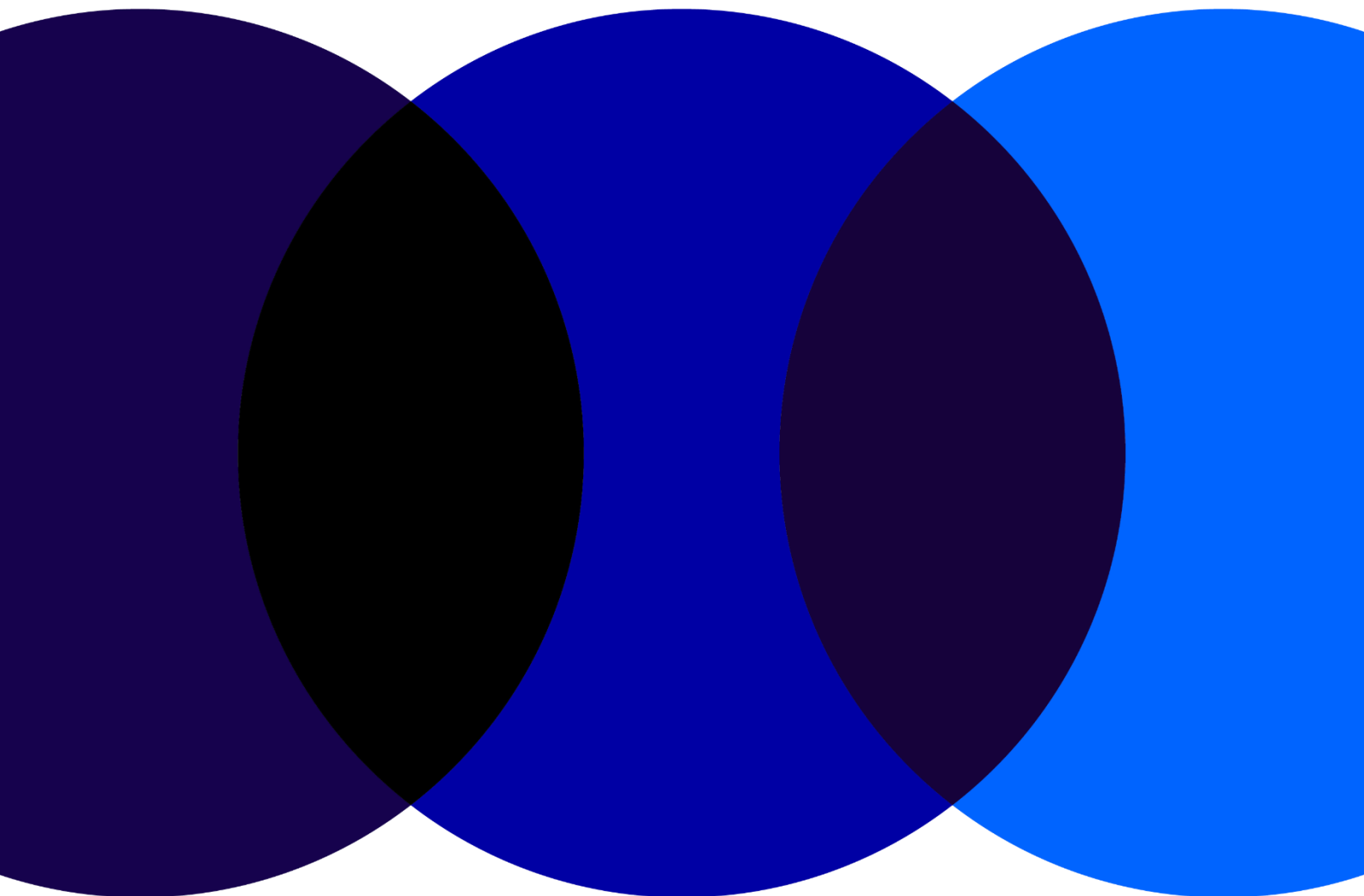




Undersøkelse av systematiske rettsanvendelsesfeil i Nav

Sluttrapport fra Oxford Research

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på en rekke områder, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferd, arbeidsmarked og utdanning, samt forsknings- og innovasjonssystemer. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

Juni 2024 – juni 2025

Prosjektledelse

Senioranalytiker André Olsen

(prosjektleder)

Sjefsanalytiker ph.d. Frode Bjørge (ass. prosjektleder)

Prosjektteam

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom

Kvalitetssikrer

Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt

Ekspert

Dosent Aina A. Kane

Førstelektor Liv Jorunn B. Skippervik

Studioleder Bente Skipenes Meen

Juridisk forfatter Runar Narvland



Venn-diagrammet er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

Forord

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en undersøkelse av systematiske rettsanvendelsesfeil i Nav. Formålet med oppdraget har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan Nav implementerer ny rettsinformasjon fra rettsavgjørelser og håndterer saker hvor det foreligger systematiske rettsanvendelsesfeil i Navs praksis.

Oppdraget er gjennomført av senioranalytiker og jurist André Olsen, sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge, senioranalytiker Iselin Bøge Rom, senioranalytiker Morten Grønås-Werring og administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt. Våre tilknyttede eksperter Aina A. Kane, Liv Jorunn B. Skippervik, Bente Skipenes Meen og Runar Narvland har bidratt med gode innspill underveis.

Vi vil takke alle våre informanter for at de har tatt seg tid til å dele kunnskap og erfaringer. Videre vil vi takke Arbeids- og velferdsdirektoratet for tett og god dialog underveis.

Kristiansand, 12. juni 2025

André Olsen

Senioranalytiker og prosjektleder

Oxford Research AS

Sammendrag

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en undersøkelse av systematiske rettsanvendelsesfeil i Nav. Formålet med oppdraget har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan Nav implementerer ny rettsinformasjon fra rettsavgjørelser og håndterer saker hvor det foreligger systematiske rettsanvendelsesfeil i Navs praksis. Når arbeidet med å utrede og rette systematiske rettsanvendelsesfeil formaliseres, omtaler direktoratet dette som en *feilsak*.

Den overordnede problemstillingen for oppdraget er om dagens fremgangsmåte ved implementering av ny rettsinformasjon fra rettsavgjørelser er hensiktsmessig og god nok til å sikre etterlevelse av regelverket. I tillegg har følgende fire underproblemstillinger vært førende for oppdraget:

- I hvilken grad finnes det korrelasjoner og mønstre mellom de tilfellene hvor det har vært feil eller manglende oppdatering av gjeldende rett i etterkant av rettsavgjørelser?
- Hvordan har kommunikasjonen vært mellom de ulike aktørene i Nav knyttet til oppdatering av rettsinformasjon for disse tilfellene?
- Hvilke endringer er gjort i rundskriv, programkode og lokale rutiner, og i hvilken grad harmonerer disse kildene med hverandre på ulike tidspunkt?
- Hva kjennetegner tilfeller hvor rettsinformasjonen er blitt tilfredsstillende oppdatert i interne kilder og ikke?

Undersøkelsen bygger på et omfattende datagrunnlag. For å svare på problemstillingene har vi for det første gjennomført omfattende dokumentstudier, intervjuer med strategiske aktører og møteobservasjon. Flertallet av intervjuene er gjort med personer i Ytelsesavdelingen ettersom denne avdelingen har et overordnet ansvar for arbeid med systematiske rettsanvendelsesfeil. For det andre har vi undersøkt feilsaksarbeidet gjennom totalt syv casestudier. I dette arbeidet har vi tatt utgangspunkt i feilsakenes Websaker (arkivsystem) og utdrag fra Jira (saksbehandlingssystem). I en sak benyttet vi også informasjon fra samhandlingssystemet Confluence. Totalt er 30 informanter intervjuet i forbindelse med casestudiene. Noen har blitt intervjuet flere ganger ettersom de har vært involvert i flere feilsaker.

I både datainnhenting og analysearbeid har vi lagt to perspektiver til grunn: Kildeperspektivet belyser særlig hvilke endringer som er gjort i rundskriv, programkode og lokale rutiner, og i hvilken grad disse harmonerer med hverandre på ulike tidspunkt. Det organisatoriske perspektivet er i første rekke opptatt av hvordan Nav har løst den praktiske håndteringen av feilsaksarbeidet og hvordan kommunikasjonen har vært mellom de ulike aktørene i Nav.

Vår undersøkelse har tatt utgangspunkt i Navs rutiner og støttedokumenter for arbeid med systematiske rettsanvendelsesfeil. I den forbindelse har vi gruppert ulike steg i feilsaksarbeidet til totalt fire faser. Disse har vi kalt identifiserings- og oppstartsfasen, utrednings- og løsningsfasen, implementerings- og kommunikasjonsfasen og avslutningsfasen.

Hovedfunn

Undersøkelsens hovedfunn synliggjøres både gjennom et kildeperspektiv og et organisatorisk perspektiv. Vårt datagrunnlag viser tydelig at det kan snakkes om et «før og etter EØS-saken». Informantene viser til at juridisk metode og systematisk feilsaksarbeid har fått betydelig mer oppmerksomhet i etterkant av EØS-saken. De siste to-tre årene har Nav derfor utviklet en mer systematisk tilnærming til feilsaksarbeid, blant annet gjennom å utarbeide rutiner og løsninger i støttesystemer. Dette arbeidet pågår fortsatt. Informantene i direktoratet omtaler rutinen som et stort steg i riktig retning, men understreker at rutinen bør dekke flere problemstillinger som oppstår i feilsaksarbeid.

Rutinen fungerer best når feilsaken er forholdsvis avgrenset og teamet som arbeider med en løsning ikke er for stort. Vårt datamateriale inneholder flere eksempler på at kjerneteamet har jobbet tett og godt sammen, utviklet nye løsninger og gjennomført rettingsarbeid som kombinerer juridisk og teknisk ekspertise. Når feilsaken vokser i omfang og kompleksitet, øker imidlertid kravet til prosessfaglig kompetanse.

Etter EØS-saken har Navs rundskrivsarbeid også blitt mer systematisk og tydeligere rettslig forankret. Navs lovforståelse og praksis skal nå kommuniseres til etaten i stort via rundskrivene, og praksis skal være forankret i rettskilder som inkluderer rettsavgjørelser. Rundskrivene skal dermed ikke bare styre praksis, men også begrunne Navs lovforståelse. I tråd med nytt rundskrivkonsept ser man en markant økning i antall henvisninger og begrunnelser forankret i rettskildene, ikke minst rettsavgjørelser. Undersøkelsen finner likevel flere eksempler på feil i rundskriv og unødig lang tidsbruk når rundskrivene skal rettes.

Undersøkelsen viser at Nav strever med å få nok fart i feilsaksarbeidet. Flere informanter påpeker uoppfordret at feilsaker kunne vært løst raskere. Forsinkelser oppstår i alle faser av feilsaksarbeidet, som oftest i rommet mellom seksjoner og enheter i Ytelsesavdelingen. Utskiftning eller omdisponering av nøkkelpersonell reduserer også framdrift i flere feilsaker. Datamaterialet viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå i større grad involverer Nav Klageinstans og vedtaksinstansene i arbeidet med å utrede og finne løsninger i feilsakene. Samtidig har vi i casestudiene funnet tilfeller hvor manglende involvering medfører ulik lovforståelse og praksis. Vi har for eksempel sett at vedtaksinstansens praksis kan være styrt av saksbehandlingsrutiner avklart med direktoratet, men som ikke er kjent for Nav klageinstans. Manglende involvering og

avklaring med ulike saksbehandlende enheter i etaten, kan skape merarbeid for å sikre ensartet praksis og frustrasjon blant aktørene.

Støttesystemer som brukes i feilsaksarbeidet bør videreutvikles. På dette området har mye skjedd de siste årene, og det er i dag bedre teknisk støtte til å gjennomføre strukturerte prosesser i feilsaksarbeidet. Undersøkelsen har likevel vist at det fortsatt må jobbes med å forbedre sporbarhet og arkivløsninger, slik at det er lett å finne tilbake til relevante beslutninger og begrunnelser i spesifikke feilsaker.

Det er også behov for tydeligere retningslinjer for når saker skal rettes tilbake i tid. Mens praksisendring fram i tid i hovedsak fungerer bra, viser flere informanter til at spørsmålet om retting tilbake i tid i for stor grad vurderes fra sak til sak. Datagrunnlaget indikerer at domstolsnivået avgjørelsen kommer fra, har stor betydning i denne vurderingen. Samtidig er dette en krevende vurdering hvor det må tas hensyn til ressursbruk og faktiske muligheter til å identifisere og rette enkeltsaker i fagsystemene, men også sikre rettsriktige vedtak og brukernes rettigheter. Fagsystemenes alder er i denne sammenheng en vesentlig faktor for muligheten til å identifisere brukere. I tillegg viser datamaterialet at vurderingen av retting tilbake i tid også tar hensyn til Navs omdømme. Enkelte informanter etterlyser derfor en prinsipiell avklaring for når saker skal rettes tilbake i tid.

Anbefalinger

Oppsummert gir datamaterialet støtte til fire klare anbefalinger:

1. Arbeids- og velferdsdirektoratet må sikre at feilsakene blir tilstrekkelig prioritert. Dette er et lederansvar. Feilsaksarbeidet bør også synliggjøres i relevante styringsdokumenter.
2. Rutiner og andre støttedokumenter må videreutvikles.
3. Flere av feilsakene er så komplekse at det kreves spisskompetanse og tett oppfølging. Etter vår vurdering bør Arbeids- og velferdsdirektoratet prioritere økt prosessdriverkompetanse i feilsaksarbeidet. En mulighet er å etablere et innsatsteam med særlig ansvar for å følge opp feilsaker. Et slikt innsatsteam bør sitte tett på ledelsen. På den måten kan innsatsteamet også avlaste ledere og sørge for at feilsaksarbeidet blir likere på tvers av avdelinger, seksjoner og øvrige enheter.
4. Nav bør investere ressurser for å hente ut mest mulig læring fra feilsakene. Rutinen vier lite plass til læringsaspektet, og datagrunnlaget viser at det brukes lite tid på læring fra feilsakene. Informanter ønsker mer bruk av såkalte retroprosesser, men peker på et behov for å tilpasse verktøyet til feilsaksarbeid.

Innholdsfortegnelse

1. Formålet med forskningsoppdraget	1
1.1 Leserveiledning	3
2. Bakgrunn	4
2.1 Masseforvaltning og rettsikkerhet	4
2.2 Systematisk oppfølging av rettsavgjørelser	6
3. Metode	8
3.1 Dialog med oppdragsgiver	8
3.2 Prosessporing som metodisk tilnærming	8
3.3 Innledende intervjuer og møteobservasjon	9
3.4 Dokumentstudier	10
3.5 Caseutvelgelse	10
3.6 Datainnhenting i casene	11
3.7 Hensynet til informanter og intern saksbehandling	12
3.8 Metodisk betraktning	12
4. Kort innføring i Navs arbeid med feilsaker	14
4.1 Sentrale rutiner for å implementere ny rettsinformasjon	15
4.2 Systemer til støtte i feilsaksarbeidet	18
4.3 En pågående utvikling av systematikk	19
5. Sentrale funn, mønstre og læringspunkter i feilsaksarbeidet	20
5.1 Kritiske vendepunkt for Navs feilsaksarbeid	20
5.2 Feilsaksarbeidets fire faser	21
5.3 Læring fra feilsakene	33
6. Konklusjoner og anbefalinger	36
Litteraturliste	40

1. Formålet med forskningsoppdraget

I dette kapittelet gis det en introduksjon til formålet med forsknings- og utviklingsoppdraget «Undersøkelse av systematiske rettsanvendelsesfeil i Nav».

