til å skape en tydeligere og mer enhetlig forståelse i NAV, av hva som kjennetegner et godt vedtak. Muligheten til å lage gode maler for vedtaksbrevene vil naturlig nok variere med graden av skjønn i regelverket. Jo mer skjønn og jo flere individuelle vurderinger som kreves, desto mindre rom for standardisering. Samtidig burde det være mulig å lage gode maler også for de mer skjønnspregede regelverkene, som gir saksbehandlerne noen føringer for hva den individuelle begrunnelsen skal inneholde.

Kompetanse og kompetansebehov i NAV Forvaltning

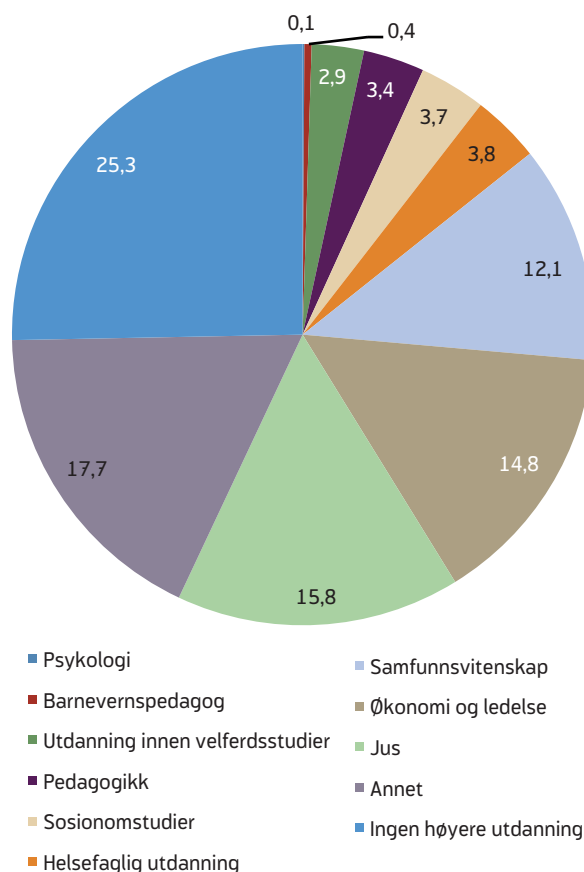
Saksbehandlere i NAV Forvaltning skal behandle en stor mengde søknader ut fra til dels krevende regelverk, med varierende innslag av skjønn. Sakene som kommer inn kan også være mangelfulle og dårlig dokumenterte. Det er derfor rimelig å anta at både utdanningsbakgrunn og realkompetanse blant saks-

behandlerne vil ha betydning for kvaliteten på saksbehandlingen og vedtakene som fattes. I det følgende ser vi nærmere på utdanningsbakgrunn og kompetansebehov, og diskuterer hvordan det kan knyttes til klager og omgjøring i NAV, spesielt i lys av pågående spesialisering i NAV Forvaltning.

Figur 2 viser utdanningsbakgrunn blant de ansatte i forvaltningsenhetene som deltok i vår kartlegging.

Vi ser at én av fire saksbehandlere i NAV Forvaltning ikke har noen høyere utdanning. Videre oppga 17,7 prosent «annet», noe som betyr at 43 prosent av saksbehandlerne i NAV Forvaltning enten oppgir ingen høyere utdanning eller «annet» på spørsmål om utdanningsbakgrunn. Av dem som oppgir å ha høyere utdanning, er jus, økonomi og ledelse og samfunnsvitenskap mest vanlig.

Figur 2 Utdanningsbakgrunn i forvaltningsenhetene, prosent (N=1502)



I NAVs egen kompetansestrategi for 2013–2020 omtales målet om en pålitelig forvaltning som et eget satsingsområde. Ambisjonen er at NAV skal ha god innsikt i det regelverket som etaten forvalter, og at det skal anvendes på en korrekt og treffsikker måte. Vurderinger av rettigheter og inngangsvilkår handler i stor grad om riktig forståelse og anvendelse av konkrete bestemmelser, og for noen saksområder, god skjønnsanvendelse.² Ifølge NAV Klageinstans er feil lovanvendelse og feil skjønnsbruk vanlige årsaker til omgjøring av vedtak fattet i NAV Forvaltning – både i NAV Forvaltning og i NAV Klageinstans (NAV Klageinstans 2015). I et slikt lys er det interessant at kun femten prosent av saksbehandlerne i NAV Forvaltning har formell juridisk kompetanse. Juristene er i tillegg skjevt fordelt mellom de 18 enhetene: 145 av 237 jurister (61 prosent) jobber i fem forvaltningsenheter. Disse enhetene skiller seg imidlertid ikke ut ved at de behandler mer juridisk krevende saksområder enn andre enheter. Det ser i liten grad ut til å være en klar strategi som ligger bak den kompetanseprofilen forvaltningsenhetene har i dag.

