



# Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

---

RAPPORT 2022

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

AGENDA  
KAUPANG

**OPPDRAGSGIVER:** Arbeids- og inkluderingsdepartementet

**RAPPORTNUMMER:** R1021953

**RAPPORTENS TITTEL:** Brukeropplevelser fra klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

**ANSVARLIG KONSULENT:** Therese Neråsen

**PROSJEKTMEDARBEIDERE** Kristin Brænden, Martin Austvoll Nome

**KVALITETSSIKRET AV:** Tom E. Markussen

**FOTOGRAFI I RAPPORT:** Shutterstock

**DATO:** 0.08.2022

# Forord

Først og fremst vil vi takke alle informantene som har delt sine opplevelser så åpent og ærlig med oss i intervjuene. Vi forstår at det ikke har vært like lett for alle å dele sine historier, men de har gjort det av et ønske om forbedring. Intervjuene har gjort inntrykk på oss, og vi har gjort vårt beste for å formidle brukernes innspill og opplevelser gjennom denne rapporten.

Utvalget som ble oppnevnt av den forrige regjeringen våren 2021 og som nå gjør en helhetlig gjennomgang av klage- og ankeprosessen i NAV og Trygderetten gav oss et mandat: *«dere skal være på brukernes side og få frem brukernes opplevelser»*. Vi håper vi har lyktes med å få til dette.

Takk til utvalget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet for tilliten til å gjennomføre dette spennende oppdraget. Vi setter stor pris på utvalgets ønske og fokus på brukernes opplevelse av klage- og ankesystemet.

Vi vil også takke NAV Klageinstans, Trygderetten og vedtaksinstans NAV Arbeid og ytelser for god hjelp og innsats med å sende ut invitasjon til deltakelse til alle brukerne som de var i kontakt med.

Opplevelsene vi har blitt formidlet fra brukerne er sanne for disse brukerne, men det er ikke sikkert at opplevelsene gjelder for alle. Vi håper denne rapporten er et nyttig bidrag til utvalgets helhetlige gjennomgang av klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten.

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Bakgrunn</b> .....	<b>6</b>
1.1 <i>Kort om klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten</i> .....	6
1.2 <i>Rapportens struktur</i> .....	7
<b>2 Metode og gjennomføring</b> .....	<b>8</b>
2.1 <i>Design og gjennomføring</i> .....	8
2.2 <i>Kommentar til metode og gjennomføring</i> .....	11
<b>3 Historiene til noen av brukerne vi har møtt</b> .....	<b>13</b>
<b>4 Brukernes opplevelse av klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten</b> .....	<b>16</b>
4.1 <i>Klage- og ankesystemet oppleves som komplisert og oppstykket</i> .....	16
4.2 <i>Brukerne har behov for mer muntlig dialog og bedre informasjon</i> .....	19
4.3 <i>Det er belastende å gå gjennom en klage- og ankeprosess</i> .....	22
4.4 <i>Klage- og ankeprosessen oppleves om en kamp der man ikke har de samme forutsetningene</i> .....	24
4.5 <i>Brukernes opplevelse av forvaltningspraksisen i NAV og Trygderetten</i> .....	25
4.6 <i>Brukerne opplever at det mangler systemstøtte for både innsyn og oversikt over dokumentasjon</i> .....	29
4.7 <i>Innspill til forbedringer i klage- og ankeprosessen fra brukerne</i> .....	30
4.8 <i>Oppsummering av overordnede brukerinnsikter</i> .....	31
<b>5 Vurderinger av funn fra intervjuene med brukerne</b> .....	<b>32</b>
5.1 <i>Betraktninger rundt funn og det brukerne forteller om klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten</i> .....	32
5.2 <i>Sammenheng mellom våre funn og Oslo Economics og Eggs design sine funn</i> .....	33

# Sammendrag

Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten skal ivareta innbyggernes rettsikkerhet. Våren 2021 nedsatte den daværende regjeringen et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesakssystemet i NAV og Trygderetten. Utvalget har bedt om en kvalitativ undersøkelse med intervju med brukere som har nylig erfaring med klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Det har ikke vært en forutsetning fra oppdragsgiver at utvalget av brukere i undersøkelsen skulle være representativt. Formålet har vært å undersøke erfaringer, opplevelser og behov hos noen brukere. En sak vil alltid ha flere sider, og vi belyser kun den ene siden i denne rapporten. Vi har ikke grunnlag for å etterprøve eller stille spørsmål ved påstander som informantene har kommet med i intervjuene. Det har heller ikke vært vår rolle. Vår rolle har vært å forsøke å forstå hvordan brukerne opplever klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Hvilke tanker, følelser, utfordringer og behov brukerne har hatt har vært sentralt. Opplevelsen til informantene er sanne for den enkelte, men om det gjelder for alle brukere har ikke vi grunnlag til å si noe om.

Agenda Kaupang har gjennomført dette oppdraget for utvalget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Undersøkelsen har pågått fra starten av april til juli 2022. Vi har fått bistand fra vedtaksinstans ved NAV Arbeid og Ytelser, NAV Klageinstans og Trygderetten til å invitere brukere bredt til intervju. Deltakelse har vært frivillig. Vi har intervjuet 17 ulike brukere om deres erfaringer med klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Blant de 17 informantene har det også vært en advokat og en prosessfullmektig jurist i en fagorganisasjon, Disse to informantene har delt sine perspektiver på tvers av flere klienter de har bistått. Intervjuene har blitt gjennomført over telefon eller Teams i perioden mai til juni. Der det var nødvendig har vi fulgt opp informantene i etterkant av intervjuene for å oppklare eventuelle uklarheter eller presiseringer. I analysen har vi vektlagt det som har vært sammenfallende og det som flere av brukerne har formidlet i intervjuene. I rapporten fremstiller vi innbyggernes opplevelser slik de har blitt formidlet til oss.

Funnene fra intervjuene er kategorisert og oppsummert i seks overordnede områder som reflekterer de samlede opplevelsene og behovene som brukerne har formidlet:

- ▶ **Klage- og ankesystemet er komplisert og krevende å forstå.** Brukerne opplever at det er et komplisert system å forstå saksflyten, roller og ansvar i. De trenger mer forutsigbarhet. Brukerne er frustrert over at ingen «eier» helheten i prosessene. Brukerne som har hatt en anke i Trygderetten har generelt lite innsikt i hva som skjer i Trygderetten og brukerne har lite kommunikasjon underveis med Trygderetten.
- ▶ **Brukerne har behov for mer muntlig dialog og bedre informasjon.** Det er mye skriftlig kommunikasjon i klage- og ankesystemet og brukerne ønsker mer muntlig kommunikasjon, forklaringer og mulighet for dialog. De opplever det som vanskelig å komme i kontakt med rette vedkommende i NAV og Trygderetten og bruker mye tid på å komme i kontakt via telefon.
- ▶ **Det er belastende å gå igjennom en klage- og ankeprosess.** Manglende avklaringer og opplevelsen av å ikke bli trodd er belastende for brukerne. De bruker gjennomgående mye tid på å følge opp sin sak og komme i kontakt. Den lange saksbehandlingstiden gir store konsekvenser for brukerne, både økonomisk og psykisk.
- ▶ **Klage- og ankeprosessen oppleves som en kamp der man ikke har de samme forutsetningene.** Mange opplever tidsfristene for klage, anke og ettersendelse av dokumentasjon som knappe, spesielt sett opp mot NAV og Trygderettens egne frister. Brukerne beskriver at de opplever lite åpenhet og gjennomsiktighet i hvordan ting gjøres og flere opplever behov for juridisk bistand.