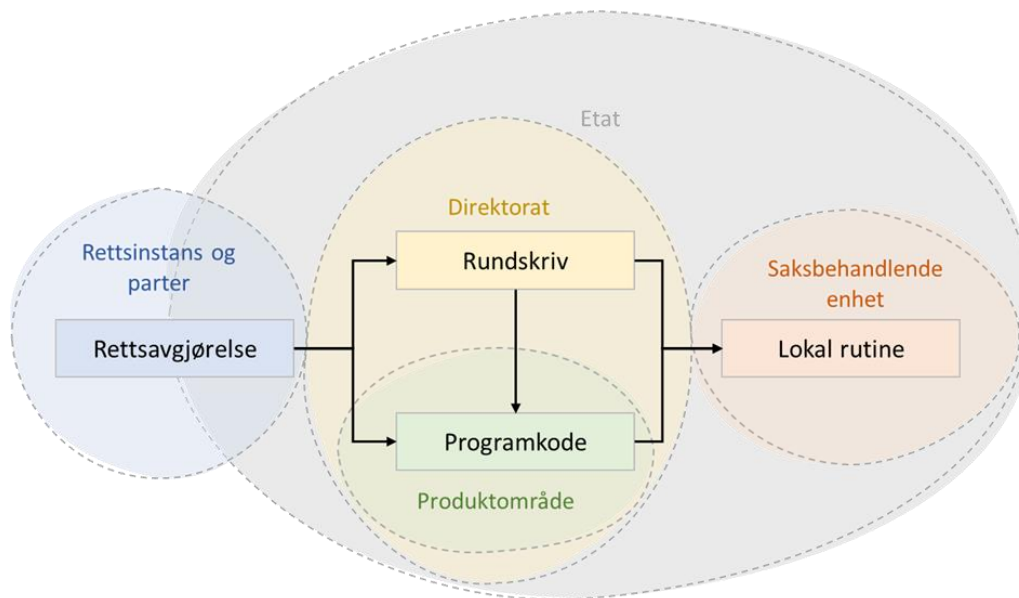
Navs saksbehandling må være i samsvar med gjeldende rett for å nå målet om pålitelig forvaltning. Det foregår en kontinuerlig utvikling i en kompleks samhandling med mange aktører; blant annet gjennom lovendringer som vedtas av Stortinget, rettsskapende avgjørelser og presiseringer fra domstolene, samt tolkningsavklaringer gjort av departementene eller Nav selv. Den dynamiske rettsutviklingen gjør det utfordrende for Nav - som en stor organisasjon og forvalter av et stort regelverk - å sikre korrekt rettsforståelse til enhver tid og i alle deler av etaten. Konsekvensene av at Nav ikke implementerer korrekt lovforståelse i tråd med rettsutviklingen, er at det vil kunne oppstå feil i saksbehandlingen og at brukere ikke får tjenester og ytelser som de har rett på etter loven. Av samme grunn kan også brukere få tildelt tjenester og ytelser som de ikke har rett på. Dette kalles rettsanvendelsesfeil.¹ Når feil rettsforståelse kommer til uttrykk i Navs interne kilder (f.eks. rundskriv, rutiner og fagsystemer) og blir fast praksis, vil en rettsanvendelsesfeil kunne berøre svært mange brukere. I slike tilfeller snakker man i Nav om systematiske rettsanvendelsesfeil.

Formålet med dette oppdraget er å skaffe mer kunnskap om hvordan Nav implementerer ny regelverksforståelse fra rettsskapende avgjørelser i domstolene og Trygderetten, og hvorfor systematiske rettsanvendelsesfeil oppstår i organisasjonen.² I undersøkelsen legges to perspektiver på implementeringsarbeidet til grunn for datainnhenting og analysearbeidet. Kildeperspektivet omhandler hvordan feil eller manglende implementering medfører at uriktig rettsforståelse kommer til uttrykk i Navs interne kilder og systemer. Organisasjonsperspektivet belyser hvordan det organisatoriske arbeidet med implementering og praksisendring skjer på ulike nivåer i etaten. Oppdraget har ikke undersøkt Navs enkeltsaker, men hvorvidt Navs implementering av ny lovtolkning og avklaringer i rettspraksis bidrar til å sikre etterlevelse i produktutviklingen og i saksbehandlingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har illustrert disse perspektivene i implementeringsarbeidet med følgende figur:

¹ Nav har i rundskriv V1-21-00 til folketrygdlovens kapittel 21 definert rettsanvendelsesfeil: *Feil ved rettsanvendelsen kan foreligge når man har fattet et vedtak uten å ha hjemmel til det, for eksempel at Arbeids- og velferdsetaten har benyttet feil regel, har tolket en bestemmelse feil eller foretatt feil subsumsjon.*

² Trygderetten er et domstollignende forvaltningsorgan med en betydelig grad av faglig uavhengighet og med kompetanse til å fatte bindende avgjørelser. Trygderettens avgjørelser kalles kjennelser. Disse kjennelsene ligger innenfor rammen av oppdragets forståelse «rettsskapende avgjørelser». Som en språklig forenkling vises det i rapporten ofte kun til «rettsavgjørelser», underforstått som både domstolsnivåene og Trygderetten.



Figur 1: Modell av forskningsobjekter (firkanter) og organisatoriske kontekster (sirkler). Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Den overordnede problemstilling er om dagens fremgangsmåte ved implementering av ny rettsinformasjon fra rettsavgjørelser er hensiktsmessig og god nok til å sikre etterlevelse av regelverket? Direktoratet har vist til at dette kan undersøkes både blant systematiske rettsanvendelsesfeil som er identifisert av Nav og blant tilfeldig utvalgte avgjørelser innenfor en gitt tidsperiode og sakstype. Når arbeidet med å utrede og rette systematiske rettsanvendelsesfeil formaliseres, omtaler direktoratet dette som en *feilsak*. Ytterligere problemstillinger for forskningsprosjektet er:

- I hvilken grad finnes det korrelasjoner og mønstre mellom de tilfellene hvor det har vært feil eller manglende oppdatering av gjeldende rett i etterkant av rettsavgjørelser?
- Hvordan har kommunikasjonen vært mellom de ulike aktørene i Nav knyttet til oppdatering av rettsinformasjon for disse tilfellene?
- Hvilke endringer er gjort i rundskriv, programkode³ og lokale rutiner, og i hvilken grad harmoniserer disse kildene med hverandre på ulike tidspunkt?
- Hva kjennetegner tilfeller hvor rettsinformasjonen er blitt tilfredsstillende oppdatert i interne kilder og ikke?

Funn og resultater fra forskningsoppdraget skal bidra til refleksjoner og drøfting av hvordan Nav bør innrette arbeidet for å redusere systematiske rettsanvendelsesfeil, for eksempel i form av kompetanseutvikling, organisering av oppgaver eller kommunikasjon

³ Programkode i denne sammenheng omhandler hvordan Nav inkorporerer juss og annen relevant informasjon for saksbehandlingen i sine fagsystemer.

av oppdatert rettsinformasjon. Med andre ord er det viktig å finne læringspunkter til forbedring.

1.1 Leserveiledning

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Et sammendrag der formål, hovedfunn og anbefalinger oppsummeres. Kapittel 1 beskriver oppdragets formål og problemstillinger. Kapittel 2 går nærmere inn på bakgrunnen for problemstillingene og ser spesielt på forholdet mellom masseforvaltning og rettsikkerhet, samt hva som kreves for å sikre en systematisk oppfølging av rettsavgjørelser, herunder lærdom fra EØS-saken. Kapittel 3 er et metodekapittel som redegjør for metodisk framgangsmåte og valg som er tatt underveis i undersøkelsen. Kapittel 4 gir en kort innføring i Navs arbeid med feilsaker og redegjør for rutiner, retningslinjer og støttesystemer. Kapittel 5 presenterer funn på tvers av casene og peker på sentrale læringspunkter. Kapittel 6 inneholder konklusjoner og anbefalinger.

2. Bakgrunn

Stortingets vedtak av en lovtekst er bare første skritt i en rettsregels liv. Det nøyaktige innholdet blir nærmere presisert gjennom at regelen anvendes i praksis. Presiseringen preges av avgjørelser i forvaltningen i lys av blant annet tolkningsuttalelser, rundskriv og styringssignaler, og det inntreffer etter hvert korrigeringer og ny rettsforståelse gjennom domstolenes overprøving av forvaltningen (Ikdahl, 2021). Den rettslige forståelsen er slik sett dynamisk, selv om lovens ordlyd ligger fast.

2.1 Masseforvaltning og rettsikkerhet

Tradisjonelt har forvaltningsrettslige diskusjoner om rettsikkerhet omhandlet krav om hjemmel, opplysning og begrunnelse av vedtak. Nav behandler om lag fire millioner søknader årlig (Nav, 2023). Dette begrenser mulighetene til å vurdere hver sak individuelt, samtidig som avgjørelsene har stor betydning for livene til menneskene det gjelder. Uttrykket «masseforvaltning» blir brukt om situasjonen hvor forvaltningen i møte med et stort antall saker og krav til effektiv og ensartet behandling tar i bruk verktøy som standardisering, veiledende eksempler, maler, interne retningslinjer og rundskriv (Ikdahl, 2021). Rettskildelæren og domstolene tillegger disse kildene lav rettskildemessig vekt, sammenlignet med for eksempel lovens ordlyd og lovforarbeider. I den praktiske hverdagen vil for eksempel et rundskriv få stor betydning for den enkelte saksbehandler. I den juridiske litteraturen diskuteres det hvordan rettskildebruken til forvaltningen skiller seg fra domstolenes, og at forvaltningens bruk nærmest kan karakteriseres som en «omvendt rettskildebruk» (Ikdahl, 2021; Eckhoff & Smith, 2018).

Digitalisering gjør at Navs saksbehandlere i økende grad støtter seg på datasystemer, herunder automatiserte beslutninger for fortolkning og anvendelse av lovgrunnlag. Disse gjør seg blant annet gjeldende i auto-tekster, standardiserte «maler» og «bokser» som fylles ut i saksbehandlingen. En analyse av ikke-juristers bruk av rettsregler i velferdsforvaltningen finner at bruken av elektroniske maler overstyrer både profesjonsfaglig kunnskap og nødvendig kunnskap om viktige forhold ved rettsanvendelsen (Dahlen og Langsrud, 2021). Schartum (2011) har tidligere pekt på at det kan være utfordrende at mange av de digitale hjelpemidlene ikke refererer til selve lovteksten, men i stedet bruker andre ord og uttrykk. Når relevant saksinformasjon er spredd mellom ulike datasystemer øker også risikoen for at fagsystemer kan bidra til feil i saksbehandlingen (Oslo Economics, 2022).

Forvaltningen tenderer altså til å vektlegge «kilder» som den selv har produsert, herunder interne IT-systemer og saksbehandlingsverktøy. Betydningen av dette forsterkes ved at tekstene som forvaltningen selv har produsert, ofte siterer hverandre og skaper gjensidig forsterkende vekselvirkninger. Dette blir av Ikdahl (2021) beskrevet som

«rettskildesløyfer». Slike rettskildesløyfer støtter opp om effektivitet og likebehandling, og kan utgjøre et gode dersom de er korrekte i sitt innhold. Motsatt vil imidlertid misforståelser og feil i forvaltningens egne kilder kunne ende i ringvirkninger som rammer svært mange brukere. Dette ble synlig under behandlingen av EØS-saken («trygdeskandalen»)⁴. Når forvaltningens praksis framstår fast og konsistent, blant annet som følge av mer automatisert saksbehandling, blir det vanskeligere for kontrollorganer (både i forvaltningen og domstolene) å få øye på feilene (ibid). En annen utfordring er at aktørenes kompetanse og kontrollmekanismer er spesialisert inn mot enkelte rettsområder, og i mindre grad på tverrgående regelverk (Ik Dahl, 2020). Fraværet av domstolenes prøving av masseforvaltningen innenfor velferdsområdet ble også nærmere tematisert i NOU 2020: 9. Manglende domstolsprøving medfører at man ikke får tilstrekkelig rettslige avklaringer og systematisk kontroll med forvaltningspraksis (Haider, 2013).

Riise og Ik Dahl (2022) drøfter en sentral dom på trygderettsområdet de siste årene; Høyesterettsdommen HR-2021-2126-A. I artikkelen diskuteres Høyesteretts argumentasjon rundt tolkningen av folketrygdlovens § 8-13 om graderte sykepenger. Høyesterett kom i dommen frem til at lovens inngangsvilkår om at «evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst 20 prosent», beror på en reduksjon av arbeidstid. Nav hadde praktisert denne bestemmelsen slik at det også var krav til en reduksjon på arbeidsinntekt på minst 20 prosent. Dommen har imidlertid generell interesse på trygderettens område fordi den viser hvordan Høyesterett vektlegger lovens ordlyd og folketrygdlovens systematikk. Artikkelforfatterne påpeker at Høyesterett flere steder viser til krav om klarhet dersom andre kilder skulle ført til andre resultater enn dem som fulgte av ordlyden. Høyesterett oppstiller videre en rekke forutsetninger for at forvaltningens praksis skal kunne tillegges vekt, herunder fasthet, konsistens og forankring i loven. Praktiske hensyn til «masseforvaltningen», som for eksempel Navs informasjonsgrunnlag, ser ikke ut til å få nevneverdig vekt i tolkningsspørsmål. Riise og Ik Dahl (2022) argumenterer også for at et trygderettslig legalitetsprinsipp kan være under fremvekst – hvor borgerne i større grad beskyttes mot innskrenkende tolkninger av bestemmelser som gir rett på trygdeytelser. I etterfølgende rettsavgjørelser, herunder fra Trygderetten, har det i stor grad blitt vist til Høyesterettsdommen og dens føringer på rettskildebruken på trygderettsområdet.

⁴ EØS-saken ble kjent i media i 2019, med etterfølgende utredninger og Høyesterettsdommen i 2021. Tidslinje: Feilpraktisering av EUs trygdeforordning - regjeringen.no og Dette er trygdeskandalen – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet Høyesterettsdommen kan leses her: Norges Høyesterett - Dom: HR-2021-1453-S - Lovdata

2.2 Systematisk oppfølging av rettsavgjørelser

Domstolene er henvist til å avgjøre enkeltsaker. Utover den enkelte sak er det imidlertid ofte av interesse hvordan domstolene tolker den aktuelle rettsregel og bygger sitt resultat (Eckhoff & Smith, 2018.). Høyesteretts avgjørelser (også kalt prejudikater) står i en særstilling når det gjelder fastleggingen av gjeldende rett, og disse avgjørelsene får ofte betydning på tvers av forvaltingssektorer. På lavere nivå i domstolsapparatet vil en avgjørelse fortsatt kunne få betydning utover den enkelte sak, men her vil man i større grad måtte vurdere argumentasjonsverdien (overbevisningsverdi) til avgjørelsen (Andenæs, 1997), herunder om man får etablert rettspraksis gjennom flere dommer over tid. Trygderetten er et domstollignende forvaltningsorgan med spesialkompetanse og betydelig uavhengighet. Selv om en avgjørelse fra Trygderetten har begrenset vekt etter formell rettskildelære, har Trygderetten i praksis en sentral rolle i rettspleien (Eckhoff & Smith, 2018.). Trygderetten kan også settes med tre eller fem medlemmer i såkalte prinsipielle kjennelser. Dette er saker hvor man antar at avgjørelsen «kan bli bestemmende for praksis på et saksområde» (trygderettsloven § 7 sjette ledd). I etterkant av EØS-saken har det blitt vist til at Trygderetten spilte en avgjørende rolle i å «kaste flomlys på betydningen av EØS-retten for folketrygdlovens regler» (Ikdahl, 2021).

Spørsmålet som oppstår i forlengelsen av dette er derfor hvilken betydning en rettsavgjørelse får for saker som ligner den konkrete avgjorte saken. Dette er saker som skal behandles etter samme rettskildebilde, herunder de samme rundskriv, retningslinjer og maler i forvaltningen (Ikdahl, 2021). I den grad en rettsavgjørelse må anses tydelig og avklarende i sin rettsforståelse, må det klare utgangspunktet for Nav være at den forholder seg til denne rettsinformasjonen i sin praksis, slik lovens system er tiltenkt (Narvland, 2019).

En særlig problemstilling gjelder at Nav i visse tilfeller endrer et enkeltvedtak etter å ha tapt en rettsak, men ikke endrer sin forståelse av rettsregelen og praksis i etterfølgende saker (Ikdahl, 2021; Narvland, 2019). I NOU 2020: 9 vises det også til uheldige utslag av en praksis hvor Nav omgjør vedtak etter avgjørelser i Trygderetten eller rettsforlik på grunnlag av en annen rettsforståelse enn det som fremgår av rundskriv, men mangler gode rutiner som sikrer at endringer av lovforståelsen i enkeltsaker kommuniseres videre i etaten. Ikdahl (2021) fremhever at en rettssikker masseforvaltning er avhengig av gode tilbakemeldingssystemer, hvor avklaringer og ny rettsforståelse fra rettsavgjørelser fanges opp i enkeltsaker og fører til endring i forvaltningens generelle praksis. Videre vises det til at det kreves grundige juridiske vurderinger enten det skjer i tradisjonelle rundskriv eller gjennom beslutningsstøtte basert på avansert maskinlære. Navs satsing på gode digitale løsninger forutsetter også at systemene kan justeres og ideelt sett fange opp behovet for endringer i etterkant av en rettsavgjørelse (ibid.).

Kommunikasjonen mellom ulike organisatoriske enheter i Nav er et viktig element i implementering av regelverksendringer. Internrevisjonens gransking av EØS-saken framhevet blant annet dårlig kommunikasjon internt i Nav (Nav, 2019, s. 5). Videre pekte rapporten på at manglende kapasitet i Ytelsesavdelingen førte til at flere ulike ansatte ble involvert i saken på forskjellige tidspunkter. Kombinert med mange andre presserende oppgaver, gjorde dette det vanskeligere å arbeide sammenhengende og konsentrert med saken over tid. Det var også krevende å forene ulik kunnskap og kompetanse: Fagpersoner med ekspertise innenfor EØS-rett, manglet inngående kjennskap til Navs praktiske håndtering av saker. Omvendt hadde andre god kjennskap til Navs praksis, men utilstrekkelig EØS-kompetanse. Internrevisjonens rapport stilte også spørsmål ved hvorfor ikke Ytelsesavdelingen tidligere erkjente rettsanvendelsesfeil og dermed ga saken tilstrekkelig prioritet (ibid).