Rapporten vår viser at mange klager og høy omgjøring ofte handler om for dårlig kompetanse i å kommunisere godt med brukerne, både når det gjelder innhenting av dokumentasjon og utforming av skriftlige vedtak som brukerne forstår – og som samtidig er godt fundert juridisk sett. En diskusjon om kompetansebehovet i NAV Forvaltning bør dermed ta utgangspunkt i følgende spørsmål: hvilken type formalkompetanse og hvilken type realkompetanse trengs, for å fylle kravene til god saksbehandling i enheter som får stadig mer spesialiserte oppgaver? God saksbehandling handler om en rekke ulike forhold; riktig lovanvendelse og en vurdering av rettigheter og inngangsvilkår som er basert på en riktig forståelse og anvendelse av konkrete rettsregler, god bruk av faglig skjønn samt generelt god kommunikasjon med brukerne (både skriftlig og muntlig). Det kan for eksempel tenkes at flere jurister, eller jevnere fordeling av jurister mellom enhetene, ville bidratt til bedre lovanvendelse og færre omgjøringer.

.....
² Med inngangsvilkår menes nødvendige vilkår for å få innvilget en ytelse. For arbeidsavklaringspenger er for eksempel ett av inngangsvilkårene at arbeidsevnen skal være redusert med minst 50 prosent.

Positivt med digitalisering, men nye utfordringer kan oppstå

Målsettingen med NAVs IKT-moderniseringsprogram er både å sikre bedre tjenester for brukerne, og å legge til rette for økt effektivitet i saksbehandlingen (Meld. St. 33 (2015–2016)). Digitalisering i NAV berører saksbehandlingen – og dermed også klagesaksbehandlingen – i NAV Forvaltning på særlig to måter. For det første genererer saksbehandlingssystemet standardiserte vedtaksbrev. Som vi har sett tidligere vil ikke standardiserte vedtaksbrev frita saksbehandlingene fra ansvaret for å gi en individuell begrunnelse for vedtaket som er fattet. Mer effektiv saksbehandling vil kunne frigjøre tid til bedre saksbehandling og bedre individuelle begrunnelser av vedtak, men det forutsetter at effektiviseringen fører til krav om *bedre* produksjon fremfor *høyere* produksjon.

For det andre har det de siste årene blitt innført elektroniske søknadsskjemaer for stadig flere ytelser i NAV. Det har skjedd en digitalisering av søkeprosessen. Ut fra funnene våre og annen kunnskap om NAVs brukere ser vi flere mulige konsekvenser av en digital søkeprosess. Det er grunn til å anta at konsekvensene i all hovedsak vil være positive, spesielt knyttet til effektiv innhenting av dokumentasjon; lik, men individuelt tilpasset veiledning, og økt innsyn og etterprøvnbarhet i enkeltsaker.

Ifølge NAVs nettsider skal «de nye søknadene tilpasse seg situasjonen din underveis, slik at du slipper å svare på spørsmål som ikke er aktuelle for deg. Du får også opplyst hvilke konsekvenser valgene du gjør vil ha for din sak». Fleksible, elektroniske søknadsblanketter vil kunne senke terskelen for å sende inn en søknad, og kan gjøre at færre oppsøker et NAV-kontor for å få veiledning til å søke. Dersom veiledningen som kommer opp i søkediialogen er tilpasset den enkelte, vil det gjøre det lettere for brukerne å forstå hva slags dokumentasjon som skal legges ved. Elektroniske søknadsskjema gjør også at brukerne i større grad kan møtes med samme type informasjon og veiledning. Veiledningen blir slik sett mindre sårbar for kompetansenivået ved det enkelte NAV-kontor, eller hos den enkelte NAV-veileder.

Blant saksbehandlerne vi intervjuet i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans ble muligheten til å søke via nett stort sett vurdert som positiv, både for brukerne og NAV. Det ble blant annet pekt på at en elektronisk søkediialog gir bedre mulighet til å skreddersy søkeprosessen til brukers behov, og at brukeren mottar en mer tilpasset veiledning underveis i prosessen. På sikt kan det føre til redusert behov for å etterspørre nye opplysninger på grunn av manglende dokumentasjonen, noe som igjen kan gi færre unødvendige klager.