- ▶ **Brukernes opplevelse av forvaltningspraksisen til NAV og Trygderetten.** Flere av brukernes opplevelser og beskrivelser kan ses opp mot sentrale bestemmer i Forvaltningsloven og det som er forvaltningsmessig god praksis.
- ▶ **Brukerne opplever at det mangler systemstøtte for både innsyn og oversikt over dokumentasjon.** Brukerne opplever at de mangler oversikt og innsyn i sine dokumenter og dokumenter som NAV og Trygderetten har. Det er uklart for dem hvorfor de får innsyn i noe og ikke annet. Når saken er komplisert og har pågått over lang tid er dokumentasjonen ofte omfattende og de fleste mister oversikt. Brukerne opplever også at NAV selv mangler gode systemer for oversikt og håndtering av dokumentasjon og spørsmål som brukerne stiller.

Når det gjelder våre vurderinger rundt funn, opplever vi at brukerne er samstemt i sitt behov for mer helhet og sammenheng i klage- og ankesystemet. Det er forsøkt å lage «én vei inn» for å gjøre det enkelt for brukerne, men erfaringen fra brukerne er at systemet fremstår oppstykket, og at det er for lite koordinering og dialog mellom de involverte aktørene. Det er uklart hvem som har ansvar for og holder i den sammenhengende brukerreisen. Dette er spesielt viktig når brukerne opplever «looper» og har en sak som blir behandlet i ulike instanser.

Det er videre viktig at utvalgets gjennomgang av klage- og ankesystemet fanger opp den totale belastningen og tiden som brukere i dag benytter på å forstå, komme i kontakt og forholde seg til både NAV og Trygderetten. Dialogen er i dag spredd utover mange ulike personer og instanser. For brukeren blir det mange å forholde seg til og frykten deres for at noe «glipper» i overleveringene øker.

Funnene fra denne rapporten er viktig å se i sammenheng med rapporten fra Oslo Economics og EGG Design. De har kartlagt sakflyten i klage- og ankesaksprosessen med utgangspunkt i intervjuer med ansatte i NAV og Trygderetten, men de har ikke intervjuet brukere. Denne rapporten bidrar derfor spesielt med å vise brukernes side og opplevelse av saksflyten og hvilke erfaringer, behov, frustrasjoner og kostnader de opplever fra sitt ståsted. Funnene fra intervjuene er i tråd med funn Riksrevisjonen peker på i sin rapport fra 2021 om *Årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*.

# 1 Bakgrunn

Klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten skal ivareta innbyggernes rettsikkerhet. Innbyggerne skal være trygge på at deres sak er godt nok opplyst, at NAV og Trygderetten legger tilstrekkelig vekt på all relevant informasjon, at reglene anvendes slik de skal og at skjønnsutøvelsen er god.

Muligheten til å klage på et vedtak er helt sentralt for å ivareta rettsikkerheten. For at innbyggerne skal ha reell mulighet til å klage, er det ikke nok at lovverket fastslår at det er klageadgang. De må gjøres kjent med muligheten til å klage, de må få veiledning i hvordan man går frem for å klage og det bør være brukervennlige løsninger for å sende en klage, motta svar og andre sentrale oppgaver i en klageprosess. For at innbyggerne skal få avklaringer innen rimelig tid og ikke minst få utløst ytelse de kan ha rett på etter omgjøring av vedtak, er det viktig at hele klage- og ankeprosessen ikke tar for lang tid. For å sikre muligheten for innbyggerne til å klage og anke på en god måte, er det viktig å kjenne til perspektivene til innbyggerne, deres erfaringer og opplevelser, for å vurdere hvordan klage- og ankeprosessene kan tilpasses for å ivareta deres rettsikkerhet.

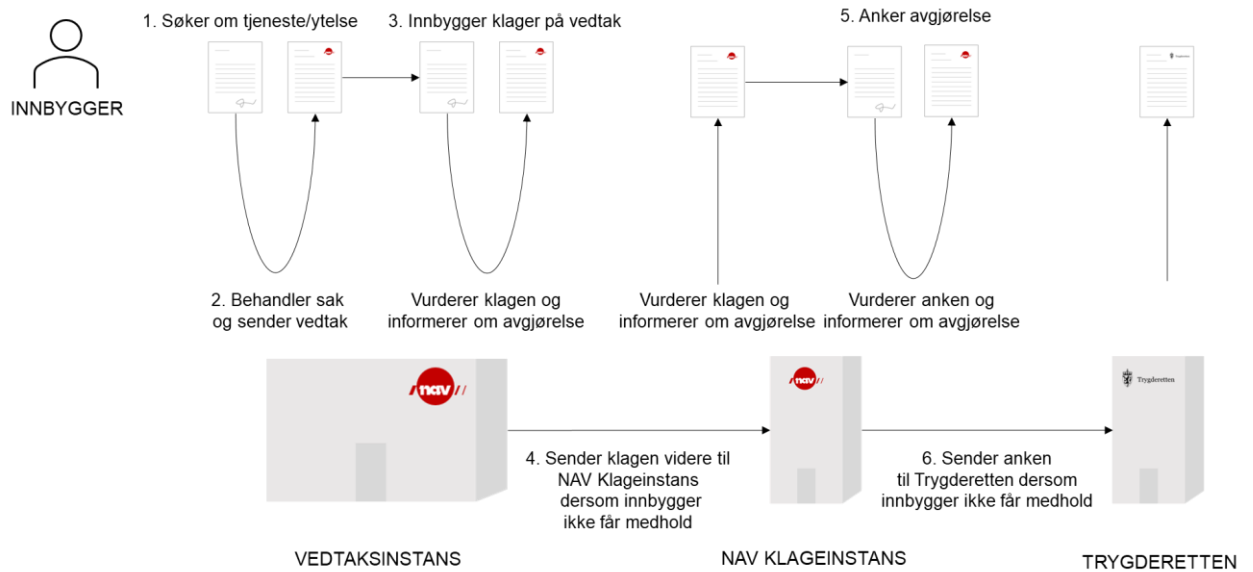
Våren 2021 leverte Riksrevisjonen en rapport med undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten. I 2021 nedsatte regjeringen et offentlig utvalg som skal gjennomføre en helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Den nye regjeringen stilte seg bak mandatet som utvalget fikk 13. august 2021, men med noen presiseringer knyttet til viktigheten av at bruker- og rettsikkerhetsperspektivet blir ivaretatt i arbeidet. Bakgrunnen for utvalgets nedsettelse og den helhetlige gjennomgangen, er utviklingen med en økning i antall klagesaker på vedtak gjort av Arbeids- og velferdsetaten. Saksmengden har vært nær tredoblet i perioden 2007-2020. Dette har blant annet bidratt til økt saksbehandlingstid. Lang saksbehandlingstid har store konsekvenser for brukerne og er en utfordring for rettsikkerheten.