Navs årsrapporter (2018-2023) synliggjør en økende bevissthet rundt rettsanvendelsesfeil og nødvendig oppdatering av rundskriv. Årsrapportene for de siste årene viser samtidig til at ytelsesområdet har for mange saker med rettsanvendelsesfeil og at dette er en utfordring som det arbeides med. Utfordringen skyldes blant annet for treg oppdatering av aktuelle rundskriv og manglende rundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2023; 2024). Kompliserte regelverk med mange vilkår og unntak samt hyppige regelverksendringer, antas også å bidra til saksbehandlingsfeil (Oslo Economics, 2022). På tross av grep for økt kommunikasjon internt i Nav, uttrykker flere Nav-ansatte et ønske om tettere samarbeid, herunder mellom Nav klageinstans og vedtaksinstansene. Dette begrunnes med behovet for å raskere tilrettelegge for avklaringer av regelverksfortolkninger, slik at eventuell endring i rettspraksis hurtigere kan kommuniseres nedover i organisasjonen (ibid).

I etterkant av EØS-saken har det dukket opp andre saker hvor trygdemyndighetene har tatt feil av både EØS-rettens føringer og den norske trygderettslovgivningen. Disse feilene pågår ofte over lang tid og berører et stort antall personer. Dermed blir arbeidet med å rydde opp kostbart og vanskelig (Fredriksen 2025).

3. Metode

I dette kapittelet gir vi en oversikt over forskningsprosessen i denne undersøkelsen. Vi beskriver datainnsamlingsmetodene vi har brukt, våre analytiske tilnærminger og hvilke hensyn vi har tatt for å ivareta informanter og Navs interne saksbehandling.

3.1 Dialog med oppdragsgiver

På grunn av oppdragets art har vi hatt behov for tett dialog og flere statusmøter underveis med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I statusmøtene har vi blant annet drøftet caseutvelgelse, framstillingsform og hensyn til informanter. Vi har også fått bistand til omfattende og sikker dokumenttilgang.

3.2 Prosessporing som metodisk tilnærming

I oppdraget har vi lagt til grunn et metodisk design bestående av prosessporing i flere casestudier. Casestudiene tar utgangspunkt i rettsavgjørelser med ny rettsinformasjon. Bennett og Checkel (2014) definerer prosessporing som en metode innen kvalitativ forskning som brukes til å undersøke og analysere kausale mekanismer innen en enkelt sak eller et begrenset antall saker. Prosessporing tar høyde for ulike årsakskonfigurasjoner, komplekse kausale forbindelser og at bestemte utfall er avhengig av at ulike årsakskjeder konvergerer eller opptrer samtidig. Alle disse kompliserende faktorene kan være til stede i det empiriske materialet og gjør prosessporing til en velegnet metode. Metoden innebærer en systematisk analyse av sekvensen av hendelser eller prosesser som fører til et bestemt utfall, med formål om å identifisere og forstå kausale koblinger mellom dem (George & Bennet, 2005, s. 207).

Sentralt i prosessporing er etableringen av tidslinjer. Disse tidslinjene synliggjør viktige hendelser som kan ha påvirket det aktuelle utfallet (Ricks & Liu, 2018). Vårt design består av en to-steps tilnærming til prosessporingen. Først utarbeider vi det George og Bennett (2005, s. 210) betegner som «detailed narrative». På denne måten kan vi avdekke hvor, når og hvordan feil i implementering oppstår (eller ikke oppstår), og hvem som har vært involvert i saken på ulike tidspunkt. Deretter ser vi etter mønstre på tvers av de ulike casene for å avdekke mer generelle årsaksforklaringer. Gjennom en slik analyse vil vi utlede læringspunkter til forbedring. Læringspunktene kan handle om riktig bruk av kompetanse, oppgaveorganisering og bruk av kontroll- og læringsmekanismer.

Våre tidslinjer omfatter imidlertid ikke hele tidsforløpet i en feilsak. Som figuren under viser, kan en rettsanvendelsesfeil i Nav deles inn i tre ulike faser. De ulike fasene har en sekvensiell sammenheng, men det kan også være tilbakemeldingssløyer mellom de ulike

fasene. Vår undersøkelse har gått i dybden i den tredje og siste fasen, når en endelig rettsavgjørelse med ny rettsinformasjon foreligger.

Rettsanvendelsesfeil i tid



Figur 2: Tidsforløpet for rettsanvendelsesfeil. Kilde: Oxford Research

Den siste fasen omhandler Navs implementering av ny rettsinformasjon, der målet er å endre Navs praksis. Dette skjer blant annet gjennom at ny rettsinformasjon inntas i interne kilder og fagsystemer og kommuniseres mellom aktørene i etaten (se også figur 1 i kapittel 1). I tillegg kan det være nødvendig å rette allerede avgjorte saker. Etter rettingen er utført, er ny praksis etablert og man befinner seg igjen i figurens første fase. Den nye rettsinformasjonen skal nå være del av Navs lovforståelse og i bruk i saksbehandlingen. Dersom retting av praksis ikke løser den opprinnelige rettsanvendelsesfeilen, eller skaper nye feil, vil Navs praksis igjen kunne bli utfordret gjennom rettsbehandling og ende i en ny sak med systematiske rettsanvendelsesfeil.

Vår prosessporing har tatt utgangspunkt i to ulike perspektiver: et kildeperspektiv og et organisatorisk perspektiv. Kildeperspektivet belyser særlig hvilke endringer som er gjort i rundskriv, programkode og lokale rutiner, og i hvilken grad disse harmoniserer med hverandre på ulike tidspunkt. Det organisatoriske perspektivet er i første rekke opptatt av hvordan Nav har løst den praktiske håndteringen av feilsaksarbeidet og hvordan kommunikasjonen har vært mellom de ulike aktørene i Nav. En slik teoretisk informert tilnærming er i tråd med anbefalingene i metodelitteraturen (se for eksempel George og Bennet, 2005, s. 206).

3.3 Innledende intervjuer og møteobservasjon

I oppstarten av prosjektet gjennomførte vi en rekke innledende intervjuer med personer som hadde innsikt i Navs arbeid med feilsaker. Intervjudeltakerne omfattet både ledere og andre erfarne ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse intervjuene var nødvendige

for å få en tilstrekkelig detaljforståelse av organiseringen generelt i direktoratet, kommunikasjonen med etatens styringslinjer og hvordan arbeidet med feilsaker er innrettet. Vi har også observert to møter i grupper som håndterer rundskrivsendringer på ulike ytelsesområder. Disse møtene var ledd i Navs ordinære rundskrivsarbeid og hadde ikke direkte tilknytning til senere casestudier.

3.4 Dokumentstudier

Undersøkelsen bygger på omfattende dokumentstudier. Dette datamaterialet består dels av formelle kilder som er ment å styre dagens implementeringsarbeid, og dels av utdrag fra saksbehandlings- og arkivsystem tilknyttet den enkelte feilsak. Følgende dokumenter har vært viktigst i vår undersøkelse (noen av disse omtales nærmere i kapittel 4):

- Rutinen for å håndtere praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil (i en historisk og revidert versjon fra september 2024) samt en utfyllende mal for arbeidet (*«Mal_notat_feilsak»*)
- Dokumenter som omhandler direktoratets organisering og oppgave- og ansvarsfordeling f.eks. organisasjonskart for Nav, direktoratet og produktområder, *«Ansvarsdokument for direktoratet»* og *«Klargjøring av juridiske funksjoner»*
- Dokumenter med relevans for implementeringsarbeidet som f.eks. *«Rutine for oppfølging av kjennelser fra Trygderetten»*, *«Rutine for berostillelse av saker»* og flere dokumenter angående rutiner for rundskrivsarbeid
- Saksoversikt over feilsaker hentet fra saksbehandlingssystemet Jira, med innslag av saksopplysninger og status for feilsakene
- Saksdokumenter om de enkelte feilsakene i arkivsystemet Websak

Oppdragsgivers omfattende materiale gir viktig innsikt i etatens arbeid med feilsaker og implementering av ny rettsinformasjon. Gjennom prosjektet er et bredt spekter av styrings- og saksdokumenter gjennomgått i flere omganger. Prosessporing krever god organisasjonsforståelse og kjennskap til mange ansvars- og styringsdokumenter. Mye av styringsdokumentasjonen er imidlertid av nyere dato og har derfor begrenset virketid. Direktoratets dokumentasjon av barrierer, læringspunkter og konkrete feil er også begrenset. Kombinasjon av dokumentstudier og intervjuer av ansattes erfaringer gir derfor de mest konkrete dataene om hvordan feilsaksarbeid og implementering fungerer i praksis.

3.5 Caseutvelgelse

Oxford Research utarbeidet tidlig en liste over kriterier for valg av case. Oppdragsgiver hadde i kravspesifikasjonen inkludert Trygderetten under omtalen av rettsavgjørelser. Rettsavgjørelsene som var aktuelle for undersøkelse skulle ha følgende kjennetegn:

- Avgjørelsene måtte ikke være for gamle, dvs. helst innenfor 0-3 år,
- Avgjørelsene som går imot Nav vil sannsynligvis gi størst læringsutbytte, fordi disse i større grad krever vurdering av om det foreligger en feilsak
- Avgjørelser på alle domstolsnivå var aktuelle
- Avgjørelsene burde dekke en bredde i ulike ytelsesområder. Det ville gi variasjon i rettslige problemstillinger og innvirkning på praksis, samt berøre ulike deler av etaten
- En feilsak burde følges mens den pågikk
- Feilsakene kan både være eksempler på vellykket implementering, og ha preg av feil i identifisering og implementering av ny rettsinformasjon

Valget av caser var krevende. Vi valgte å prioritere fire rettsavgjørelser som endte i formelle feilsaker og der implementeringen av ny rettsinformasjon hadde et visst omfang. En femte case ble gjort for å følge opp et omfattende etterspill i av en av disse feilsakene, hvor det var stor intern uenighet i Nav om riktig lovforståelse og tilpasninger i praksis. Vi inkluderte videre en case som ikke hadde opphav i en bestemt rettsavgjørelse, men hvor rettstilstanden og Navs praksis ble problematisert i lys av rettsutviklingen over tid. En av casene omhandlet også lovforståelse og praksis tilknyttet et rettsspørsmål med relevans for flere ytelser.

Det ble videre gjort to caser som tok utgangspunkt i to mer tilfeldige utvalgte rettsavgjørelser. Disse to rettsavgjørelsene utgjorde ikke formelle feilsaker i Nav, men det ble utført rundskrivsarbeid i etterkant for å presisere praksis. Rettsavgjørelsene gjaldt også samme ytelsesområde og hadde nærhet i tid, noe som ga muligheter for å sammenligne Navs håndtering. Undersøkelsene av disse to casene var mer utforskende i karakter og ble derfor vurdert samlet.

Totalt ble det gjennomført syv casestudier. Disse dekker avgjørelser fra Trygderetten, lagmannsretten og Høyesterett, samt innslag av Den europeiske menneskerettsdomstolen. Videre dekker casene områdene sykepenger, dagpenger, uføretrygd og et mindre stønadsområde.

3.6 Datainnhenting i casene

Datainnhenting i casestudiene foregikk fra september 2024 til mai 2025. I dette arbeidet tok vi utgangspunkt i feilsakens Websak (arkivsystem) og utdrag fra Jira (system for oppgavehåndtering). I en sak benyttet vi også informasjon fra samhandlingssystemet Confluence. Disse systemene er nærmere omtalt i kapittel 4.

Totalt ble gjennomført intervju med 30 informanter i forbindelse med casestudiene. Noen informanter deltok i gruppeintervju, og noen informanter ble intervjuet flere ganger ettersom de var involvert i flere feilsaker.

I intervjuene stilte vi flest spørsmål om feilsaken som utgjorde casestudien, men vi innhentet også refleksjoner om Navs feilsaksarbeid mer generelt. Intervjudeltakerne hadde gjennomgående god kjennskap til feilsakene og husket detaljer. I forkant av noen intervjuer viste vi til saksnummer i arkivsystemet for å minne om saksgangen.

Før undersøkelsene av de to tilfeldig utvalgte avgjørelsene, valgte vi å orientere informantene på forhånd om hvilke spørsmål som ville bli stilt. Dette ble gjort fordi casene omhandlet mer ordinært rundskrivarbeid, gjerne samtidig med vurdering av andre lovtolkningsspørsmål og rettsavgjørelser, og ikke en eksplisitt feilsak. Dette ga dem anledning til å forbedre seg gjennom å se over utvalgte rettsavgjørelser og finne tilbake til notater skrevet ned i forbindelse med rundskrivendringen.

3.7 Hensynet til informanter og intern saksbehandling

Feilsaker kan være et utfordrende tema å håndtere for Navs ansatte. Denne undersøkelsen har samtidig vært avhengig av at informanter stiller til intervju og er åpne om hvordan arbeidet med feilsakene har forløpt. Oxford Research og Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor vært opptatt av å kommunisere tydelig at undersøkelsen er system- og læringsorientert og ikke opptatt av enkeltansatte. Detaljerte casebeskrivelser inngår kun i en intern sluttrapport for Nav av hensyn til informantenes anonymitet og fordi det vises til intern saksbehandling som er unntatt offentlighet. Den offentlige sluttrapporten tar utgangspunkt i funn og analyser på tvers av casestudiene.

3.8 Metodisk betraktning

Informantene kan ha ulike opplevelser og synspunkter på arbeidsprosesser og utfall, og det vil også være aktører med relevant erfaring og perspektiver som ikke inngår i vårt datamateriale. Sluttrapporten er med andre ord Oxford Researchs egen presentasjon av et sammensatt datamateriale. Dette kan medføre at informanter og lesere ikke fullt ut deler vår eller andre informanters forståelse av hendelsesforløp og læringspunkter.

Rutinen for å håndtere praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil ble første gang tatt i bruk høsten 2022 og senest revidert i september 2024 (se kapittel 4). Dette får implikasjoner for datainnhenting og analysearbeidet, da casestudiene i stor grad knytter seg til bruken av den opprinnelige rutinen. Vi mener imidlertid at dette ikke vil gi store utslag i datamaterialet, da rutinens hovedtrekk i det vesentlige er lik. Casestudiene kan imidlertid avdekke svakheter og feil som den reviderte rutinen har tematisert. Dette har vi forsøkt å påpeke der dette fremstår som relevant.

Datainnhenting i prosjektet ble avsluttet omtrent samtidig med at ny organisering i direktoratet tredde i kraft (01.05.2025). Dette innebærer at vi i rapporten kan risikere å vise til organisasjonsheter som er endret eller ikke lenger eksisterer.

4. Kort innføring i Navs arbeid med feilsaker

I Arbeids- og velferdsdirektoratet er det Ytelsesavdelingen som i flere år har hatt det overordnede faglige ansvaret for folketrygdens ytelser. Det er Ytelsesavdelingen som kan instruere fagmiljøene om en bestemt tolking av regelverket. Ytelsesavdelingen skal videre orientere ansvarlig departement om forhold som kan gripe inn i etablert praksis eller fremstår som politisk eller prinsipielt viktige samt hendelser som kan gi vesentlig offentlig eller politisk oppmerksomhet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024).

Som følge av det faglige ansvaret for ytelsene, har Ytelsesavdelingen også et særlig ansvar for å avdekke og rette systematiske rettsanvendelsesfeil. Når en systematisk rettsanvendelsesfeil er identifisert og man påbegynner en formalisert arbeidsprosess med å utrede og rette systematiske rettsanvendelsesfeil, omtales dette som en *feilsak*. I Ytelsesavdelingen er det i praksis Seksjon fag- og ytelsesutvikling som har håndtert de fleste feilsakene de siste årene. Seksjonen har i den forbindelse arbeidet overordnet med styringen og koordinering av feilsakene samt utarbeidet rutiner. Inn under Ytelsesavdelingen inngår også flere produktområder som har særlig ansvar for å utvikle og drifte Navs fagsystemer.⁵ Ytelsesavdelingens fagansvarlige på de ulike ytelsesområdene er i noen tilfeller plassert i disse produktområdene. Det er etablerte flere faggrupper, nettverk og møtepunkter innad i Ytelsesavdelingen.⁶

Ytelsesavdelingens ansvar for å sikre riktig lovforståelse og praksis i etaten skjer særlig gjennom rundskriv, IT-systemer og rutiner for saksbehandlingen. Endringer i disse interne kildene og systemene kommuniseres også gjennom bruk av fagmeldinger. Dette er orienteringssaker som legges ut på Navs intranett (Navet) og varsles alle Nav-ansatte som «abonnerer» på det aktuelle ytelsesområdet. Videre har Ytelsesavdelingen kontaktpunkter ned til resultatområdene i styringslinjene. Styringslinjene omfatter resultatområdene Nav arbeid og ytelser, Nav familie- og pensjonsytelser og Nav kontroll. Ytelsesavdelingen kommuniserer primært med styringsenhetene til de respektive resultatområdene. Disse styringsenhetene har egne fagkanaler hvor det formidles ny rettsinformasjon og praksisendringer ned til saksbehandlende enheter.

Nav klageinstans har frem til mai 2025 vært et eget resultatområde i klage- og ankelinjen, men er nå en egen avdeling i direktoratet. Nav klageinstans har etter interne rutiner ansvar for å informere Ytelsesavdelingen om trygderettskjennelser som kan ha betydning for

⁵ I fagsystemene tilrettelegges det for automatisert og manuell saksbehandling gjennom programkoder. Disse programkodene må derfor være oppdatert på gjeldende regelverk

⁶ Datainnhenting i prosjektet ble avsluttet omtrent samtidig med at ny organisering i direktoratet trådte i kraft (01.05.2025). Dette innebærer at vi i rapporten kan risikere å vise til organisasjonsenheter som er endret eller ikke lenger eksisterer.