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

Et annet poeng er at dersom elektroniske søknader fører til at flere søknader sendes inn, så kan det være positivt for brukernes rettsikkerhet. Det reduserer i hvert fall risikoen for at noen som har krav på en ytelse, ikke får denne fordi de velger å ikke søke:

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

Uttalelsen illustrerer noe viktig, nemlig at elektroniske søknadsskjemaer vil kunne føre til at enkelte brukere i større grad tar stilling til på egen hånd, om de skal søke eller ikke. Terskelen for å søke vil kunne bli lavere, og NAV-veiledernes mulighet til å påvirke om en bruker bør søke eller ikke, vil reduseres når brukerne heller velger selvbetjeningsløsninger på nett. Dette vil imidlertid kunne ha både positive og negative sider; på den ene side tar man bort den «silingen» av ubegrunnede søknader som kompetente veiledere har stått for; på den andre side reduseres risikoen for at brukere, på grunn av mangelfull regel-

verkskompetanse hos veileder, feilaktig blir anbefalt å ikke søke om ytelse. Både i NAV Forvaltning og NAV Klageinstans var informantene opptatt av at de elektroniske løsningene styrker rettsikkerheten til bruker, ved at den informasjonen som gis blir mer individuelt tilpasset, og ved at det blir mindre rom for forskjellsbehandling.

Utfordringen blir å sikre et godt tilbud til brukere som enten ikke ønsker eller er i stand til å bruke elektroniske løsninger. Dette inkluderer å opprettholde tilstrekkelig veiledningskompetanse ved NAV-kontorene. Resultatene fra NAVs personbrukerundersøkelse for 2015 viser at brukerne i det såkalte forvaltningsutvalget i stor grad foretrekker elektronisk kommunikasjon med NAV, mens arbeidsledige, sykmeldte og enslige forsørgere i større grad foretrekker kontakt via oppmøte på sitt lokale NAV-kontor. Felles for personene i forvaltningsutvalget er de er registrert som mottakere av økonomiske ytelser. 63 prosent av de som søkte om en økonomisk ytelse i løpet av de siste seks månedene i 2015 benyttet *ikke* elektroniske løsninger. Videre oppgir en av tre av brukerne i forvaltningsutvalget at de fortsatt ønsker å ha en mulighet til å gå på sitt lokale NAV-kontor. Blant dem som søkte om ytelse, oppga 58 prosent at de klarte å fylle ut søknaden på egen hånd, mens 24 prosent måtte ha hjelp fra NAV-kontoret.

Disse undersøkelsene viser at den digitale kompetansen er ulikt fordelt blant ulike brukergrupper i NAV (jf. Proba 2012). Dermed kan det tenkes at mindre ressurssterke brukere vil oppleve at terskelen for å søke om en ytelse blir høyere, ikke lavere. Dette kan for eksempel gjelde personer med dårlige leseferdigheter, norskkunnskaper eller IT-ferdigheter. Erfaringene fra vår studie viser at det fortsatt vil være behov for å ha alternative kanaler og tjenester. Det kan også tenkes at det finnes saker som ikke passer like godt inn i en standardisert, elektronisk søkediialog. Vil det være like greit for disse brukerne å synliggjøre det unike og spesielle ved sin sak i et elektronisk søknadsskjema?

Men jeg er også litt redd for at folk blir henvist til den elektroniske løsningen, selv om de kanskje ikke helt håndterer det. Jeg vet ikke helt hvor flinke NAV-kontorene er til å sette seg ned og si at «nå

skal jeg hjelpe deg». Hvis man ikke er noe særlig datakyndig, så er det klart at det kan være utfordrende for noen (NAV Klageinstans).

Mens brukere av NAV er relativt fornøyd med NAVs nettsider og muligheten til å sende søknad elektronisk, så er de mindre fornøyd med den veiledningen de får fra NAV i forbindelse med bruk av de digitale løsningene (Difi-rapport 2015:6). Det tyder igjen på at problemet med manglende dokumentasjon, spesielt i vanskelige saker, ikke nødvendigvis løses med elektroniske søkedialoger.

En relatert utfordring, som også kan knyttes til den pågående spesialiseringen i hele NAV, er risikoen for at det faglige nivået ved NAV-kontorene svekkes. Etterhvert som stadig mer veiledning og informasjon blir gitt digitalt og via sentraliserte telefontjenester, får NAV-kontorene mindre med saksområdene å gjøre. Dette vil igjen svekke NAV-kontorenes insentiver for å holde seg oppdatert på regelverket og ha god kunnskap om disse. Selv om dette er i tråd med kanalstrategien i NAV, så er det viktig å minne om at en relativt stor andel av brukerne fortsatt ønsker å ha mulighet til å få veiledning via NAV-kontoret. En utvikling der regelverkskompetansen i NAV-kontorene svekkes vil dessuten passe dårlig inn i visjonen om det myndige og beslutningsdyktige NAV-kontoret, som evner å møte brukere med sammensatte behov på en mer effektiv og helhetlig måte.³

Konklusjon

Unødvendige klager i NAV Forvaltning handler i stor grad om mangelfull veiledning og informasjon til søker, mangelfull innhenting av dokumentasjon og for dårlig kvalitetssikring av søknader. Det er grunn til å tro at de aller fleste vedtakene som NAV Forvaltning selv omgjør, er i denne kategorien. Mange ubegrunnede klager kan skyldes skriftlige vedtaksbrev som i for liten grad gir en individuell drøfting av saken og dens utfall. For å redusere klageinngangen i NAV generelt vil derfor en mer målrettet innhenting av

dokumentasjon i en tidlig fase, samt bedre utforming av vedtaksbrevene, være to av de viktigste tiltakene.