Som en del av kunnskapsinnhentingene ønsket utvalget en kvalitativ undersøkelse med brukere som nylig har vært igjennom klage- og ankesystemet til Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Formålet med undersøkelsen var å få innsikt og erfaringer direkte fra brukerne for å få frem hvordan disse personene har opplevd sitt møte med systemet. Agenda Kaupang fikk i oppdrag å gjennomføre denne kvalitative undersøkelsen med intervjuer av brukere.

## 1.1 Kort om klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

Klage- og ankeforvaltningen består av vedtaksinstansene i NAV, NAV Klageinstans og Trygderetten. Overordnet kan saksflyten i korte trekk fremstilles slik:

1. Innbygger søker om tjeneste eller ytelse hos NAV
2. Saken behandles av NAV-kontor, NAV Arbeid og Ytelser eller NAV Familie- og pensjonsytelser (og enkelte andre enheter) som gjør et vedtak (vedtaksinstans)
3. Dersom innbygger er uenig i avgjørelsen kan personen klage. Saken sendes da tilbake til instansen som har gjort vedtaket for en ny vurdering
4. Hvis innbygger ikke får omgjort vedtaket, sendes klagen videre til NAV Klageinstans som vurderer klagen
5. Innbygger kan anke vedtaket dersom han eller hun ikke er enig i NAV Klageinstans sin avgjørelse
6. Dersom NAV Klageinstans opprettholder vedtaket sendes anken videre til Trygderetten

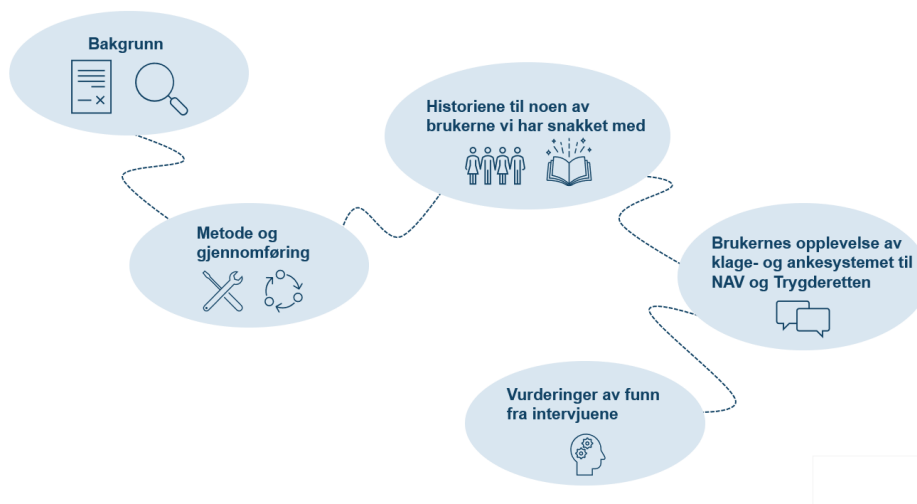


For mange brukere er ikke saksflyten så lineær som dette. Det kan oppstå flere «sløyfer» mellom de ulike instansene, og desto flere slike sløyfer, desto større sannsynlighet er det for at saksbehandlingstiden frem til bruker får endelig vedtak blir lang.

Det har ikke vært Agenda Kaupangs oppdrag å kartlegge saksflyten i klage- og ankesprosesser. For mer detaljerte beskrivelser av både saksflyten og prosessene fra systemets side, viser vi til rapporten som Oslo Economics og Eggs Design (2022) har utarbeidet for utvalget.

## 1.2 Rapportens struktur

I kapittel 2 presenteres metode og gjennomføringen av oppdraget. I dette kapittelet har vi også inkludert en kommentar knyttet til både metode og hvordan vi har gjennomført oppdraget og på hvilken måte det påvirker hvordan funn bør tolkes. I kapittel 3 presenterer vi fire historier fra ulike brukere for mer inngående å vise «helheten» i deres opplevelse med klage- og ankesystemet. I kapittel 4 presenterer vi de hovedfunnene som har vært fremtredende på tvers av brukerne vi har intervjuet. Det er seks overordnede temaområder vi her presenterer og viser gjennom både beskrivelser og sitater hva disse handler om. I kapittel 5 har vi avslutningsvis løftet noen av våre betraktninger rundt funn fra intervjuene, vi har også noen vurderinger knyttet til det det Oslo Economics og Eggs Design har funnet i sin kartlegging av saksflyten i klage- og ankesprosessen.





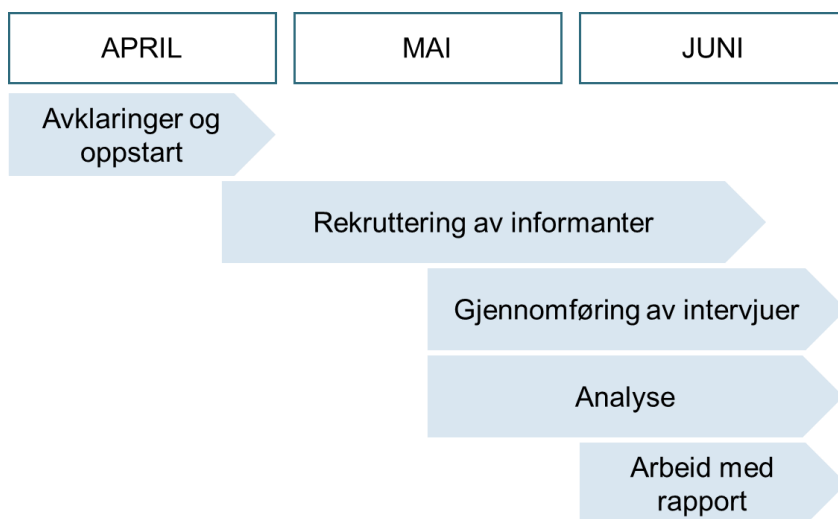
## 2 Metode og gjennomføring

I dette kapittelet beskrives metode og gjennomføring av undersøkelsen. Vi beskriver overordnet prosess for gjennomføring og rekruttering av informanter, og gir en kort beskrivelse av informantene som deltok i undersøkelsen. Avslutningsvis har vi noen kommentarer til både metode og gjennomføring av oppdraget med hensyn til hvordan funn kan tolkes.