Navs praksis og som må følges opp. Klageinstansen utfører videre det meste av arbeidet med å utforme forslag til rundskrivsendringer, som drøftes og godkjennes av respektive fagansvarlige i Ytelsesavdelingen.

4.1 Sentrale rutiner for å implementere ny rettsinformasjon

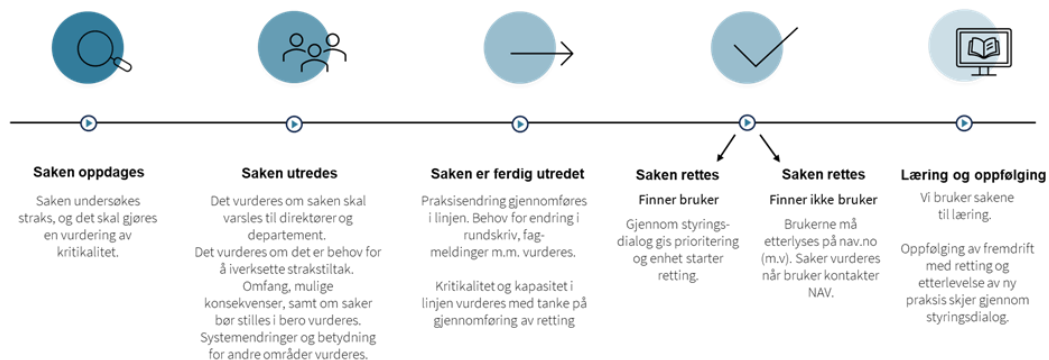
I dette delkapittelet redegjøres det kort for sentrale rutiner og relevante fagsystemer som Nav bruker når det er indentifisert ny rettsinformasjon som kan medføre at Navs praksis har rettsanvendelsesfeil og må rettes. Dette er ment som en oversikt. I senere kapitler vises til informantenes erfaringer og vår vurdering av disse verktøyene i feilsaksarbeidet.

4.1.1 Rutinen for å håndtere praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil

Rutinen for å håndtere praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil oppstiller krav og gir veiledning om hvordan Nav skal utrede og implementere ny rettsinformasjon i etaten. Som en skriftlig forenkling vil vi i rapporten av og til kun angi denne som «rutinen for feilsaker».

Vår undersøkelse knytter seg spesifikt til ny rettsinformasjon fra rettsavgjørelser. Rutinen er imidlertid generell og gjelder også dersom ny rettsforståelse kommer i forbindelse med lovendringer, uttalelser fra Sivilombudet eller endret syn på lov og praksis internt i etaten. Rutinen gjelder også for praksisomlegging hvor det ikke foreligger rettsanvendelsesfeil, men hvor det foretas enklere justeringer og presisering av praksis. Vår undersøkelse gjelder bruken av rutinen i situasjoner hvor den nye rettsinformasjon tilsier at det foreligger systematiske rettsanvendelsesfeil. Det innebærer at feil lovforståelse kan fremgå av rundskriv, rutiner, fagsystemer eller praksis. Dette er de såkalte feilsakene.

Dersom det foreligger systematisk rettsanvendelsesfeil i Navs praksis, angir rutinen at det skal foretas nødvendig feilretting i saksbehandlingen både bakover og fremover i tid. I kravspesifikasjonen for oppdraget har direktoratet illustrert prosessen for retting av feilsaker slik:



Figur 3: Prosess for arbeidet med systematiske rettsanvendelsesfeil. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Rutinen er den mest sentrale for feilsaksarbeidet og angir hvilken saksgang som skal gjennomføres. I tråd rutinens beskrivelse og det som fremgår av figuren over, har vi i våre casestudier og analysearbeid inndelt feilsaksarbeidet i fire faser:

- 1) **Identifiserings- og oppstartsfasen** gjelder hvordan direktoratet oppdager den nye rettsinformasjonen, tar stilling til om den har karakter av en feilsak og hvem som skal ha oppfølgingsansvaret.
- 2) **Utrednings- og løsningsfasen** gjelder utredningen av rettsavgjørelsens implikasjoner for Navs praksis og hvordan man kan gjennomføre retting. Orientering og avklaring med fagdepartementet kan inngå i denne fasen.
- 3) **Implementerings- og kommunikasjonsfasen** omfatter selve praksisomleggingen i etaten med endring av interne kilder og kommunikasjon til saksbehandlende enheter. Eventuell feilretting av allerede avgjorte saker skjer også i denne fasen samt ekstern kommunikasjon.
- 4) **Avslutningsfasen** gjelder oppfølging av at praksisomlegging og feilretting faktisk er gjennomført.

Rutinen fordeler roller og ansvar i arbeidet med å utrede og implementere ny rettsinformasjon. Ansvar for feilsaken er særlig delt mellom en ansvarlig leder og en ansvarlig saksbehandler. Sistnevnte omtales etter revisjonen av rutinen som utreder/prosessdriver. Ansvarlig leder skal blant annet tildele ansvaret for feilsaken og deretter følge og ta overordnede beslutninger i feilsaken basert på utførte utredninger. Det har stort sett vært en av seksjonssjefene ved Seksjon fag- og ytelsesutvikling som har hatt rollen som ansvarlig leder i feilsakene. Den ansvarlige saksbehandleren (utreder/prosessdriver) har blant annet ansvar for å undersøke omfanget og konsekvensen av feilsaken, behovet for endringer av rundskriv, rutiner og fagsystem samt gi anbefalinger til ansvarlig leder om videre oppfølging/løsning av feilsaken. Tradisjonelt har en av de fagansvarlige for den aktuelle ytelsen i Ytelsesavdelingen blitt tildelt rollen som ansvarlig saksbehandler. I noen saker har imidlertid personer med stor prosessdriverkompetanse, og ikke nødvendigvis den spesifikke ytelseskompetansen,

inntatt denne rollen. I tillegg til disse to rollene omtaler også rutinen muligheten for opprettelsen av en arbeidsgruppe. Denne arbeidsgruppen kan foruten saksansvarlig bestå av deltagere fra avdelinger, produktområder, produktteam og resultatområder i styringslinjene.

Som et støttedokument til rutinen har det også blitt utarbeidet en notatmal («Mal_notat_feilsak»). Malen forutsetter utfylling av sentrale spørsmål og tema underveis i feilsaksarbeidet. Dette inkluderer redegjørelse for feilsakens tema, tidligere praksis, tidsløpet i feilsaken og hvorvidt det skal rettes saker tilbake i tid. Notatet er også ment å fungere som et samarbeidsdokument mellom saksansvarlig i feilsaken og ansvarlig leder. Ved avslutning av feilsaken skal notatet arkiveres innunder saken i Websak.

4.1.2 Øvrige rutiner, retningslinjer og styringsdokumenter:

I tillegg til rutinen (og tilhørende notatmal) finnes det en rekke andre rutiner, retningslinjer og styringsdokumenter som har betydning for Navs arbeid med feilsaker. Disse kan ikke angis uttømmende eller beskrives i detalj, men det vises til noen sentrale eksempler i det følgende.

Direktoratet har nylig utarbeidet flere rutiner og styringsdokumenter som omhandler ansvarsfordeling, arbeidsprosess og nytt konsept for etatens rundskriv. Disse dokumentene har en naturlig kobling til feilsaksarbeidet, fordi en omlegging av praksis for å hindre rettsanvendelsesfeil som oftest forutsetter rundskrivendringer. I direktoratets ordinære rundskrivsarbeid gjennomføres vanligvis rundskrivsendringer gjennom bruk av en faggruppemodell. Denne modellen innebærer en drøfting av rundskrivendringen med fagpersoner fra resultatområder i linjen (og evt. andre enheter/avdelinger). Deretter «bestiller» Ytelsesavdelingen et utkast på ny tekst i rundskrivet fra Nav klageinstans som det gis innspill på, justeres og publiseres. Hvilke rundskrivsendringer som skal prioriteres, bestemmes gjennom to årlige utvelgelsesmøter som ledes av en rundskrivskoordinator i Ytelsesavdelingen. Feilsakene har imidlertid preg av kritikalitet og medfører derfor at rundskrivsarbeidet ofte gjøres uavhengig av det ordinære rundskrivsarbeidet. I slike tilfeller brukes gjerne fagansvarligmodellen, som innebærer at fagansvarlige i Ytelsesavdelingen i større grad selv tar ansvar for å utarbeide ny rundskrivstekst. Etter gjeldende rutiner skal likevel også slike rundskrivendringer på en intern høring blant relevante fagpersoner i styringslinjene og Nav klageinstans.

I forbindelse med identifiseringen av rettsavgjørelser som inneholder ny rettsinformasjon med betydning for Navs praksis, og potensielt systematiske rettsanvendelsesfeil, har også følgende rutiner relevans; «Rutine for oppfølging av kjennelser fra Trygderetten», «Hasterutine for viktige kjennelser som Nav klageinstans skal informere direktoratet om» og «Rutine for håndtering av domstolsaker».

Videre vil feilsaker kunne medføre behov for å stille etatens saksbehandling i bero til feilens konsekvenser er utredet og løsningen for retting er klar. I den forbindelse har direktoratet utarbeidet «Rutine for å stille saker i bero ved behov for rettsavklaringer i Arbeids- og velferdsetaten».

Direktoratets arbeid med støttedokumenter til feilsaksarbeidet pågår fortsatt. Ved avslutningen av vår datainnhenting i mai 2025 er følgende dokumenter nær (intern) publisering; «Rutine for Ytelsesavdelingen for å følge opp trygderettskjennelser, domstolsaker og ombudsaker» og videre en retningslinje som angir juridiske rammer for å håndtere hovedfeil og følgefeil feilsakene.

4.2 Systemer til støtte i feilsaksarbeidet

I dagens arbeid med feilsakene brukes særlig to støttesystemer for å holde oversikt og logge saksutviklingen i feilsakene. Dette er ikke systemer som er spesielt utviklet for arbeidet med feilsaker.

For det første brukes arkivsystemet Websak til å arkivere både ekstern korrespondanse med fagdepartementet og intern korrespondanse i Nav (f.eks. fagnotat, møtenotat og e-postkorrespondanse). I flere feilsaker er relevant dokumentasjon for feilsaken arkivert på flere saker. Det kan i slike tilfeller gis kryssreferanser mellom saksnumrene til Websakene. Det er videre ulik tilgang på ulike Websaker, hvor blant annet domstolssaker har begrenset tilgang. Søk er mulig ved bruk av søkerord, men kan være utfordrende.

For det andre er det utarbeidet en egen løsning i saksbehandlingssystemet Jira for å loggføre saksutvikling og status i feilsakene. Løsningen i Jira ble tatt i bruk november 2023, og erstattet bruken av et Excel-skjema for å holde oversikt over feilsakene. Tilgangen til feilsakene i Jira er begrenset til et lite antall ansatte som arbeider med feilsakene i Ytelsesavdelingen.

For øvrig brukes Teams i stor grad i arbeidet med feilsaker, både til møtevirksomhet og deling av dokumenter blant de involverte aktørene. I en av feilsakene som forutsatte et større utviklingsarbeid i et av Navs saksbehandlingssystem, brukte man også samarbeids- og kunnskapsdelingsprogrammet «Confluence».

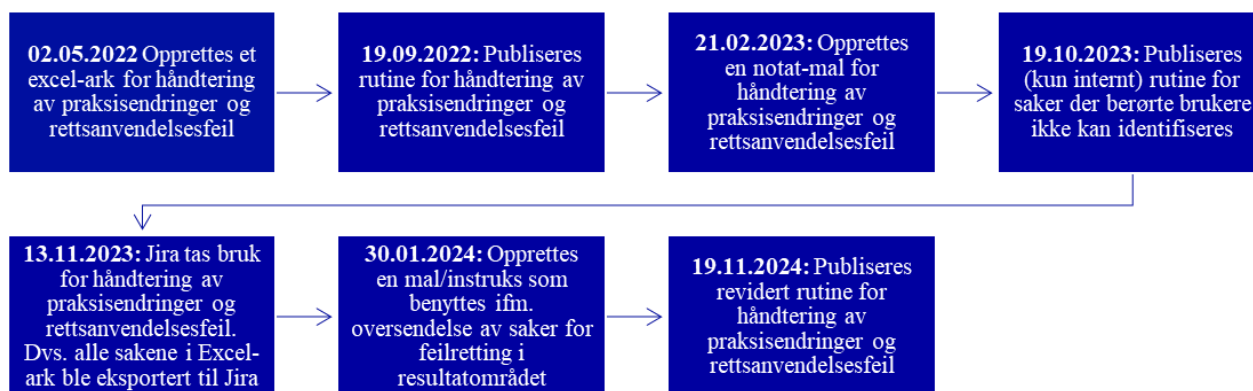
Det bør også nevnes at direktoratet fra januar 2025 har tatt i bruk en egen fane i Jira for å sikre systematikk og samlet oversikt over innmeldte faglige avklaringer. Denne nye løsningen kalles FANG. I en egen rutine som omhandler bruken av FANG, fremgår det at *«alle nye saker som gjelder behov for fagavklaring og andre problemstillinger som sendes i websak fra resultatområdene, produktområdene, Nav klageinstans og internt i*

Ytelsesavdelingen og direktoratet, skal registreres i FANG.»⁷ Formålet er videre at innmelder og ansvarlig saksbehandler (i Ytelsesavdelingen) kan følge og rapportere på fremdrift i henholdelsen. Bruken av FANG i Jira erstatter ikke den egne løsningen i Jira for de formelle feilsakene.

4.3 En pågående utvikling av systematikk

Datainnhenting i oppdraget har vist at EØS-saken var en utløsende faktor for et mer systematisk arbeid med feilsaker og implementering av ny rettsinformasjon. Samtidig er det klart at denne utviklingen fortsatt pågår og mye har skjedd innenfor de siste 2-3 årene. Dette viser seg blant annet i rutinen for feilsaksarbeidet som ble publisert første gang høsten 2022 og gjennomgikk en større revisjon i september 2024. Den tilhørende støttemalen til rutinen er også et nyere produkt i dette utviklingsarbeidet. Videre gikk direktoratet i november 2023 bort fra å holde oversikt over feilsakene i et Excel-skjema, til i stedet bruke saksbehandlingssystemet i Jira. Arbeid med tilpasninger, tilganger og loggføring i Jira pågår fortsatt.

Figuren under gir en oppsummering av de mest relevante datoene i utviklingen og implementeringen av rutinen for håndtering av praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil.



Figur 4: Utviklingen av rutine m.m. for håndtering av praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil. Kilde: Basert på oversikt utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet

⁷ Det er også laget en egen rutine for bruk av FANG; «Rutine for registrering av saker til faglig avklaring i FANG»

5. Sentrale funn, mønstre og læringspunkter i feilsaksarbeidet

Dette kapittelet tar utgangspunkt i funn på tvers av casene vi har undersøkt. I tillegg bygger kapittelet på informantenes mer generelle erfaringer med feilsaksarbeidet, dokumentstudier og møteobservasjoner utenom casene. Vi gir først en kort redegjørelse for noen sentrale hendelser som medførte et markant skifte i Navs arbeid med systematiske rettsanvendelsesfeil (5.1). Vi går deretter nærmere inn på funn fra casestudiene. Disse funnene er kategorisert etter feilsaksarbeidets fire faser (5.2). Læringsprosesser i forbindelse med feilsaksarbeidet behandles i eget delkapittel (5.3). Samlet løfter dette kapittelet frem relevante temaer og mønstre i feilsaksarbeidet. Vekten legges på utfordringer, feilsteg og gode grep. Dette gir nyttig kunnskap om hvordan Nav kan forbedre arbeidet med å håndtere feilsaker og implementere ny rettsinformasjon i etaten.

5.1 Kritiske vendepunkt for Navs feilsaksarbeid

Informanter fra ulike deler av Nav snakker alle om et «før og etter EØS-saken». I datainnhentingene har det kommet klart frem et merkbart skifte i Navs arbeid med å utrede og rette systematiske rettsanvendelsesfeil i etterkant av EØS-saken.⁸ Informantene viser til at både juridisk kompetanse og prosesslederkompetanse har fått mer oppmerksomhet. Videre viser informantene til at man tidligere hadde en tendens til å kun korrigere praksis fremover i tid, men at man nå er mer opptatt av å vurdere egen saksbehandling bakover i tid. EØS-saken medførte mye negativ oppmerksomhet og et stort oppryddingsarbeid der store deler av etaten ble involvert. Ifølge informantene har dette satt sine spor i organisasjonen. I direktoratet er man ofte «preget» av pågående feilsaker og ansatte er redd for å gjøre feil i saker som har store konsekvenser for brukerne.