En utfordring med saksbehandlingen i NAV er at det i mange enkeltsaker er krevende å vite konkret hvor langt brukers opplysningsplikt skal gå, og når NAV har gjort nok for å oppfylle sin utredningsplikt. Det er behov for tydeligere retningslinjer på dette området, for å gi saksbehandlerne grunnlag for å praktisere utredningsplikten på en bedre måte enn i dag. Det er mulig at NAVs utredningsplikt også bør gå lenger enn den gjør i dag, på enkelte saksområder. En presisering og tydeliggjøring vil uansett gi saksbehandlerne økt trygghet i måten de løser dette på. Våre resultater indikerer at det i dag til en viss grad er opp til den enkelte saksbehandler og enhet å avgjøre hvor mye tid som skal brukes på å få inn all nødvendig dokumentasjon i saken. Dette er ikke forenlig med målet om en enhetlig og rettsikker saksbehandling i NAV.

Pågående prosesser knyttet til spesialisering av saksbehandling og digitalisering av søkedialoger vil kunne påvirke saksbehandlingen – og dermed klage- og omgjøringsandelen i NAV – på ulike måter. Funnene våre tyder på at det er viktig å bygge opp og ivareta kompetanse knyttet til god lovanvendelse, faglig skjønn, og god (skriftlig) kommunikasjon med brukerne, for å sikre god saksbehandling. Digitalisering av søknader gir åpenbart noen muligheter til å redusere antall klager og omgjøringer, gjennom å samle kommunikasjon og dokumentasjon i en felles elektronisk kanal. Samtidig er det ikke slik at nye teknologiske løsninger introduseres uten at nye ulemper oppstår – ulemper som kan ramme enkelte brukere hardere enn andre. Dessuten vil kravene til god saksbehandling i NAV, og evnen til å utforme gode vedtaksbrev, stort sett være som før. Spesielt gjelder dette for helseytelsene, og andre saksområder som involverer skjønnsmessige vurderinger.

God saksbehandling forutsetter at saksbehandler har evnen til å tilføre saksbehandlingen og vedtaksbrevet noe mer enn den standardiserte informasjonen som genereres ut fra systemene. Selv om informasjonstilgangen vil bli enklere og dokumentasjon vil kunne komme inn raskere, så er det verken mulig eller ønskelig å digitalisere bort den saksbehandlingen og

³ Jf. budskapet i notatet «Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor – Invitasjon til diskusjon».

vedtaksutformingen som må gjøres på de mer skjønnspregede områdene. Det vil fortsatt være nødvendig for saksbehandlerne å gjøre selvstendige vurderinger. Tilsvarende vil det å utforme gode og forståelige vedtaksbrev til brukerne være like viktig som før. Standardiserte vedtaksmaler vil kunne bidra til å skape en tydeligere og mer enhetlig forståelse i NAV av hva som skal kjennetegne et godt vedtak på det enkelte saksområde. Både innenfor regelverksstyrte og mer skjønnspregede saksområder bør det være mulig å utvikle gode maler for vedtaksbrev, som gir noen føringer for hvordan vedtaket, og den individuelle begrunnelsen især, skal utformes. Gode begrunnelser, som synliggjør hvilke momenter NAV har lagt avgjørende vekt på i vurderingen, vil forebygge klager, og sette brukerne bedre i stand til å vurdere grunnlaget for en klage.

Referanser

Direktoratet for forvaltning og IKT (2015). *Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener brukerne?* Difi-rapport 2015:6 (ISSN 1890–6583).

Ekspertgruppen (2014). *Brukernes møte med NAV – Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV.* Rapport til Arbeids- og sosialdepartementet 15. september 2014.

Mandal R, K Dyrstad, L Melby og T Midtgård (2016). *Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten. Omfang og årsaker.* SINTEF Rapport A27 675.

Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NAV Klageinstans (2015). *Kvalitetsrapport til direktoratet – Årsrapport 2014.* Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2013). *Kompetansestrategi for NAV 2013–2020.* Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2015). *NAV's personbrugerundersøkelse for 2015.* Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Proba (2012). *Evaluering av Program for basiskompetanse i arbeidslivet.* Rapport 2012 – 08.

Riksrevisjonen (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV.* Dokument 3:10 (2011–2012).