### 2.1 Design og gjennomføring

Målet med undersøkelsen var å innhente opplevelser og erfaringer fra brukere som nylig har vært i klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Oppdragsgiver ønsket en kvalitativ undersøkelse. Det var ikke et mål å få til et representativt utvalg, men det var ønskelig med god bredde i utvalget. Vi har ikke intervjuet ansatte i NAV eller Trygderetten. Det er kun brukernes opplevelser, historier, behov og inntrykk som skulle kartlegges.

Prosjektet ble gjennomført fra april til juni 2022. For å sikre så mange intervjuer som mulig, ble rekruttering, intervju, analyse og rapportskrivning gjennomført delvis parallell, og i dialog med oppdragsgiver. I starten av juni hadde vi et statusmøte med oppdragsgiver der foreløpige funn fra sju intervjuer ble presentert kort.



Oppdraget er gjennomført parallelt med oppdraget til Oslo Economics og EGG Design om å kartlegge saksflyten i klage- og ankesaksprosessene i NAV og Trygderetten. De har intervjuet ansatte i NAV og Trygderetten, og har dermed et annet perspektiv. Vi har underveis hatt to møter Oslo Economics og EGG Design for å dele status, erfaringer og undersøke eventuelle sammenhenger mellom funn.

#### Rekruttering av informanter

Tilnærming til rekruttering av informanter var viktig. Vi ønsket å minimere mengden personopplysninger vi fikk tilgang til. Det var også viktig med frivillig deltakelse. For å komme i kontakt og rekruttere deltakere til intervjuene fikk vi derfor bistand fra NAV Arbeid og Ytelser, NAV Klageinstans og Trygderetten.

Vi utarbeidet en kort invitasjon med relevant informasjon om undersøkelsen, informasjon om hva deltakelse ville innebære og direkte kontaktinformasjon til en i Agenda Kaupangs prosjektteam. NAV Klageinstans og Trygderetten bistod med å sende ut invitasjonen sammen med vedtakene og

annen kommunikasjon i perioden fra uke 17 til uke 24. NAV Arbeid og Ytelser sendte egne meldinger i Ditt NAV til aktuelle personer i perioden fra uke 19 til uke 24. Det var en bred rekrutteringsstrategi, og det er mange som har mottatt invitasjonen. På denne måten sikret vi også at vi ikke fikk vite hvem som hadde mottatt invitasjonene, samtidig som NAV og Trygderetten ikke fikk kjennskap til hvem som deltok i undersøkelsen.

Brukerne som fikk invitasjon og var interessert i å delta, tok direkte kontakt på e-post eller telefon med prosjektteamet i Agenda Kaupang. Vedkommende fikk så tilsendte mer utdypet informasjon om:

- ▶ prosjektet
- ▶ formålet med intervjuene
- ▶ hva deltakelse ville innebære
- ▶ personvern og informasjonssikkerhet
- ▶ noen overordnede spørsmål og temaer for intervjuet

De fikk også tilsendt et samtykkeskjema som måtte signeres eller bekreftes skriftlig i forkant av intervjuet. Vi endte opp med 17 informanter som det ble gjennomført intervju med. Vi var fleksible på tidspunkt for gjennomføring av intervjuene. Der vi hadde spørsmål eller uklarheter etter intervjuet fulgte vi opp med informanten for å avklare eller få en presisering. Det har ikke vært behov for oppfølgende intervjuer med informantene.

Innledningsvis hadde vi en ambisjon om å få brukere som er ulike steder i klage- og ankeprosessen. Vi ønsket flest brukere som var i prosess med NAV Klageinstans og Trygderetten, men også noen som var i prosess med vedtaksinstans NAV Arbeid og ytelser. Vi har ikke lyktes med å få brukere som bare har hatt klagen sin i vedtaksinstans og fått vedtaket omgjort der. Oslo Economics og EGG Designs gjennomgang (2022) av saksflyt viser at ca. 33 % av AAP-søkerne som klaget på vedtaket, fikk omgjort vedtaket i vedtaksinstans. Det samme gjelder 15 % av de som klaget på vedtaket om uføretrygd. Brukerne vi har snakket med har enten fått klagen/anken sin videresendt til eller behandlet i NAV klageinstans eller Trygderetten. Vi har også en informant som har tatt saken sin videre til lagmannsretten. Tabell 1 viser en oversikt over alle sakene som informantene har snakket om og status på disse.

## Informantene

De 17 informantene som tok kontakt og ønsket å delta i intervju har god spredning med hensyn flere faktorer:

- ▶ *Geografi* – deltakere fra alle landsdeler
- ▶ *Kjønn* – vi har 6 menn og 11 kvinner
- ▶ *Språk* – brukere med og uten norsk som morsmål
- ▶ *Ulike typer saker og ytelser* -uføretrygd, AAP, barnebidrag, yrkesskade og sykdom, menerstatning og sykepenger)
- ▶ *Tidsbruk* – hvor lenge saken har pågått
- ▶ *Type sak* – både saker der bruker mener det er NAVs praksis og tolkning av lovverket som fører til feil (prinsipp saker) og saker der bruker mener det er saksbehandlerens vurdering av egen sak som er feil
- ▶ *Utfall* – både brukere som har fått omgjort vedtakene sine (seks stykker har fått omgjort og én har fått delvis omgjort) og brukere som har fått avslag på sine klager/anker.

I tillegg til brukere som har fortalt om sine erfaringer med klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, har vi også intervjuet en prosessfullmektig fra en fagforening, en advokat med erfaring fra saker hos NAV og Trygderetten og en psykolog som har bistått en bruker i flere år og formidlet vedkommendes erfaringer med samtykke fra brukeren. Disse tre tok kontakt da de fikk

tilgang til invitasjonen gjennom klientene som de bistår. To av disse ønsket å dele sine opplevelser på tvers av brukere som de har bistått, den siste ønsket å dele opplevelsene fra sin pasient.

I tabellen nedenfor gir vi en oversikt over sakene til brukerne som er utgangspunktet for deres historier, opplevelser, behov og utfordringer. Det er flere saker enn informanter. Det skyldes at flere informanter har hatt to eller flere saker til behandling i klage- og ankesystemet. I disse tilfellene har informantene redegjort for de ulike sakene hver for seg.