I tiden etter EØS-saken har rettsutviklingen fortsatt på trygderettsområdet. I kapittel 2 er det blant annet vist til Høyesterettsdommen HR-2021-2126-A (graderte sykepengesaker). Dommen har generell interesse på trygderettens område fordi den er blitt omtalt å oppstille et «trygderettslig legalitetsprinsipp» (Riise og Ik Dahl, 2022). Høyesterett viser til lovens ordlyd og lovens systematikk, og stiller krav om klarhet dersom andre kilder skal lede til resultater som ikke følger av ordlyden. Praktiske hensyn til Navs «masseforvaltning» tillegges svært liten vekt. I senere avgjørelser fra Trygderetten og lagmannsretten henvises det ofte til denne Høyesterettsavgjørelsen. Informantene viser til

⁸ Saken ble kjent i media i 2019.

økt bevissthet rundt kravet til hjemme i lov og at det oftere stilles spørsmål ved Navs praksis. Dette gjelder særlig hvor praksis enten ikke er begrunnet, eller der praksis primært er begrunnet i Navs interne kilder (f.eks. rundskriv og rutiner) eller hensynet til effektiv masseforvaltning. Informanter peker også på at rettsavgjørelsene tydeliggjør utfordringene med å anvende et eldre trygderegelverk i et samfunn og arbeidsliv som har endret seg drastisk siden lovens ikrafttredelse.

Selv om EØS-saken var et vendepunkt, er Navs mer systematiske tilnærming til feilsaker i hovedsak utviklet de siste par årene. Mange av de sentrale rutinene og løsningene i støttesystemene er altså utarbeidet helt nylig. Arbeidet med å forbedre og utvikle nye rutiner og tekniske hjelpemidler pågår fortsatt.

Navs rundskrivsarbeid ligger tett opptil arbeidet som gjøres med formelle feilsaker – det er et av virkemidlene som tas i bruk for å rette praksis. Det er derfor ikke overraskende at informantene forteller at også det «ordinære» rundskrivsarbeidet har endret seg i kjølvannet av EØS-saken. Navs lovforståelse og praksis skal nå kommuniseres til etaten i stort via rundskrivene, og praksis skal være forankret i rettskilder som inkluderer rettsavgjørelser. Rundskrivene skal dermed ikke bare styre praksis, men også begrunne Navs lovforståelse. I tråd med nytt rundskrivkonsept er det store endringer når det gjelder henvisninger og begrunnelser forankret i rettskildene, ikke minst rettsavgjørelser. Et eksempel er rundskrivet R11-00 til arbeidsklaringspenger. Før rundskrivsendringen av 02.12.2024 var det kun vist til fem trygdrettsavgjørelser i hele rundskrivet. Etter rundskrivsendringen var det 10 henvisninger til Høyesterett, 11 henvisninger til lagmannsretten og 11 henvisninger til Trygderetten. I ettertid har antallet henvisninger til rettspraksis økt ytterligere.

5.2 Feilsaksarbeidets fire faser

Vi vil i det følgende gjennomgå sentrale funn, kategorisert etter feilsaksarbeidets fire faser. De fire fasene har naturlig nok glidende overganger. Det som trekkes frem i en fase vil derfor også kunne gjøre seg gjeldende i etterfølgende faser.

5.2.1 Identifiserings og oppstartsfasen

Som vi har redegjort for i kapittel fire, består identifiserings- og oppstartsfasen av at direktoratet oppdager ny rettsinformasjon, tar stilling til om den har karakter av en feilsak og bestemmer hvem som skal ha oppfølgingsansvaret. Våre casestudier viser mer konkret til tre vesentlige funn tilhørende identifiserings- og oppstartsfasen.

For det første er det eksempler på at feilsaker ikke blir identifisert. Selv i tilfeller der rettsavgjørelser tydelig viser feil ved Navs langvarige praksis, fanges ikke dette nødvendigvis opp. Ei heller fører nødvendigvis henvendelser fra Trygderetten, der Nav

blir bedt om å redegjøre for rettskildegrunnlaget for etatens praksis, til tilstrekkelig oppmerksomhet rundt avgjørelsens innhold. Også i våre tilfeldig utvalgte rettsavgjørelser har vi funnet et eksempel på det som etter vår forståelse utgjør en feilsak, men som ikke er identifisert og definert som dette. Dette eksempelet er heller ikke behandlet i tråd med feilsaksrutinen. Informantene viser også til at Trygderettskjennelser som utfordrer Navs praksis blir liggende for lenge til vurdering av ankespørsmålet (frist inntil seks måneder), før man tar avgjørelsen til etterretning og igangsetter et feilsaksarbeid.

I en case så vi også at en rettsavgjørelse som i realiteten utgjorde en feilsak med generell betydning for Nav praksis, tidlig ble meldt inn fra en saksbehandlende enhet til styringsenheten i resultatområdet. I styringsenheten ble imidlertid saken liggende omtrent seks måneder før den ble videresendt til direktoratet. Dette illustrerer hvordan overganger mellom ulike enheter kan skape forsinkelser som fører til at potensielle feilsaker blir meldt inn sent til direktoratet. Eksempelet viser dessuten et vedvarende behov for faglig avklaring fra styringslinjen og opp til direktoratet, og at det i den forbindelse oppstår samtidighetskonflikter. Disse behovene må avveies mot hverandre, før de prioriterte sakene bringes videre til direktoratet.

For det andre viser casene at tildelingen av saksansvar og organisering av feilsaksarbeidet tidvis beror på tilfeldigheter. Personer som får saksansvar er alle faglig kompetente og erfarne, men i enkelte av casene framstår vurderingen av hvem som er best egnet som forholdvis snever. I flere tilfeller styres valget av hvilken medarbeider som på det aktuelle tidspunktet har ledig kapasitet. Dette til tross for at en feilsak kan vare over lang tid. Feilsaksarbeidet stiller også store krav til ansvarlige saksbehandlere i feilsakene. Vedkommende bør ha både faglig tyngde og prosesslederkompetanse.

De siste årene har direktoratet lagt mer vekt på prosesslederkompetanse. Rutinen speiler dette ved at den ikke lenger viser til at en feilsak skal fordeles til en «fagansvarlig», men en «prosessdriver/utreder». Flere informanter viser også til at valget av ansvarlig saksbehandler er viktig for nødvendig framdrift og kvalitet i arbeidet. Sett i sammenheng med at det ikke eksisterer en formell opplæring i feilsaksarbeid, men mer bærer preg av «learning by doing», fremstår tildelingen av rollen som saksansvarlig som et sårbart punkt. Et tilsvarende sårbart punkt handler om skifter i rollen som ansvarlig saksbehandler /prosessdriver. Datamaterialet viser at dette skaper forsinkelser.

Et relatert funn er uklarheten rundt bruken av arbeidsgrupper i feilsaksarbeidet. Flere caser illustrerer etter vårt syn at det mangler en felles forståelse av hva en arbeidsgruppe skal være. Det er eksempler på at ansvarlig saksbehandler ser på sine teamkollegaer i denne forbindelse, men samtidig opplever å sitte alene med ansvaret. Rutinen viser til at en arbeidsgruppe også kan omfatte deltakere fra «avdelinger, produktområder, produktteam og resultatområder», men casestudiene viser at aktører fra resultatområdene ikke nødvendigvis kjenner til rutinen eller begrepet arbeidsgruppe. Vår undersøkelse

finner rett nok flere eksempler på tett og vellykket samarbeid til tross for fravær av en definert arbeidsgruppe. Etter vår vurdering vil likevel en tydeligere presisering og formalisering av hvem som inngår i en arbeidsgruppe, styrke feilsaksarbeidet. En slik presisering vil både understreke et felles ansvar for arbeidsprosessen og fremdriften i feilsaken, men også sørge for at øvrige enheter holdes mer løpende orientert. Rutinen burde også beskrive mer konkret hvilke oppgaver og hvilket ansvar deltakelse i en arbeidsgruppe innebærer.

For det tredje viser datamaterialet at det mellom seksjoner og enheter i Arbeids- og velferdsdirektoratet finnes ulik praktisering av rutinen for feilsaker. En slik variasjon er neppe til gunst for direktoratets samlede kunnskap og kompetanse innenfor feilsaksarbeid.

5.2.2 Utrednings- og løsningsfasen

Utrednings- og løsningsfasen er kjernen i håndteringen av feilsaken. Det er i denne fasen at flertallet av feilsakens problemstillinger, konsekvenser og tiltak drøftes frem og løses.

Usikkerhet om hvorvidt saker må rettes tilbake i tid

I en feilsak er rettingsspørsmålet todelt. For det første er det et spørsmål om praksisomlegging. En slik retting innebærer praksisendring for at fremtidig saksbehandling skal bli riktig. Denne rettingen skjer via kommunikasjon i etaten og nødvendige endringer av rundskriv, rutiner og fagsystemer. Selv om det kan være utfordringer med å gjennomføre og etterleve en praksisendring, opplever informantene praksisomlegging som forholdsvis enkelt å forholde seg til.

Når det gjelder spørsmålet om retting av allerede behandlede brukersaker, peker flere informanter på at det her er mer usikkerhet. Mens det i EØS-saken ble tydelig kommunisert at «alle steiner skulle snus», viser informanter til at det nå er flere forhold som spiller inn og at spørsmålet om retting bakover i tid i for stor grad vurderes fra sak til sak. Inntrykket fra enkelte feilsaker indikerer at domstolsnivået avgjørelsen kommer fra, har betydning i denne vurderingen.

I datamaterialet har vi merket oss at det i noen feilsaker oppstilles et juridisk vurderingstema for forvaltningens plikt til å omgjøre egne vedtak. Dette vurderingstemaet fremgår også av den nylige notatmalen for feilsaksarbeidet. I notatmalen vises det til forvaltningslovens forarbeider og uttalelser fra Sivilombudet. Casestudiene viser likevel at det ofte må foretas en krevende avveining. På den ene siden har man ressursbruk og faktiske muligheter til å identifisere og rette enkeltsaker i fagsystemene. På den andre siden hensynet til rettsriktige vedtak og brukernes rettigheter. Fagsystemenes alder er ofte bestemmende for mulighetene til å enkelt identifisere rammede brukere. I tillegg gir informanter uttrykk for at de oppfatter at Navs vurdering av retting ikke bare handler om

Navs mulighet til å omgjøre tidligere vedtak, men at også Navs omdømme tas i betraktning

En informant i Ytelsesavdelingen viser til at det er nødvendig med en prinsipiell avklaring om når det skal rettes bakover i tid. Denne avklaringen bør foretas i samråd med Juridisk avdeling i direktoratet og departementet. I en av casestudiene så vi for øvrig at retting tilbake i tid ikke ble ansett nødvendig fordi rettsanvendelsesfeilen var til gunst for bruker. Direktoratet og departementet var samstemte i denne vurderingen. Fra direktoratets side ble det bemerkt at Nav ikke krever tilbake penger som brukere har mottatt i god tro. På oppfølgingsspørsmål på hva man gjør med løpende ytelser som er basert på en rettsanvendelsesfeil, ble det vist til at det er en juridisk problemstilling som Nav nylig har endret innstilling til. I utgangspunktet foretar ikke Nav retting tilbake i tid til ugunst for brukere. Dette vil bli kommunisert i en kommende intern retningslinje for håndtering av hovedfeil og følgefeil.

En prinsipiell avklaring for retting tilbake i tid hvor dette vil være til ugunst for brukere, ser dermed ut til å være på vei. Behovet for å nærmere avklare retting av allerede behandlede saker hvor dette vil være til fordel for brukere, består imidlertid fortsatt. Selv om det gis henvisning til rettskilder som oppstiller et vurderingstema for når plikten til omgjøring inntreffer, så utgjør likevel den nærmere grensedragningen et tema hvor det trengs mer veiledning.

Ulike hensyn og prioriteringer som påvirker feilsaksarbeidet

Casestudiene viser at feilsaksarbeidet gis høy prioritet av dem som er tette involvert. Dette omfatter vanligvis ansvarlig saksbehandler (prosessdriver) og et knippe fagpersoner fra fagmiljøet i Ytelsesavdelingen og/eller et produktområde, resultatområdene i styringslinjene og Nav klageinstans. Dersom endring av fagsystemer har en sentral plass i rettingen av feilsaken, kan dette også inkludere en eller flere representanter fra utviklarmiljøer.

Kontakten med og oppfølging fra ansvarlig leder for feilsaken beskrives som god, men oppfølgingen blir tidvis forsinket fordi disse lederne har en presset arbeidshverdag. Ansvarlige ledere viser til at feilsakene kan være komplekse og at det er utfordrende å finne tid til å sette seg inn i det som fremlegges fra feilsaksarbeidet. Det har derfor blitt ytret ønske om å utpeke ansatte til å jobbe som dedikerte prosessdrivere. Disse prosessdrivere kan avlaste ledernivået i deler av oppfølgingsarbeidet.

Gjennomgående fremstår responsen og viljen til å bidra til å belyse feilsakens problemstillinger og mulige løsninger som rask og dedikert fra resultatområdene i styringslinjene, herunder Nav klageinstans. Feilsakens prioritet møter imidlertid større konkurranse og forsinkelser når det er behov for avklaringer og bidrag fra enheter innad i Ytelsesavdelingen. Konkret viser dette seg i utfordringer med å få kommunisert behovet

for raske avklaringer fra enheter i Ytelsesavdelingen som er mindre påkoblet feilsaksarbeidet. Bistand til juridiske avklaringer trekkes frem i denne forbindelse. I tillegg påpeker informantene at det er en konkurranse mellom rettingsarbeid i feilsaker og utvikling av fagsystemer. Dette viser seg særlig i produktområdene, hvor informantene mener sistnevnte ofte blir gitt høyest prioritet.

I feilsaken har vi også sett et skille mellom det en informant omtalte som «de som arbeider på gulvet» og ledelsen i Ytelsesavdelingen. Dette beror på en noe ulik situasjonsforståelse og dermed vektlegging av ulike hensyn. Et konkret eksempel gjelder ulike hensyn i vurderingen av om og når en feilsak skal informeres om på Navs nettsider. Fra saksbehandlende enheter og Nav kontaktsenter kan det være et ønske om å få dette frem i god tid før rettingsarbeidet igangsettes. Informantene viser til at også andre hensyn gjør seg gjeldende i Navs kommunikasjon av feilsaker til offentligheten. Dette beror blant annet på hvordan feilsaker, som kan være negativ for Navs omdømme, fremstilles, og hvor på Navs nettsider informasjonen publiseres. Samtidig vises det til at Nav må unngå tidkrevende henvendelser fra personer som ikke er berørt av feilsaken. Vi har sett noe av det samme når det gjelder ulik situasjonsforståelse av hva som faktisk er mulig å få til av retting i gjeldende fagsystemer. Ikke minst gjelder dette automatiserte rettingsløsninger. Manglende kommunikasjon og felles forståelse fører til unødig tidsbruk til avklaringer.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet kan det oppstå behov for å omprioritere ressurser. Slike hendelser kan stanse et feilsaksarbeid for en kortere eller lengre periode. Blant casestudiene har vi sett eksempel på at utviklerkapasitet og bruk av et testmiljø for en automatisert retting av en feilsak, måtte stanses i flere uker som følge av omdisponering av ressurser til implementeringen av nye lovendringer i fagsystemet. En slik stopp i rettingsarbeidet i fagsystemene vil også kunne gå ut over implementeringen av ny rettsinformasjon i etatens rundskriv. Dette fordi direktoratet ønsker en samtidig endring i av både fagsystem og rundskriv av hensyn til saksbehandlingen.

Feilsaksarbeidet i møte med kompleksitet og prinsipielle spørsmål

Noen feilsaker er så komplekse at både juridiske problemstillinger og tekniske utfordringer i fagsystemene må løses. Informantene viser i den forbindelse til at rutinen for arbeidet med feilsakene, og tilhørende støttedokumenter, ikke gir konkret veiledning om hvordan man skal gå frem for løse slike problemstillinger. Dette kan for eksempel gjelde hvordan skal man tilnærme seg spørsmålet om muligheten for automatisk retting av tidligere saker kontra manuell retting.

I casestudiene har vi også sett at det i arbeidet med en konkret feilsak identifiseres problemstillinger av prinsipiell karakter med relevans for feilsaksarbeidet i stort. Flere informanter er overrasket over at slike prinsipielle spørsmål ikke er blitt løftet frem tidligere. En umiddelbar utfordring i feilsaksarbeidet er dermed at det ikke finnes overordnede avklaringer på problemstillingen. I noen tilfeller utredes og løses

problemstillingen som ledd i feilsaken, for eksempel gjennom bistand fra andre kompetanseenheter som Seksjon juridisk eller Juridisk avdeling. I andre tilfeller innser man at den prinsipielle problemstillingen er for krevende å løse i forbindelse med den konkrete feilsaken, og i stedet må utredes i en egen prosess (se delkapittel 5.2.4). I begge tilfeller medfører imidlertid problemstillingen økt ressurs- og tidsbruk. Videre kan feilsakens løsning bli begrenset dersom det prinsipielle spørsmålet må utsettes og utredes i en egen prosess.