Tabell 1: Oversikt over sakene til brukerne

Ytelse/tjeneste	Status
Uføretrygd	Anken er oversendt til Trygderetten, ikke behandlet
Uføretrygd	Klagen er oversendt til NAV Klageinstans, ikke behandlet
Uføretrygd	Klagen er behandlet i NAV Klageinstans, medhold
Uføretrygd – reduksjon i utbetaling	Anken er ferdig behandlet i NAV Klageinstans, skal tas videre til Trygderetten
Uføretrygd – uføregrad	Anken er ferdig behandlet i Trygderetten, avslag. Saken er tatt videre til lagmannsretten, forlik og medhold i saken.
AAP	Anken er ferdigbehandlet i Trygderetten, medhold
AAP	Klagen behandlet i NAV Klageinstans, medhold
AAP – størrelse på dagsats	Anken er oversendt til Trygderetten, ikke behandlet
AAP – størrelse på dagsats	Klagen er sendt tilbake til NAV Arbeid og Ytelser fra NAV Klageinstans
Yrkesskade	Anken er sendt fra Trygderetten tilbake til vedtaksinstans for mer dokumentasjon
Yrkesskade	Anken er ferdigbehandlet i Trygderetten, avslag
Yrkessykdom	Klagen er sendt til NAV Klageinstans, ikke behandlet
Menerstatning	Anken er behandlet i Trygderetten, avslag
Sykepenger	Klagen er behandlet i NAV Klageinstans, medhold
Sykepenger	Anken er behandlet i Trygderetten, medhold
Barnebidrag – beregning av størrelse	Klagen er ferdigbehandlet i NAV Klageinstans, avslag. Tok deretter saken videre til Sivilombudsmannen, avslag.
Barnebidrag – starttidspunkt og fastsettelse av samværsklasse	Klagen er ferdigbehandlet i NAV Klageinstans, delvis medhold
Barnebidrag – beregning basert på faktisk samvær	Klagen er ferdigbehandlet i NAV Klageinstans, avslag

## Intervjuene

Intervjuene ble gjennomført over telefon eller via Teams. Det var to prosjektdeltakere fra Agenda Kaupang som deltok i intervjuene, der en hadde hovedansvar for å notere underveis. Vi brukte en semistrukturert intervjuguide med åpne spørsmål, der deltakerne i stor grad fikk mulighet til å

fortelle fritt om sine opplevelser. Vår rolle var å forstå, lytte og stille relevante oppfølgings spørsmål. Vi gjorde skriftlige notater underveis og noterte så ordrett som mulig det brukerne fortalte.

I intervjuene har vi lagt vekt på å lytte til hvordan brukerne har opplevd møtet med klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten, hvilke behov de har hatt, hva som har vært frustrerende, hva de har satt pris på og hva de kunne ønske var annerledes. Alle intervjuene har blitt innledet med kort informasjon om prosjektet, at deltakelse er frivillig, hva vi ønsker å høre om (deres opplevelser) og at de velger hvor mye de ønsker å dele av opplysninger med oss og at de kan si ifra dersom det er noen spørsmål de ikke ønsker å svare på. Samtalene har i liten grad handlet om brukerne har rett eller galt i sin sak. De har i hovedsak handlet om hvordan brukerne har blitt møtt, hva de har opplevd, hvilke behov de har hatt og hvordan det har vært å stå som menneske i de lange prosessene som klage- og ankesystemet har vært for flere. De har også fortalt om hvilke konsekvenser prosessen har hatt for dem og hva de opplever at prosessen har krevd av dem.

Den samlede erfaringen fra gjennomføringen av intervjuene var at det fungerte veldig godt. For mange brukere var det fint å ta intervjuet over telefon. Det gav fleksibilitet, gjorde situasjonen mer avslappet og sikret at vi kunne snakke med brukere som bor ulike steder i landet. Flere brukere fortalte at de opplevde intervjuene som fine og syntes det var godt å få fortelle sin historie og dele sine opplevelser. De uttrykte også at det var positivt at brukeropplevelser ble lagt vekt på av utvalget som skulle gjennomgå prosessen.

## Analyse og rapportering

For å sikre anonymitet og redusere mengden personopplysninger til et minimum, fikk hver informant en kode. Kodelisten der navn og kode kobles, ble utarbeidet fysisk på papir og lagret i en safe under gjennomføringen. Det er kun én person i prosjektteamet som har hatt tilgang til denne listen. Det er samme person som har hatt den direkte dialogen og avtalt intervjudispunkter med informantene.

For å analysere intervjuene systematisk brukte vi analyseprogrammet NVivo. Intervjuene vi gjennomførte ble fortløpende kodet, slik at vi fikk samlet hele datamaterialet i en felles Nvivo-fil for analyse.

Vi har benyttet induktiv analyse som tilnærming for å analysere datamaterialet fra intervjuene. Tekstelementene fra intervjuene har blitt kodet tematisk, og vi har laget noen hovedkoder og deretter underkoder til disse. Gjennom å gjøre analysen på denne måten fikk vi oversikt over frekvensen og omfanget av ulike typer opplevelser som informantene har delt. I analysearbeidet har vi sett etter opplevelser som har gått igjen hos flere, og hvilke perspektiver som er like og ulike. I rapporten har vi vært opptatt av å løfte frem det som har vært felles for flere av informantene. Vi opplever ikke at det har vært systematiske forskjeller i opplevelsene til brukerne som har fått medhold og brukerne som har fått avslag.

## 2.2 Kommentar til metode og gjennomføring

Alle opplevelsene til brukerne vi har snakket med er reelle, men det er ikke sikkert at opplevelsene gjelder for alle som er i klage- og ankesakssystemet til NAV og Trygderetten. En sak vil alltid ha flere sider, og vi belyser kun den ene siden i denne rapporten. Vi har ikke grunnlag for å etterprøve eller stille spørsmål ved påstander som informantene har kommet med i intervjuene. Det har heller ikke vært vår rolle. Vår rolle har vært å forsøke å forstå hvordan noen brukere opplever klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten. Hvilke tanker, følelser, utfordringer og behov brukerne har hatt har vært sentralt i arbeidet.

Med tanke på antall personer som går gjennom klage- og ankesystemet til NAV og Trygderetten og antall saker som NAV og Trygderetten håndterer hvert år, er 17 informanter et lite antall. Det er

ikke et representativt utvalg. Det er imidlertid viktig å påpeke at et representativt utvalg ikke var et premiss fra oppdragsgiver, da det ikke har vært forutsetninger for dette. Formålet med undersøkelsen og intervjuene med brukerne har vært å formidle deres opplevelser, perspektiver og behov i klage- og ankesystemet til NAV og Trygderetten. I analyse og formidling av funn har vi vektlagt og trukket frem det som har gått igjen på tvers av informantene. Det er opplevelser og historier vi har hørt som er vonde, men vi har vært opptatt av å trekke frem og belyse det som har vært gjennomgående og som flere har fortalt om.

En mulig kilde til skjevhet er at de som har tatt kontakt og ønsket å dele sine opplevelser med oss, kan ha opplevd spesielle utfordringer og større frustrasjoner knyttet til sin sak og prosess. I den grad det er mange fornøyde brukere der ute, er det ikke sikkert at de er like motivert til å delta i intervju og bidra med sine perspektiver sammenlignet med de som har opplevd større utfordringer. Til tross for dette, er det viktig å kommentere at vi opplever våre informanter som konstruktive. Samtlige har ønsket å dele sine perspektiver i håp om at det kan bli endringer i klage- og ankesystemet. Flere uttalte at de har valgt å dele sin historie og sine opplevelser fordi de ønsker å forhindre at andre skal oppleve det samme. Noen har også sagt at de ønsker å fortelle om sin opplevelse fordi de vet det er flere som ikke orker eller har mulighet til å ta sin klage eller anke videre i systemet.

Som nevnt er 17 informanter et relativt lite utvalg og det er ikke representativt. Det er likevel interessant hvor mye som går igjen og sammenfaller på tvers av de ulike informantene og deres saker, både med hensyn til opplevelser, behov og beskrivelser. Innsikten som informantene har gitt oss fremstår som relativt samstemt.

## 3 Historiene til noen av brukerne vi har møtt

I dette kapittelet løfter vi frem noen av historiene vi har hørt for å vise hvordan klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten oppleves for noen brukere og for å vise «helheten» i noen av opplevelsene. I historiene har vi brukt fiktive navn, og vi har fjernet detaljer som kan være identifiserende.

### EVANS HISTORIE

Evan er norsk statsborger, men er ikke født i Norge. Grunnet helseutfordringer søkte han om uføretrygd for flere år siden. Han fikk avslag fordi han ikke kunne dokumentere at han hadde arbeidet lenge nok i Norge på tidspunktet psykologen fra NAV daterer uføretidspunktet. Samtalene med psykolog ble gjennomført uten tolk, og Evan opplever at det har vært flere misforståelser i samtalen. Evan har klaget på vedtaket, men har fått avvist klagen grunnet formelle feil. Dette er igjen påklaget.



Evan har erfaring med NAV gjennom økonomisk sosialhjelp, men har ellers ikke hatt erfaring med NAV før søknaden om uføretrygd.

Evan har store utfordringer med å forstå brevene han får på norsk fra NAV, og det er ofte vanskelig å få satt opp en time med NAV og tolk for å få dem forklart. Han har også opplevd at veileder fra NAV ikke klarte å forklare vedtaket på en måte som gjorde at tolken kunne oversette. Han får bistand fra psykolog i prosessen. Psykologen forteller at hun heller ikke klarer å forstå brevene eller vurderingene som NAV har gjort i Evans sak. Timene som Evan og psykologen skulle brukt på hans helse, benyttes til støtte og hjelp i prosessen med NAV.

Evan er svært opprørt over selve prosessen med manglende informasjon og opplevelsen av at dokumentasjon ikke tas med inn i avgjørelsene. Dette har gått sterkt utover hans psykiske helse. For Evan handler det ikke om selve vedtaket, som han forteller at han kunne akseptert dersom prosessen hadde vært forståelig og rettferdig. Når man ikke forstår begrunnelser, er det vanskelig å forsone seg med. Opplevelsen av å bli urettferdig behandlet er vond.

## SOFIAS HISTORIE

Sofia har bodd i Norge i mange år. Hun har alltid vært glad i å jobbe. Hun har jobbet mye helt siden hun var ung, og i perioder har hun sjonglert flere jobber. Sofia hadde en ulykke på jobb. Hun søkte derfor om å få godkjent skaden som yrkesskade og fikk godkjent dette av NAV. Etter noen måneder endret NAV beslutningen og Sofia fikk beskjed om at skaden ikke lengre var godkjent som en yrkesskade. Hun har klaget på denne avgjørelsen og saken blir nå sendt til Trygderetten.



Sofia hadde ikke hatt noe kontakt med NAV før ulykken og forteller at hun ikke visste noe om hvordan NAV eller systemet fungerte. Hun opplever det som krevende å forstå kommunikasjonen fra NAV og fortalte at hun ikke egentlig vet hvordan saken havnet i Trygderetten. Sofia forteller at hun ikke får tolk fordi NAV mener at hun forstår og snakker norsk godt.

*«Har ikke skjont noen ting fra NAV. Det er veldig vanskelig, og de skriver vanskelig.»*

Sofia forteller at hun er veldig sliten av hele prosessen og at hun nå ikke orker å klage mer eller skrive flere brev. Med et annet morsmål enn norsk blir det også ekstra energikrevende å lese og skrive brev på norsk. Når NAV trakk tilbake avgjørelsen følte hun også at hun ble sett på som en løgner. Sofia opplever det også som en påkjenning å stadig måtte fortelle om saken til nye ansatte hos NAV:

*«Jeg tror jeg har hatt 4-6 forskjellige personer som har tatt saken min. Ingen som vet ting fra første sak og til i dag. Alltid en ny person. Må hele tiden fortelle alt på nytt.»*

## ANNES HISTORIE

Anne hadde vært sykemeldt i ett år, og når sykepengeperioden gikk ut søkte hun om 50 prosent AAP. Hun fikk avslag på søknaden og klaget på avslaget. NAV Arbeid og Ytelser opprettholdt vedtaket.

I forbindelse med oversendingen til NAV Klageinstans kontaktet hun advokat for å få bistand til å skrive klagen. Hun forteller at hun valgte å involvere advokat fordi hun ikke hadde innsyn i hvilken informasjon og dokumentasjon NAV hadde om hennes sak. Hun opplevde det som sårt å ikke ha innsyn i dokumentasjon som handlet om henne og følte at hun ikke kunne skrive en like god klage uten dette.



Hun hadde ingen tidligere erfaring med NAV bortsett fra dialogmøter i forbindelse med sykemeldingen. Som hun selv forteller:

*«Jeg har vært veldig grønn på dette med NAV. Jeg har ikke helt skjont systemet»*

Grunnet avslaget og behandlingstiden på klagen måtte hun klare seg med 50 prosent inntekt i rundt fem måneder. Hun beskriver: *«Det var kjempe, kjempetøft å gå uten inntekt i den perioden».*

Hun måtte søke både sosialhjelp og bostøtte for å kunne forsørge seg og sitt barn. Hun beskriver denne perioden med økonomisk usikkerhet som *«helt forferdelig»*. Tre måneder etter at klagen ble sendt videre fikk hun medhold i NAV Klageinstans.

## ERIKS HISTORIE

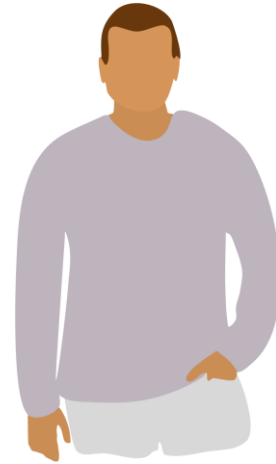
Erik og hans daværende kone hadde et samlivsbrudd for noen år siden. Ved skilsmissemålet skrev de en skifteavtale på at de hadde gjort opp alle utgifter knyttet til barna mellom seg frem til den dato. De har ikke blitt enige om noen samværsavtale.

Senere søker mor om barnebidrag med virkning tilbake til separasjonstidspunktet og utregning basert på at hun har barna 100% av tiden på papiret. NAV godkjente søknaden. Erik opplevde både tidspunkt og samværsklasse som feil fordi barna ikke kun var hos mor og klaget derfor på vedtaket. I klagen la han ved skifteavtalen og dokumentasjon på faktisk samvær.