En rutine for arbeidet med feilsaker må ha sin naturlige begrensning i omfang. Den kan ikke omtale og veilede i alle relevante prosessforhold i forbindelse med feilsaksarbeidet. Dette unndrar likevel ikke et gjentakende funn blant informantene om at rutinen ikke behandler visse grunnleggende temaer. I gjeldende rutine ser man allerede en del lenker til andre dokumenter som dekker slike tema, for eksempel rutine for berostillelse av saker. Blant informantene fremkommer det likevel et klart behov for å dekke flere temaer mer grundig. Gjennom prosjektperioden har vi merket oss et pågående arbeid med å utrede og lage støttedokumenter til feilsaksarbeidet. En ny «Rutine for Ytelsesavdelingen for å følge opp trygderettskjennelser, domstolsaker og ombudssaker» er allerede tatt i bruk. Videre er en ny retningslinje for hvordan Nav skal håndtere hovedfeil og følgefeil i forbindelse med retting av en feilsak, nær ferdigstillelse i mai 2025.

Rom for dialog, drøfting og motsetninger i utarbeidelsen av løsninger

I likhet med at aktørene som er tetttest involvert gir feilsaksarbeidet stor prioritet, finner vi også at samarbeidet mellom disse aktørene ofte har stor takhøyde for å drøfte ulike hensyn og løsninger på feilsaken. Dette viste seg særlig i en av de største feilsakene vi undersøkte. Her oppnådde man et vellykket samarbeid selv om dette omfattet aktører fra ulike enheter innad og utenfor direktoratet, herunder ulike kompetanser i juss og IT, som ikke hadde samarbeidet tidligere. Etter vårt syn sier dette også noe om potensialet som ligger i å opprette en arbeidsgruppe i feilsaksarbeidet (jf. delkapittel 5.2.1).

Kontrasten til tett dialog og samarbeid kommer også frem i casestudiene. I en av casene så vi betydningen av et skifte i hvilken seksjon som hadde ansvar for feilsaken og deretter flere utskiftninger i rollen som ansvarlig saksbehandler/prosessdriver. Dette ga ikke bare forsinkelser i feilsaksarbeidet. Aktørene som overtok feilsaken avslutningsvis, opplevde lite rom for å tematisere tvil ved den juridiske vurderingen som opprinnelig hadde blitt utarbeidet. Denne tvilen ble heller ikke tematisert overfor en ansvarlig leder som ble sent påkoblet prosessen. Ansvarlig leder meldte heller ikke inn sin egen tvil om den foreslåtte løsningen ettersom ulike enheter så ut til å ha felles forståelse. Til slutt endte feilsaken med at departementet bekreftet aktørenes tvil om den opprinnelige vurderingen og landet på en annen konklusjon. Eksempelet viser hvordan hyppige endringer i ansvaret for feilsaken, herunder organisatorisk avstand, fører til manglende tematisering av tvil ved feilsakens løsning. Mangelen på samarbeidsrelasjoner og fortrolighet mellom aktørene går dermed utover kvaliteten på feilsaksarbeidet.

Vi har videre sett at både vedtaksinstansene og Nav klageinstans har reagert på manglende involvering fra Ytelsesavdelingens side før gjennomføringen av en rundskrivsendring. Det samme gjelder hvor Ytelsesavdelingen ikke orienterer om betydningsfulle juridiske og praktiske avklaringer med departementet. Særlig Nav klageinstans fremhever at den vil være orientert om dialogen med departementet. Fra casene erfarer vi at manglende dialog om sentrale juridiske problemstillinger fort leder til mye etterarbeid.

I ett tilfelle så vi også at ulike syn på lovforståelsen og manglende konstruktiv dialog mellom Ytelsesavdelingen og Nav klageinstans, endte med at Nav klageinstans løftet saken mer prinsipielt til Juridisk avdeling. Dette var en tidkrevende prosess, hvor helhetsbildet og rolleforståelsen så ut til å komme i bakgrunnen. Nav klageinstans er et sterkt juridisk miljø i etaten og fremhever juridisk metode og rettskildebruk. Klageinstansen understreker at man i møte med advokater og domstolene ikke kan vise til Navs fagsystemer som en rettskilde. Det er imidlertid Ytelsesavdelingen som sitter med fagansvaret og instruksmyndigheten til etatens lovforståelse og praksis. Ytelsesavdelingen må samtidig i langt større grad forholde seg til masseforvaltningens krav og realiteter. Dette omhandler behovet for produktutvikling (drift og utvikling av fagsystemer samt automatisert saksbehandling), krav til effektivitet i alle deler av saksbehandlingen, Navs omdømme og forankring hos departementet. Det kan innvendes at den juridiske vekten av disse forholdene er liten, men det er uansett momenter som påvirker Navs praksis og dermed ikke kan overses. I etterkant av denne prosessen har det blitt en positiv utvikling hvor Ytelsesavdelingen og Nav klageinstans har månedlige møter på ledernivå om hvilke problemstillinger som foreligger på ytelsesområdet samt hvordan disse håndteres. Hensikten med møtene er også å øke rolleforståelsen mellom de to avdelingene.

Vi synes disse eksemplene er interessant av flere grunner. For det første er det vanskelig for Nav klageinstans og styringslinjen, å følge med på direktoratets juridiske arbeid mens det pågår. Arkivsystemet Websak legger ikke til rette for slik observasjon, blant annet fordi man må kjenne til de konkrete referansene og fordi korrespondanse kan bli arkivert på ulike Websaker. For det andre vil manglende involvering innebære risiko for at man i ettertid må drøfte, justere og eventuelt foreta nye endringer av rundskriv, rutiner og eventuelt fagsystem. For det tredje utgjør Ytelsesavdelingen, Nav klageinstans og resultatområdene i styringslinjen et samlet Nav. For å nå frem til riktig lovforståelse, og hensynta masseforvaltningen innenfor lovens rammer, er det mye som taler for at Ytelsesavdelingen bør utnytte ulik faglig kompetanse og faglige perspektiver i etaten. Direktoratets rettslige standpunkt og føringer for praksis, blir trolig sikrere etter en slik samlet vurdering. Det øker også sannsynligheten for at praksisomlegging blir forstått likt og samtidig i etaten.

Det må understrekes at Ytelsesavdelingen generelt bruker resultatområdene og Nav klageinstans i sitt arbeid med feilsakene og implementering av ny rettsinformasjon. Flere av informantene fra resultatområdene viser til at Ytelsesavdelingen er blitt bedre til å involvere, sammenlignet med noen år tilbake. Samtidig påpeker Nav klageinstans at det er forskjeller i graden av påkobling mellom Ytelsesavdelingens ulike ytelsesområder.

Når det gjelder feilsaksarbeidet sier den aktuelle rutinen at ansvarlig leder har ansvar for å konferere med ««relevante underliggende enheter før avgjørelse fattes» og «[v]ed behov konferere med andre avdelinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet». Gitt ledernes arbeidspress, kan dette være et sårbart punkt. I den forbindelse er det interessant at det nylig har kommet en ny rutine (september 2024) som beskriver hvordan rundskriv skal utarbeides. Rutinen viser til at hovedregelen er bred involvering i rundskrivsarbeidet, herunder fra Nav klageinstans og representanter fra aktuelle resultatområder i styringslinjene. Videre viser rutinen til at kun «ved mindre, redaksjonelle endringer vil det være aktuelt å ikke involvere relevante målgrupper og fagmiljø». Implementering av ny rettsinformasjon og omlegging av Navs praksis, skjer særlig gjennom rundskrivsendringer. Den nye rutinen underbygger derfor at Ytelsesavdelingen involverer relevante fagmiljøer i feilsaksarbeidet før rundskrivsendringer gjennomføres.

Konsekvenser av at rundskrivsarbeid gjøres under tidspress

Informantene i direktoratet viser til et stort tidspress og krav til å raskt gå videre fra en feilsak til andre prioriterte oppgaver. I casestudiene ser vi at den grunnleggende endringen av praksis i all hovedsak har blitt korrekt angitt i gjeldende rundskriv og i tillegg faglig kommunisert i etaten. Bildet har likevel noen nyanser.

I en feilsak ble Navs praksis ansett å være i strid med lovens ordlyd og etatens egen omtale i rundskrivet. Løsningen på feilsaken ble i dette tilfellet at lovteksten ble endret, slik at tidligere praksis kunne fortsette i tråd med loven. Selv om lovendringen ble kommunisert til saksbehandlende enheter, glemte man imidlertid å endre rundskrivet. Rundskrivet henviste derfor til gammel ordlyd i loven. Denne «glippen» skjedde trolig fordi Navs praksis i utgangspunktet opererte utenfor lovens ordlyd og utenfor rundskrivet, og fordi man anså saksbehandlerne som oppdatert på feilsakens utfall. Vi mener imidlertid at risikoen for feil kunne blitt større over tid, for eksempel i forbindelse med utskiftninger og at nye medarbeidere behandlet saker etter rundskrivet. Det hører med til dette eksempelet at en eventuell feil behandling etter rundskrivet ville vært til gunst for bruker.

Videre har vi gjentatte ganger sett at mindre, men nokså åpenbare tilhørende rundskrivsendringer blir oversett. Ofte skjer dette i forbindelse med at en større rundskrivsendring gjennomføres. I en av casene ble et avsnitt med en henvisning til en rettsavgjørelse feilaktig med i publisering av rundskrivsendringen, selv om man hadde ansett avsnittet for å ikke være kvalitativt godt nok. Dette avsnittet ble endret fire

måneder senere. Flere småfeil, herunder henvisninger til feil paragrafer, har imidlertid blitt stående i rundskriv i flere år.

Etter vårt syn illustrerer dette manglende kontrollfunksjoner i rundskrivsarbeidet (få personer involvert) og høyt arbeidspress. Informanter i styringslinjen har videre vist til at prosessen for rundskrivsendringer er for omstendelig, selv for enkle feil. Informanter i direktoratet har på sin side vist til at de viktigste endringene i rundskrivene prioriteres, mens mindre justering havner bak i køen. I den sammenheng påpeker sentrale personer i direktoratets rundskrivsarbeid at det er vanskelig å få til realistiske prioriteringer i det løpende og ordinære rundskrivsarbeidet.

5.2.3 Implementeringsfasen

Casestudiene og øvrig datamateriale viser at Ytelsesavdelingen, Nav klageinstans og de berørte resultatområdene i styringslinjen prioriterer implementering av ny rettsinformasjon og praksisomlegging. Direktoratet kommuniserer primært gjennom bruk av fagmeldinger. Disse viser til endringer i rundskriv, rutiner og eventuelt fagsystemer. Praksisomleggingen og rettingsarbeidet tilbake i tid blir i enkelte feilsaker omfattende. Gjennomføringen kan derfor bli krevende for saksbehandlende enheter. Styringsenhetene i resultatområdene fremstår imidlertid stort sett å være godt orientert av direktoratet på forhånd. Dette har også sammenheng med at direktoratet har involvert styringsenhetene i arbeidet med å utrede og utarbeide løsningen på feilsaken. I styringslinjene benyttes ofte arenaer som fagfora og lignende til å rette oppmerksomhet mot praksisomleggingen. Krevende rettingsarbeid blir ofte satt til de mest erfarne saksbehandlerne.

I en av feilsakene har Nav klageinstans i to av sine årlige kvalitetsrapporter vist til at vedtaksinstansen har fattet vedtak etter gammel praksis. Rettsanvendelsesfeilen har dermed til dels fortsatt etter implementeringen av ny rettsinformasjon og omlegging av praksis. Nav klageinstans og vedtaksinstansen har imidlertid ulike oppfatninger om omfanget av denne feilen (se delkapittel 5.2.4)

Vår undersøkelse synliggjør at vedtaksinstansen (førstelinjen) er lojal til de praksisavklaringer som kommer fra direktoratet i forbindelse med feilsakene. Det er kanskje ikke overraskende, men likevel verd å merke seg. Samtidig har vi data som indikerer at Nav klageinstans i større grad gjør uavhengige vurderinger av rettstilstanden. I casestudiene har vi funnet eksempler på at klageinstansen stiller spørsmål ved og motsetter seg enkelte av avklaringene som kommer fra direktoratet. Informanter har også vist til at det kan oppstå situasjoner i saksbehandlingen hvor klageinstansen går imot lovtolkning som fremgår av rutiner utarbeidet eller forankret i direktoratet og som derfor utgjør gjeldende praksis i vedtaksinstansen. Her viser informanter i vedtaksinstansen til at de må følge direktoratets føringer i sin generelle praksis, mens de i saker som returneres fra klageinstansen må forholde seg til klageinstansens føringer for behandlingen av

enkeltsaken. Dette vil vi i praksis innebære faglig uenighet og forskjellig praksis mellom vedtaksinstansen og klageinstansen. En slik forskjellsbehandling av brukere kan innebære at det gjøres systematisk rettsanvendelsesfeil i deler av etaten. Ifølge informantene er dette en utfordring som med jevne mellomrom løftes til direktoratet. Det varierer likevel hvor raskt og endelig direktoratet klarer å etablere felles praksis i begge instanser.

Implementeringsfasen omfatter også Navs informasjon til berørte brukere og eventuelt retting av saker tilbake i tid. Her har våre casestudier funnet ulik praksis. Datagrunnlaget viser også at det er en rekke forhold som virker inn på hvor mye ressurser som settes av til å finne fram til berørte brukere. Problemet oppstår særlig der fagsystemene ikke kan identifisere brukere som er rammet av en rettsanvendelsesfeil. Da må brukere selv henvende seg til Nav etter at informasjon er publisert på nav.no. Publisering av informasjon på Navs nettsider fremstår imidlertid som et lite treffsikkert virkemiddel for å nå berørte brukere, spesielt når det gjelder feil som går flere år tilbake i tid. Medieomtale øker naturlig nok sjansen for at berørte brukere blir klar over rettingsarbeidet og muligheten for etterbetaling. Samtidig viser informantene til at medieomtale også innebærer en sjanse for at Navs omdømme svekkes. Kontrasten mellom feilsakene der brukere selv må melde seg, og feilsakene der Nav kan ta direkte kontakt, enten i forkant eller samtidig med et omgjøringsvedtak, blir derfor stor. Vårt datamateriale viser også at det må foretas avveininger mellom klar og lettfattelig kommunikasjon på den ene siden, og mer detaljerte opplysninger om mulige følgekonsekvenser av en feilsak.

5.2.4 Avslutningsfasen og eventuelle etterspill

Avslutningsfasen omfatter oppfølging av praksisomlegging og kontroll av at nødvendig feilretting faktisk er gjennomført. Feilsaken og implementeringsarbeidet avsluttes når det er gjennomført nødvendig retting, det vil si praksisomlegging og eventuelt også retting av saker tilbake i tid.

Forskjell i kontrollen av retting bakover tid og praksisomlegging

Oppfølgingen og rapporteringen etter rettingen er ulik for de to formene for retting. For retting bakover i tid er det en formell oppfølging innenfor selve feilsaken. Av notatmalen som skal brukes i forbindelse med feilsaker, fremgår det for eksempel at punktet «Resultat etter retting av saker tilbake i tid» skal fylles ut. Vår undersøkelse har også vist at antallet enkeltsaker som potensielt kunne inneholde feil, samt hvor mange som faktisk har blitt rettet, logges i Jira. Først når rettingen bakover i tid er ferdig, kan feilsaken avsluttes. I flere av feilsakene finner vi eksempler på at direktoratet ber styringsenheten om en spesifikk rapportering på omfanget av retting. Omfanget av retting bakover i tid er i mange tilfeller avhengig av hvorvidt Nav kommer i kontakt med brukere som er omfattet av en feilsak (se 5.2.3).

Når det derimot gjelder praksisomlegging, viser rutinen til at det «[g]jennom styringsdialogen mellom ytelsesdirektøren og direktøren for det aktuelle rettsområdet vurderes om rettsanvendelsesfeilen faktisk har blitt endret, og at det ikke har oppstått samme feil i ettertid / praksisomleggingen er gjennomført.» Flere informanter bemerker at hvorvidt oppfølging av praksisomlegging faktisk blir tatt opp i styringsdialogen, varierer med sakens karakter og alvorlighetsgrad. En informant viser til at man også har anledning til å følge opp rettingen i «fagaksen». Dette innebærer at en av lederne i Seksjon fag og ytelsesutvikling tar opp rettingsarbeidet i sin dialog med fagansvarlig leder i styringsenheten i resultatområdet. Samtidig vises det til at praksisomlegging bygger på en grunnleggende forutsetning om at saksbehandlende enheter endrer praksis i tråd med fagmeldinger og etatens interne kilder. Gjennom egne fagfora kan saksbehandlere melde inn eventuelle spørsmål og avklaringsbehov til fagledelsen i styringsenheten. Styringsenheten gjør deretter en vurdering av om dette skal løftes opp til direktoratet.

Etter vår vurdering er rutinen mangelfull når det gjelder oppfølging av endret, fremtidig praksis. Henvisningen til styringsdialogen på direktørnivå fremstår som vag og lite forpliktende. Agendaen i styringsdialogen mangler neppe saker, og det er ikke gitt at oppfølging av retting gis tilstrekkelig tid og oppmerksomhet. Fagdialogen under Ytelsesavdelingens direktørnivå trer i intervjuer fram som et alternativ i praksis, men denne dialogen er ikke omtalt i rutinen. Datamaterialet viser også at det er grunn til å stille spørsmål ved om rutinen burde gi mer konkrete føringer på når og hvordan oppfølgingen i styringslinjen skal utføres. Føringerne kan for eksempel dreie seg om sakenes alvorlighetsgrad og hvorvidt det er meldt inn utfordringer i praksis etter implementeringen.