NAV ga delvis medhold i klagen og endret starttidspunktet for beregning. Erik fikk beskjed om at når foreldrene ikke var enige om hva som var faktisk samvær ble det minste man var enige om lagt til grunn. Erik er fortvilet over denne praksisen:

*«Når man er uenig (mor og far), så er det det minste som legges til grunn for beregning. Det betyr at mor bare kan si noe og så legges det til grunn. Det er umulig for meg å si imot. Min dokumentasjon spiller åpenbart ingen rolle»*

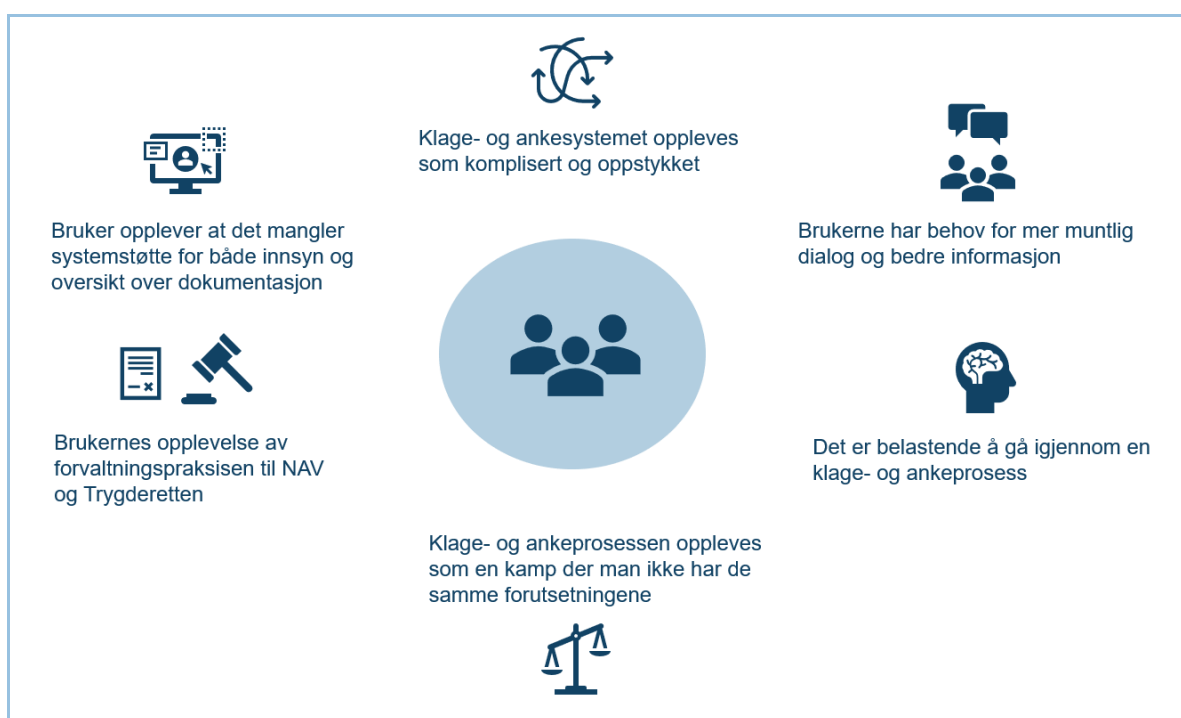
Erik har brukt mye tid på å dokumentere det han mener er det faktiske samværet og belyse sin side av saken. Han er frustrert og skjønner ikke hvorfor denne dokumentasjonen ikke blir brukt. Han har flere ganger stilt spørsmål om dette uten å få et svar tilbake. Han kunne ønske at NAV hadde forsøkt med mer dialog og et fysisk møte der både han og tidligere kone kunne sitte i samme rom for å fortelle sin side av saken samtidig. Erik har tatt saken videre, men har fått avslag fra NAV Klageinstans. Erik fortalte at prosessen hadde vært belastende for alle involverte, og at han derfor ikke ønsker å ta den videre.





# 4 Brukernes opplevelse av klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

I dette kapitlet presenterer vi oppsummert de funnene som er gjennomgående og som flere brukere har fortalt om. Det er mange opplevelser og perspektiver som går igjen på tvers av de ulike sakene og brukerne vi har snakket med. Vi har kategorisert funnene i 6 temaområder der vi utdyper hva disse handler om, og hva brukerne opplever. Vi har brukt flere sitater for å eksemplifisere *hva* brukerne ordrett har fortalt og *hvordan* de formidler det. I tillegg til disse 6 temaområdene har vi oppsummert noen innspill til forbedringer som brukerne har delt og vi har oppsummert noen hovedinnsikter fra brukerne i et empatikart for å synliggjøre brukerperspektivet og brukerbehovene. Figuren under viser de 6 temaområdene som vi i det følgende vil presentere.



## 4.1 Klage- og ankesystemet oppleves som komplisert og oppstykket

### Klage- og ankesystemet er komplisert og krevende å forstå

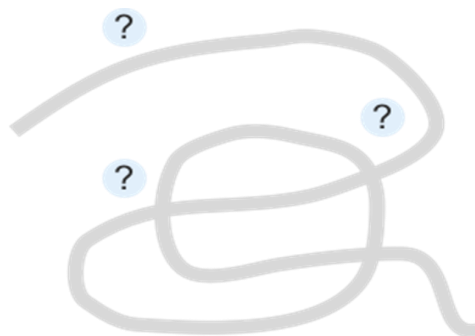
Det er ingen enkel sak å forstå hvordan saksflyt, dokumentasjon, kommunikasjon, roller og ansvar er fordelt i dette systemet. Vi har selv brukt mye tid på å forstå hvordan klage- og ankesystemet henger sammen, hvordan flyten skal fungere og hvordan brukerne og deres saker kan gå frem og tilbake mellom lokalt NAV -kontor, vedtaksinstans (*NAV Arbeid og ytelser* eller *NAV Familie- og pensjonsytelser*), NAV Klageinstans, NAV kontaktsenter og Trygderetten. Tidvis kan man kjenne på at systemet fremstår som et «Stigespill», der man plutselig kan havne flere plasser tilbake, noen frem eller nesten helt tilbake til start. Brukere opplever lite forutsigbarhet og har begrenset innsikt i hva som er «de neste stegene».

«Enklere om jeg hadde samme person som vet min historie fra begynnelsen og det hadde vært enklere å ha et program der jeg vet hva jeg skal gjennom. Jeg kjenner ingen som har med NAV å gjøre, og det er ingen som kan gi meg råd eller forklare hva som skjer. [...] Denne usikkerheten er krevende.»

«Er så synd at systemet har som vane å avslå og at man må igjennom en lang prosess på flere år. Det føles som om det er en rettsprosess. Man forventer ikke at en ytelse skal ta så lang tid. Dette er menneskers penger, og mange lever helt på grensen.»