Nav klageinstans rolle i etterkontroll

Enkelte informanter viser til de årlige kvalitetsrapportene fra Nav klageinstans som en form for «etterkontroll». I disse rapportene vises det til gjentakende feil i vedtaksinstansens saksbehandling. Dette utgjør et konkret oppfølgingstiltak dersom feil i saksbehandlingen i etterkant av en retting blir fanget opp, rapportert og deretter fulgt opp av direktoratet og styringsenhetene. I vårt datagrunnlag finner vi noe ulikt syn på hva det betyr at en feil tematiseres i kvalitetsrapportene. Klageinstansen viser til at slik rapportering forutsetter et visst omfang av feil i saksbehandlingen. Det er med andre ord ikke nok at det er oppdaget feil i enkelttilfeller. Saksbehandlingsnivået i vedtaksinstansen er av en noe annen mening og gir uttrykk for at omtale i kvalitetsrapportene ikke nødvendigvis innebærer at det er større feil ved praksisomleggingen. En av våre casestudier illustrerer en slik uenighet om hvorvidt implementeringen av ny praksis har vært vellykket. Nav klageinstans viser til at de årlige kvalitetsrapportene omtaler at tidligere praksis fortsatt er til stede i vedtaksinstansens saksbehandling. Vedtaksinstansen mener på sin side at ny praksis er iverksatt og at det ikke er grunn til å fremheve eldre enkeltsaker med feil.

Tendensen til at Nav klageinstans stiller spørsmål ved Ytelsesavdelingens praksisavklaringer blir av enkelte beskrevet som økende. Etter vårt syn er dette interessant i lys av problemstillingene i vårt oppdrag. At etaten evner å stille spørsmål ved rettingsarbeidet kan være en styrke for arbeidet med å rette og forebygge rettsanvendelsesfeil. Faglig diskusjon er ingen ulempe. Som vist til i delkapittel 5.2.2 er imidlertid faren at frontene blir for steile. Denne risikoen tematiseres også av våre informanter. En annen problemstilling i denne forbindelse er tidsbruken for å få avklart en enhetlig rettsforståelse og praktisering i Nav. Vi har funnet eksempler på at slik intern uenighet først blir synliggjort og erkjent lenge etter implementeringen i utgangspunktet var avsluttet.

Grunnleggende og mer prinsipielle avklaringer

I visse tilfeller kan en feilsak avsluttes selv om grunnleggende utfordringer ikke er løst. Vi har i hovedsak funnet tre eksempler på slike mer generelle og vedvarende problemer som ikke alltid løses gjennom en enkelt feilsak. For det første ser vi en tilbakevendende utfordring med å rette opp mindre feil og mangler i rundskriv. Dette har vi omtalt i delkapittel 5.2.2. Disse rundskrivsfeilene er imidlertid ikke kun en hendelse ved selve implementeringen av praksisendringer i forbindelse med feilsaken. Flere av disse feilene blir enten ikke identifisert eller prioritert rettet ved senere rundskrivsarbeid.

For det andre ser vi at enkelte feilsaker berører større og mer systemiske vanskeligheter enn hva som kan håndteres i en enkelt feilsak. Mens aktørene i en feilsak ofte er opptatt av å finne konkrete og tidvis pragmatiske løsninger på et problem, kan feilsaken skape behov for avklaringer av mer prinsipielle spørsmål. I en av våre casestudier ble håndtering av følgefeil et vesentlig spørsmål. I den spesifikke feilsaken kom man ikke fram til en konkret løsning på hva som skal gjøres med feil på andre ytelsesområder, såkalte følgefeil. Omfanget av potensielle konsekvenser ble rett nok utredet, og Navs kontaktsenter ble forberedt på henvendelser om dette. Mulige følgefeil ble likevel ikke kommunisert til brukerne i vedtaksbrev eller på nav.no. Problemstillingen ble ikke lagt bort og illustrerer dermed hvordan en problemstilling av prinsipiell karakter i en spesifikk feilsak, kan lede til et større arbeid på feilsaksområdet. Ny retningslinje for hvordan man skal håndtere hovedfeil og følgefeil skal etter det vi vet, ferdigstilles i mai 2025. Vi har ikke hatt tilgang til denne retningslinjen under vårt arbeid.

For det tredje ser vi at det er krevende å finne gode løsninger når regelverket i seg selv er modent for revisjon. For eksempel viser en av våre casestudier at informantene er samstemte om at dagens sykepengeregelverk er utdatert i forhold til dagens arbeidsliv og samfunnsforhold. I den aktuelle feilsaken fant Nav til slutt fram til en løsning innenfor dagens regelverk, men tiden etter praksisendringen har vist at behovet for lovrevisjon ikke har avtatt. Feilsaken har tvert imot synliggjort utfordringene med dagens regelverk og på den måten aktualisert et større lovarbeid.

5.3 Læring fra feilsakene

Ifølge rutinen for arbeidet med feilsaker skal ansvarlig leder «vurdere om det er behov for retro tidlig i prosessen».⁹ Videre står det i rutinen at ansvarlig leder skal «vurdere om saken kan brukes til læring». I den tilhørende notatmalen er det avslutningsvis et punkt om «Læring». Det gis imidlertid ingen føringer for hvilken læring man skal se etter i feilsaken, og heller ikke veiledning i hvordan man skal forvalte eventuelle læringspunkter. Etter vårt syn fremstår derfor rutinen lite forpliktende i sin utforming. Det er også en svakhet at det ikke angis aktuelle momenter for læringsaspektet. Rutinen sier for øvrig ingenting om læring på tvers av flere feilsaker.

Et av de klareste funnene i vår undersøkelse er manglende tiltak og systematikk for å hente ut læring fra feilsakene. Arbeidet med feilsakene har riktignok blitt jevnlig tematisert på ledernivå i Seksjon fag- og ytelsesutvikling. Blant øvrige informanter i direktoratet og resultatområdene ser vi imidlertid få spor av et systematisert læringsarbeid i den enkelte feilsak eller på tvers av feilsaker. Informantene i Ytelsesavdelingen viser i denne sammenheng til en arbeidshverdag med tidspress, hvor man raskt må gå videre til neste feilsak eller andre prioriterte oppgaver.

Etter vårt syn kan feilsakene gi læring på flere nivå. For det første kan feilsakene gi læringspunkter til ytelsesområdene utover den konkrete avgjørelsen og en bestemt paragraf. Dette kan for eksempel være at domstolens lovtolkning har overføringsverdi til andre bestemmelser og i noen tilfeller også andre ytelsesområder. Casestudiene viser at den konkrete rettsinformasjonen blir formidlet ut i etaten. Dette er nødvendig for å endre praksis og kan omfatte rundskrivendringer, fagmeldinger, rutiner, fagsystem og ikke minst tematisering i faglige fora. I datamaterialet har vi i mindre grad sett at feilsakene leder til større endringsarbeid i etaten på tvers av ytelsesområdene. Et viktig unntak her er imidlertid Høyesterettsavgjørelser. Betydningen av slike avgjørelser gis stor oppmerksomhet og blir dessuten vektlagt i senere avgjørelser fra både Trygderetten og det ordinære domstolsnivået.

For det andre kan arbeidet med feilsaken synliggjøre både konkrete og mer prinsipielle juridiske og praktiske spørsmål i feilsaksarbeidet. I casestudiene har vi sett eksempler på at det både underveis i en feilsak og i etterkant har blitt jobbet frem juridiske utredninger og veiledning til bruk i fremtidige feilsaker. Et godt eksempel på dette er den forestående retningslinjen for hvordan Nav skal håndtere hovedfeil og følgefeil i rettingsarbeidet. På den annen side har vi også sett et eksempel på at man i liten grad har forvaltet en svært kompleks og vellykket automatisert rettingsprosess i en av feilsakene. Etter vår vurdering

⁹ En retro er et tiltak som generelt brukes i direktoratet for å vurdere, justere og lære av en konkret arbeidsprosess. Retroen gjennomføres på et møte, fysisk eller digitalt. Retroer brukes av noen team i direktorat på jevnlig basis, men kan også brukes mer ad hoc og sporadisk når aktører fra ulike deler av etaten samarbeider.

er ikke disse erfaringene og grepene omsatt til læringspunkter som kan brukes i arbeidet med fremtidige feilsaker. I lys av informantenes tidligere erfaringer med feilsaker, er det grunn til å anta at «lærdommen» blir liggende hos enkeltpersoner som var direkte involvert i feilsaksarbeidet. Dette innebærer lite kunnskapsspredning utover et bestemt team eller et produktområde. Kunnskapen er også sårbar for utskiftning av ansatte. Datainnhentingene våre tilsier for øvrig at det er vanskelig å finne tilbake til arkiverte dokumenter vedrørende feilsakene etter som tiden går. Arkiverte dokumenter er heller ikke bearbeidet i et læringsperspektiv og gir ikke anbefalinger som er tilpasset en annen kontekst.

For det tredje vil de fleste feilsaker by på prosessuelle erfaringer og læringspunkter. Disse vil ha relevans for feilsaksarbeidet som sådan, på sett og vis som et konsept. Vi mener at særlig prosessuell læring fra feilsakene er en mangelvare. Feilsaksarbeidet er som tidligere nevnt komplekst og berører en rekke problemstillinger og temaer som ikke direkte går på fagkompetanse. Informantene forteller at det ikke gis noen spesifikk opplæring i hvordan man arbeider med feilsaker, men at dette er noe man lærer seg underveis. Selv om rutinen angir en formell prosess for hvordan man skal arbeide med en feilsak, gir den ikke innsikt i hva som kan oppstå av utfordringer for fremdriften i feilsaken. Den byr heller ikke på erfaringer og veiledning i hvordan man sikrer god dialog med ulike aktører i etaten, slik at feilsaken blir godt utredet og at løsninger blir avklart og forankret ned til saksbehandlende enheter.

Som nevnt kan man ikke med letthet hente ut innsikt fra et feilsaksarbeid ved å kikke på en sak som er arkivert i Websak. Det samme gjelder loggføringen av en feilsak i Jira. Det vil videre kreve både mye tid og analytisk kompetanse dersom ansatte gjennom dokumentstudier skal forsøke å utlede prosessuell læring fra en konkret feilsak. Dette vil særlig være vanskelig for personer som ikke har forhåndskjennskap til feilsaken. En nylig tilføring til arbeidet med feilsakene er notatmalen som i utgangspunktet skal fylles ut underveis i feilsaksarbeidet og til slutt arkiveres på Websak. Her har vi begrenset med data. Vi har ikke sett en hel eller delvis utfylt notatmal i våre casestudier. Notatet har potensial til å gi en hensiktsmessig oppsummering av feilsakens hendelser og hva som ble gjort. Notatet er imidlertid primært en formell rapportering, og vil dermed ikke tilby særlig innsikt i de bakenforliggende prosessuelle utfordringene og grepene i feilsaksarbeidet.

I datainnhentingene har vi fått informasjon om et todelt grep for mer læring på tvers av feilsakene. Seksjon- fag og ytelsesutvikling avholdt høsten 2022 en workshop med deltakelse fra Ytelsesavdelingen, Nav arbeid og ytelser, Nav familie og pensjon og Nav kontroll. Temaet for workshopen var arbeidet med håndteringen av feilsaker i ytelseslinjen med mål om å finne gode og treffsikre tiltak. De konkrete tiltakene fra workshopen ble imidlertid liggende i Ytelsesavdelingen en god stund som følge av annet prioritert arbeid med feilsaker og andre oppdrag. Først i mars 2024 ble vurderingen av

tiltakene gjenopptatt. Arbeidet ble sett i sammenheng med at Ytelsesavdelingen hadde gjennomførte retroer i noen av feilsakene. Omtrent ti retroer ble fordelt på ulike fag og ytelsesområder, slik at flest mulig kunne få del i slik læringsprosesser. Til slutt ble det utarbeidet et kortfattet notat (1,5 side) som viser til et utvalg tiltak som kan følges opp.

I en av casestudiene var en slik retroprosess gjennomført mot slutten av feilsaken. Dette gjøres sjelden, noe informanter i direktoratet er overrasket over. Det er ulike oppfatninger av utbyttet fra denne retroen blant deltakerne. Informanter utenfor direktoratet var ikke kjent med hva en retro er, men opplevde det som nyttig å høre om andre involverte aktørers opplevelse av prosessen. Informanter som har deltatt på retroer i flere feilsaker, var mer kritiske. Disse viser til at det ble brukt for mye tid på å rense luften mellom aktørene, og at det ble for lite fokus på kritiske forbedrings- og læringspunkter. Informantene påpekte også at det manglet deltakere, enten fordi de ikke møtte eller fordi de ikke var blitt invitert til retroen. Dette til tross for at disse aktørene inngikk i utfordrende deler av feilsaksprosessen.

Vi har merket oss at retroen varte kun en time, noe som gir begrenset tid til å gå i dybden på utfordrings- og forbedringspunkter. En oppsummering fra ansvarlig saksbehandler viser likevel at deltakerne innenfor et kort tidsrom tematiserte både positive og negative forhold ved feilsaksarbeidet. Oppsummeringen ble imidlertid ikke delt med alle deltakerne og man har ikke omsatt dette til generelle læringspunkter for feilsaksarbeidet. I noen grad virker det også som om man tar for gitt at en retro på feilsaksområdet kan gjennomføres på samme vis som på andre områder. Dette er kanskje nærliggende i mindre feilsaker, men trolig ikke dekkende for feilsaker med større omfang og kompleksitet.

Samlet fremstår bruken av retro i feilsakene som et foreløpig lite gjennomarbeidet tiltak. Dette er egentlig ikke overraskende, gitt at rutinen og notatmalen for feilsaksarbeidet i liten grad omtaler læring fra feilsakene. Samtidig er informantene gjennomgående positive til at det bør holdes retroer eller lignende læringsprosesser. Mange har også innspill til forbedringer. Blant annet vises det til at retroer tradisjonelt har vært muntlig i formen, men at læringsutbyttet i feilsakene er avhengig av større systematisering. En informant med erfaring fra flere feilsaker, viser også til at det har vært gjennomført retroer med en innramming som er mer læringsfokuseret. Denne metodikken er imidlertid ikke blitt delt og formalisert som en del av arbeidsformen i feilsakene.

6. Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapittelet presenterer vi kort konklusjoner og anbefalinger for Navs videre arbeid med systematiske rettsanvendelsesfeil. Formålet med kapittelet er også å bidra til avsluttende refleksjoner om hvordan etaten kan forbedre feilsaksarbeidet, slik at ny rettsinformasjon blir hensiktsmessig implementert.

Feilsaker er ikke et nytt fenomen i Nav. EØS-saken og etterfølgende rettspraksis har likevel gjort det klart for etaten at håndteringen av systematiske rettsanvendelsesfeil må håndteres med stort alvor og bygge på juridisk kvalitet. Feilsaker vil fortsatt oppstå. En god håndtering av feilsakene kan imidlertid redusere tidsbruken og de negative konsekvensene som systematiske rettsanvendelsesfeil påfører både berørte brukere og Navs ressursbruk. I tillegg vil et kvalitativt godt feilsaksarbeid ha en forebyggende effekt for fremtidige rettsanvendelsesfeil. For det første fordi man rydder bort den opprinnelige rettsanvendelsesfeilen og lager løsninger som ikke gir nye rettsanvendelsesfeil. For det andre fordi en hensiktsmessig håndtering av feilsakene inngår i et større kvalitativt arbeid i Nav med å sikre regeletterlevelse. Dette omfatter både kvaliteten på interne kilder som rundskriv, rutiner og fagsystemer samt faglig kommunikasjon og ensartet praksis mellom ulike nivå i etaten. Et godt eksempel i denne forbindelse er den parallelle utviklingen av nytt rundskrivkonsept i Nav og det systematiske arbeidet med feilsakene.

Denne rapporten har synliggjort funn og læringspunkter som kan styrke Navs fremtidige arbeid med feilsaker. Avslutningsvis vil vi trekke frem fire konklusjoner og anbefalinger som fremstår som viktige i et utviklingsperspektiv.

Forankring av feilsakenes plass og prioritet i direktoratet

I datainnhentingene ser vi konturen av at feilsaker blir et viktig arbeid for noen få utvalgte. Dette inkluderer ansvarlig leder for feilsaken, selv om det kan være utfordrende å finne tid til arbeidet. Samtidig ser vi at forståelsen for feilsakens betydning endrer seg når man beveger seg til andre enheter i Ytelsesavdelingen. Andre enheter og ledere, som ikke er tett på koblet feilsaksarbeidet, er mer opptatt av andre oppgaver. Dette medfører forsinkelser i feilsakene, selv i tilfeller hvor en viktig avklaring ikke nødvendigvis krever stor ressursinnsats. Feilsakene kan også måtte vike for andre og større leveranser i Ytelsesavdelingen, som for eksempel implementering av nye lovendringer og utviklingen av fagsystemer. Kapasitetsbegrensninger er med andre ord en gjentakende utfordring.

I intervjuer har vi spurt om hvor arbeidet med feilsakene er forankret. Informantene viser til at feilsaksarbeidet ikke er omtalt spesifikt i tildelingsbrev, styringsdokumenter eller budsjett, men går inn under fanene til pålitelig forvaltning og rettsikkerhet. Det vises også til at øvre ledelse i Ytelsesavdelingen har satt fokus på feilsaksarbeidet på leder- og avdelingsmøter. Denne oppmerksomheten varierer likevel over tid, herunder med hvor media retter sin oppmerksomhet.

Etter vårt syn kunne feilsaksarbeidet med fordel fått en tydeligere plassering i Ytelsesavdelingens ansvarsområder og oppgaveportefølje. Dette bør ses i sammenheng med at noen feilsaker krever stor ressursinnsats, har store brukerkonsekvenser, kan omhandle betydelige utbetalinger samt påvirker Navs omdømme. En synliggjøring av feilsakenes posisjon blant andre oppgaver vil også kunne avhjelpe utfordringen med å få nødvendig bistand fra aktører som er mindre påkoblet feilsaksarbeidet.

Videreutvikling av rutinen og tilhørende støttedokumenter

Vi mener det er grunn til nok en gang fremheve de siste års innsats for å systematisere arbeidet med feilsakene. Rutinen for å håndtere praksisendringer og mulige rettsanvendelsesfeil fremstår som et viktig grep for å styre og systematisere arbeidet. Vi ser samtidig at det systematiske arbeidet med å håndtere feilsaker er under utvikling, hvorav flere støttedokumenter er kommet til helt nylig eller er nær ferdigstillelse. Det skal nevnes at enkelte informanter har advart mot at antallet rutiner og prosesskrav kan komme i veien for det faktiske arbeidet med å løse feilsaken. Undersøkelsen vår viser likevel flere temaer som dagens rutine og tilhørende støttedokumenter bør adressere mer inngående. Blant det som er vist til i kapittel seks, nevnes følgende:

- Nærmere veiledning om når det skal foretas retting tilbake i tid
- Håndtering av hovedfeil og følgefeil i feilsaksarbeidet (ny retningslinje på vei)
- Nærmere angivelse av tildeling av saksansvar for feilsaken og bruken av arbeidsgrupper
- En mer forpliktende oppfølging av praksis etter avsluttet implementering
- Utdyping av hvilke krav som stilles til læring fra feilsakene

I tillegg er det et spørsmål om hvilke aktører som er ment å være kjent med rutinen i etaten. Informanter i Ytelsesavdelingen anser rutinen for å primært være et dokument for dem som leder feilsaksarbeidet. Datamaterialet vårt bekrefter at rutinen i liten grad er kjent utenfor Ytelsesavdelingen. Samtidig beskriver rutinen roller og ansvar for aktører i etaten som ikke tilhører direktoratet. Dette er et argument for at rutinen burde vært kjent for disse aktørgruppene. Et mer overordnet spørsmål er om det er gevinster å hente i arbeidet med feilsaker dersom øvrige aktørgrupper fikk en mer helhetlig forståelse av arbeidsprosessen med feilsaker. Vi vil bemerke at flere av informantene utenfor direktoratet har lang erfaring med å bistå i feilsaker. Inntrykket er likevel at slik erfaring er mest relatert til faser som er nærmest aktørenes arbeid. I et lengre tidsperspektiv, herunder hensyntatt utskiftning og organisasjonsendringer, kan det være grunn til å være varsom med en ensidig vektlegging av erfaringsbasert kjennskap til feilsaksarbeidet.

I forbindelse med rutinen og øvrige støttedokumenter, nevner vi også støttesystemene Websak og Jira. Løsningen i saksbehandlingssystemet Jira er beskrevet som bedre enn den tidligere bruken av et Excel-skjema, men langt fra optimal. Når det gjelder Websak har undersøkelsen vist at dette arkivsystemet gir lite oversikt over feilsaksarbeidet. Vi ser

også at dokumenter mangler eller spres på flere Websaker. Dokumentering og status på feilsakene omhandler også Navs notoritet i den enkelte feilsak. Fagsystemene kan videre spille en rolle i Navs muligheter for å arbeide med feilsakene på tvers. Dersom det er vanskelig og tidkrevende å hente ut informasjon, vil dette utgjøre en barriere for å se feilsakene i sammenheng og hente ut mer generelle læringspunkter. Nav bør derfor fortsatt ha blikk for forbedringer av systemene som skal støtte opp om feilsaksarbeidet.

En spisset satsing på prosessdriverkompetanse

Undersøkelsen har vist at arbeidet med feilsakene kan være komplekst og krevende. Det er nødvendig med fagkompetanse som besittes av fagansvarlige, men i mange tilfeller er det også behov for prosessdriverkompetanse. De siste årene har direktoratet lagt mer vekt på prosesslederkompetanse. Rutinen viser også en slik utvikling når den ikke lenger viser til at en feilsak skal fordeles til en «fagansvarlig», men en «prosessdriver/utreder». Bruken av prosessdriverkompetanse preges imidlertid av kapasitetsbegrensninger. Ansatte i Ytelsesavdelingen med slik kompetanse må ofte brukes til andre prioriterte oppgaver. Blant informantene er det likevel gitt uttrykk for et ønske om å få til en prosessdriverfunksjon på et mer overordnet nivå i feilsaksarbeidet.

Vi mener det vil være et godt grep å satse mer på prosessdriverkompetanse i feilsaksarbeidet. Dette vil styrke fremdriften i den enkelte feilsak. Informantene har også vist til at ny organisasjonsstruktur vil gi en større inndeling av ytelsesområdene, noe som kan medføre mer variasjon i tilnærmingen til feilsaksarbeidet. Et team med dedikerte prosessdrivere vil kunne sørge for et mer ensartet feilsaksarbeid. Dette har også en side til likebehandling av berørte brukere i feilsakene. Prosessdrivere vil videre kunne avlaste ledere i oppfølgingsarbeid og sørge for effektiv lederpåkobling når det er påkrevd. En satsing på prosessdriverkompetanse vil kreve dedikerte ressurser slik at ansatte kan få tid til og kontinuitet i arbeidet.

En bred satsing på systematiserte læringsprosesser

Som nevnt viser vår undersøkelse at Nav har lagt ned betydelig innsats for å styrke arbeidet med å rette systematiske rettsanvendelsesfeil. Det står i kontrast til mangelen på en systematisert læringsprosess i etterkant av feilsakene. Vi mener at læringsaspektet i feilsaksarbeidet er et viktig utviklingssteg for direktoratet. Dette har vi også omtalt nærmere i delkapittel 5.3.

Informantene har vist til at læring fra feilsakene blir nedprioritert fordi dette oppfattes som en «bør» oppgave og ikke en «må» oppgave. Samtidig er de klar på at læring er viktig, blant annet for å unngå å gjøre samme feil flere ganger. Det vises også til at gode grep bør formidles til andre som arbeider med feilsaker. Vi har i denne sammenheng pekt på at rutinen bør bli mer forpliktende og utdypende i sin omtale av hvordan feilsakene skal brukes til læring. Dette fremstår som nødvendig for at læringspunkter faktisk hentes ut av feilsakene.

Retroer er blitt lite brukt til nå i feilsakene. Informantene i direktoratet synes det er overraskende. Informanter som har deltatt på retroer er positive til slike prosesser, men flere mener de må systematiseres og at det bør investeres mer i prosessene. Konkrete tiltak for å øke utbyttet fra retroene i feilsakene omhandler derfor forberedelse, innramming og fokus på læring. Deltakere fra styringslinjen må også tidlig informeres om hva retro-prosessen skal handle om. En klarere agenda for retroen vil legge til rette for bedre forberedelser og innspill fra deltakerne. Utprøvd metodikk, som i større grad setter søkelys på utfordringsbildet og læringsutbytte, bør gjøres tilgjengelig for dem som skal holde fremtidige retroer i feilsakene. Det mest krevende vil trolig være å konkretisere ansvar for oppfølging i etterkant – enten som et etterspill tilknyttet feilsaken eller mer generelt for feilsakene. I dette inngår også utformingen av læringspunkter som ansatte med overordnet ansvar for feilsakene skal forvalte og innarbeide i direktoratets rutiner og øvrige støttemateriale. Anbefalingen er dermed ikke å la være å gjøre retroer, men å gjøre slike prosesser oftere og mer målrettet.

Dersom flere feilsaker gjennomgår en retro, vil dette også gi grunnlag for læringsarbeid på tvers av feilsakene. Ytelsesavdelingen vil da ha gode muligheter til å lage et kunnskapsmateriale som deles blant ansatte. Dette kan både fungere som en opplæringspakke til ansatte som er nye i feilsaksarbeidet, og som et støttemateriale som er mer erfarings- og praksisnært enn den formelle rutinen. En annet mulig tiltak er at det gjennomføres en form for «superretro» en gang i året. Dette kan være en workshop hvor involverte aktører på tvers av feilsaker inviteres til erfaringsdeling og utpeking av utfordringsområder som det overordnede feilsaksarbeidet må ta tak i.

Litteraturliste

Andenæs, M. H. (1997). Rettskildelære. M.H. Andenæs.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/2024-instruks-om-virksomhets-og-okonomistyring-i-arbeids-og-velferdsdirektoratet1588148.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). Årsrapport 2020.

https://www.nav.no/_/attachment/inline/4b467aa6-ae85-46fa-9475-056470cfd06b:8a0d77f992caeb8e663ec42f73200e2e5ea2fe01/%C3%85rsrapport%20NAV%202020.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022). Årsrapport 2021.

https://www.nav.no/_/attachment/inline/4905da7e-9ae7-4278-a820-ba1d2bab9238:66b5410e563a985493b7b0c8e39ffc4d6e39e9fe/Aarsrapport%202021%20NAV.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023). Årsrapport 2022.

https://www.nav.no/_/attachment/inline/9ece5755-5a29-45cd-a442-d22fc5d007e6:8bf3df50561f3cf50530e45c24d67039590addb6/%C3%85rsrapport%202023%20NAV.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024). Årsrapport 2023.

https://www.nav.no/_/attachment/inline/9ece5755-5a29-45cd-a442-d22fc5d007e6:8bf3df50561f3cf50530e45c24d67039590addb6/%C3%85rsrapport%202023%20NAV.pdf

Bennett, A., & Checkel, J. T. (Red.). (2014). Process tracing. Cambridge University Press.

Dahlen, W. N. og Langsrud, E. (2021). Ikke-juristers bruk av rettsregler. En analyse av profesjonsutøveres beskrivelse av rettsanvendelsen i helse- og velferdstjenestene. Kritisk juss. 2021, (3), 185-206. Hentet fra: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3045413>

Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). Forvaltningsrett (11. utg. ved Eivind Smith., p. 593). Universitetsforlaget.

Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>

Fredriksen, H. H. (2025). Et NAV-ombud etter svensk modell? Lov og Rett, 64(1), s. 3-4.
<https://doi.org/10.18261/lor.64.1.1>

George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social sciences. MIT Press.

Haider, I. (2013). Statens forlikspraksis i trygdesaker. I K. Ketscher, K. Lilleholt, E. Smith & A. Syse (Red.), Velferd og rettferd: Festskrift til Asbjørn Kjønsdal 70 år, s. 197–210. Gyldendal Juridisk.

Ikdahl, I. (2020). Rettsikkerhet i velferdsstaten. Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål, 18(1), s. 3 – 6. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-01-01>

Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og rettssikkerhet. I A. Løvlie, A. Hodnefjeld & K.-P. Olthuis (Red.), Jussbuss 50 år (s. 118 – 130).
<https://foreninger.uio.no/jussbuss/publikasjoner/jussbuss-50-ar/Festskrift%20-%20Jussbuss%2050%20%C3%A5r>

Krekling, D. V. & Grønli, H. (2019, 15. november). Dette er trygdeskandalen. NRK.
<https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396>

Narvland, R. (2019). Den rettskildemessige vekten av hensynet til effektiv masseforvaltning. Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett, 16(2), s. 63-66. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3378-2019-02-01>

Nav – Arbeids- og velferdsetaten. (2024). Vedlegg 1 til ftrl kap 21: Erstatning. Lovdata.
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/v1-21-00>

Nav. (2023). Navs FoU-plan 2021-2025. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/fou-i-nav2>

NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen: Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4217284a85064d56aeb03ad74d33768b/no/pdfs/nou202020200009000dddpdfs.pdf>

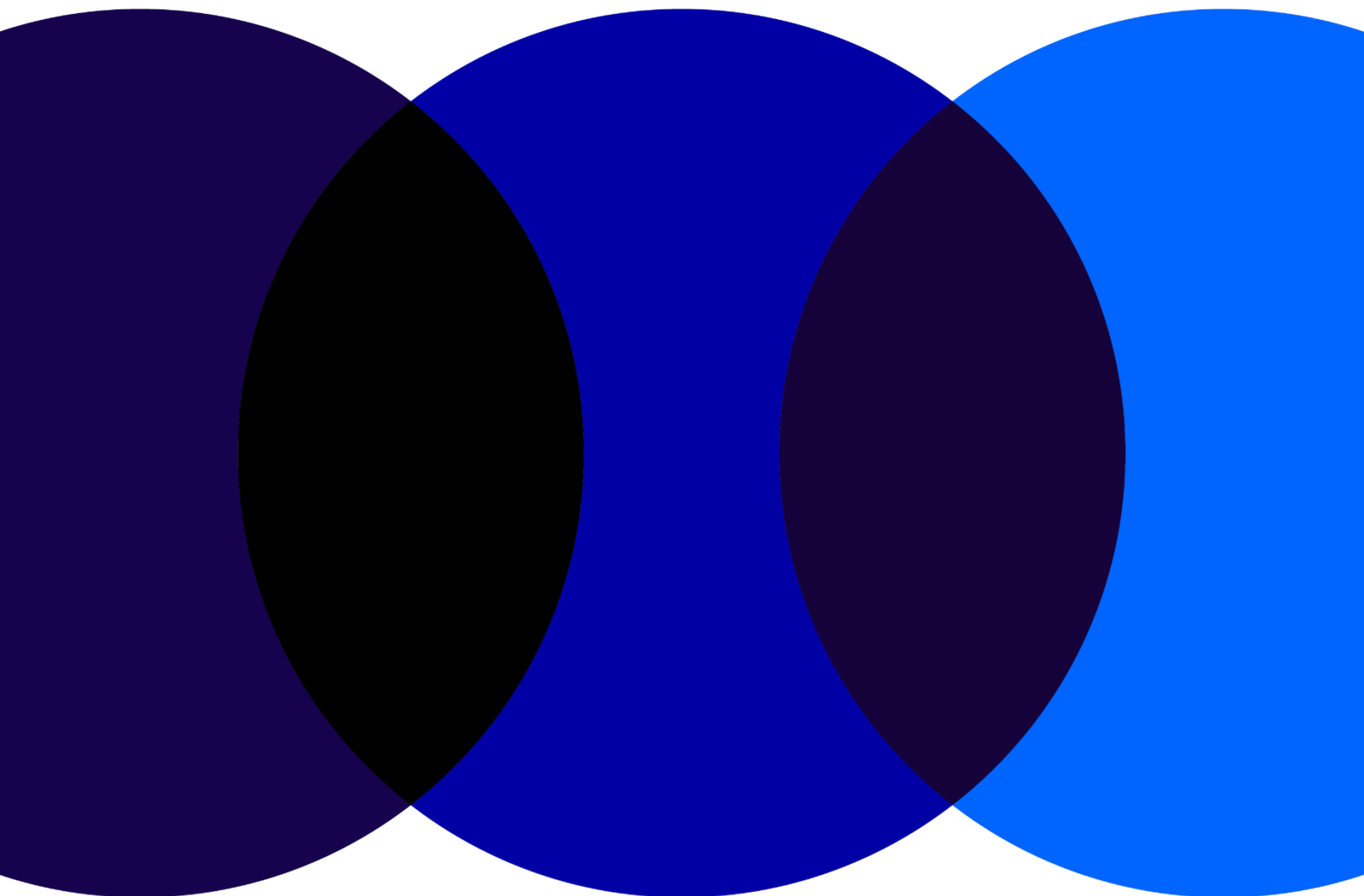
Oslo Economics. (2022). Saksflyt i klage- og ankesaker i Nav og Trygderetten.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/rapport-kartlegging-av-drivere-for-klager-og-anker-290422.pdf>

Regjeringen. (u. å.). Tidslinje: Feilpraktisering av EUs trygdeforordning. Hentet 20. mai 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/feilpraktisering-av-eos-sin-trygdeforordning/id2675673/>

Riise, M. W. & Ikdahl, I (2022). HR-2021-2126-A – Et lite skritt for sykepenger, et stort sprang for trygderettslig metode? Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett. 2022, 19 (1-2), s. 37-55. <https://doi.org/10.18261/teft.19.1.3>

Ricks, J. I., & Liu, A. H. (2018). Process-tracing research designs: a practical guide. PS: Political Science & Politics, 51(4), s. 842-846. <https://doi.org/10.1017/S1049096518000975>

Schartum, D. W. (2011). Om forholdet mellom forvaltningslover og tilknyttede skjemaer. Lov og Rett, 50(9), 551–567. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2011-09-04>



OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no