Brukerne vi har snakket med forteller at klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten er vanskelig. De får lite informasjon om hvordan systemet fungerer, eller hva man kan forvente når man starter prosessen med å klage på et vedtak i NAV. Det gis informasjon om muligheten man har til å klage, og brukerne forteller at de har blitt oppfordret til og fått informasjon om klagemulighetene sine, men svært lite informasjon om hva en klageprosess vil kunne innebære og hvor lang tid det kan ta. Flere forteller at de ikke får informasjon om behandlingstiden før etter at de har klaget. Når behandlingstiden for en klage og anke er lang, og det for mange er store økonomiske og psykiske konsekvenser å stå i en slik prosess, er det ikke vanskelig å forstå at brukerne har behov for mer forutsigbarhet og enkel informasjon om hvordan systemet fungerer.

«De kaster ting foran deg hele tiden. Blir byråkratisk rebusløp der du må løse mange ting flere ganger, som virker meningsløst.»



Tre av brukerne vi har snakket med har referert til Kafkas Prosessen i sin beskrivelse av hvordan de har opplevd saksflyten og prosessene i både NAV og Trygderetten. Det er mange ting som kan ha bidratt til en slik opplevelse. Mangel på forståelig informasjon, lite dialog, transparens i vurderinger og dokumentasjon, forståelige begrunnelser og ansvarsfraskrivelser mellom instansene synes å bidra til denne frustrasjonen som brukerne forteller om.

«Det er helt Kafka. Jeg kunne funnet ro i dette om jeg hadde forstått ting, men jeg forstår virkelig ingen ting og det gir ikke mening det som skjer. Og når så mange ikke forstår ting, så må det jo være noe galt.» – Psykolog som bistår sin pasient i hans sak

På den positive siden trekker flere frem hvordan saken automatisk går videre til neste instans dersom bruker ikke får medhold i sin klage. Flere forteller at de har vært takknemlige for dette og at det ikke er sikkert de hadde orket å ta det videre selv dersom de aktivt måtte gjøre det.

### **Ingen som «eier» eller tar ansvar for saken hele veien**

En stor frustrasjon til samtlig av brukerne er opplevelsen av manglende helhet og ansvar for saken deres. «Det er ingen som eier saken min og det er ingen som tar ansvar for den», har en rekke brukere uttalt i intervjuene. Brukerne vi har snakket med opplever at det i dag er en pulverisering av ansvar, spesielt i NAV. Saker splittes opp, vurderes av ulike saksbehandlere og de kommer ikke i kontakt eller får svar på spørsmål fra de som har sett på saken. En del informanter har pekt på utviklingen og reformer som NAV har vært igjennom de siste årene. De opplever det som uheldig at man har gått bort fra en fast saksbehandler eller kontaktperson som man kunne ha

direkte dialog med og møter med, og som kunne sikre helhet i saken og svare på konkrete spørsmål.

*«Kjenner til systemet, og jeg har sett tilbake på hvordan det var før og da hadde jeg en fast person som jeg kunne komme innom og som kunne hjelpe meg.»*

*«I yrkesskadesaker mot NAV har utviklingen gått fra mer lokal behandling med faste saksbehandlere som man kunne ha en direkte dialog med, også møter, til at alle saker behandles sentralt med stadig nye saksbehandlere, som ikke inviterer til dialog. Med stadig nye kokker oppstår det en pulverisering av ansvar – jo flere kokker jo mer søl. De setter seg ofte ikke inn i saken, men svarer bare på det siste og dermed blir ofte svarene «god-dag-mann-økseskaft» - Advokat som har bistått en rekke brukere i sine klagesaker til NAV*

En del forteller at de har møtt flinke saksbehandlere på sitt lokale NAV-kontor, men disse saksbehandlerne kommer ofte til kort når klagen eller anken er håndtert av vedtaksinstans eller NAV Klageinstans. Da kan de sjelden forklare vurderinger, gi utdypet informasjon eller svare konkret på spørsmål om vedtak som er gjort.

Det er også gjennomgående at nesten alle brukerne vi har snakket med forteller om utfordringer med å få kontakt med vedtaksinstans og NAV Klageinstans. De opplever at de ofte får beskjed om at de ikke skal ha direkte kontakt med saksbehandler fordi behandlingen skal være helt uavhengig. Brukerne ønsker ofte kontakt fordi de har utfordringer med å forstå begrunnelsene eller har innspill eller spørsmål til saksbehandlingen. Enkelte brukere har trukket frem andre bransjer og offentlige forvaltningsorganer, som for eksempel forsikringsbransjen, finansbransjen, Norsk pasientskadeerstatning og Pasientklagenemda, og opplever at disse ikke har som mål å «mure seg inne» og jobbe så isolert med saker, som de opplever at både NAV og Trygderetten i dag gjør.

*«Og når NAV murer seg inne så godt de kan, da blir det fryktelig tungvint. Og det er mange kostnader vi kunne spart i prosessen vi bruker på å skrive brev frem og tilbake. Dersom man prøver å ringe så må vi prøve flere ganger og vente i lange køer, og dette tar i sum lang tid. Kommer ikke til rett person heller og de som til slutt svarer kan ofte ikke svare på spørsmålene». – Advokat*

Flere brukere forteller om det de opplever som en slags «peke-lek» der de ulike instansene i NAV peker på hverandre og ikke vil ta ansvar når bruker forsøker å ta kontakt om sine spørsmål. De får gjerne beskjed om at «det er andre instanser som er ansvarlige og at de ikke kan gjøre noe». Dette er spesielt en utfordring når bruker har fått et vedtak fra vedtaksinstans eller NAV Klageinstans som de ikke forstår eller de har spørsmål til saksbehandlingen. Brukerne opplever da at de sjelden kommer i kontakt med aktuell saksbehandler. Dersom de formidler spørsmål skriftlig via NAV Kontaktsenter får de sjelden svar tilbake, og det er varierende i hvilken grad veileder på lokalt NAV kontor klarer å svare på konkrete spørsmål knyttet til vedtaket og saksbehandlingen som andre i NAV har gjort. Det kan det være mange grunner til at dette er vanskelig, for eksempel kompleksitet i saken, mengden dokumentasjon, komplisert regelverk eller lite innsikt i saksbehandlingsprosessene.

#### En opplevelse av manglende helhet i systemet



Jeg hadde ringt og fått tak i en saksbehandler og ba om at de deltok i møtet. Men i møtet forklarte bare saksbehandlerne som deltok at vedkommende ikke kunne svare på spørsmålene som vi hadde – og hele poenget med møtet er at de skal svare og forklare. De fortalte bare at det er NAV Klageinstans som må svare for dette. Jeg spurte om vi kunne be dem inn? Nei, men de kunne skrive et referat til NAV klageinstans og så sender vi det. Nå ber jeg om at alt skal sendes skriftlig og at vi fikk beskjed om at vi fortsatt kunne sende inn til Trygderetten og likevel så har ikke Trygderetten fått det vi ba om  
- psykolog som har bistått en bruker i flere år

Rapporten til Oslo Economics og Eggs Design om *Gjennomgang av saksflyt i Klage- og ankesaksprosesser i NAV og Trygderetten (2022)* bekrefter at både vedtaksinstans, NAV Klageinstans og Trygderetten sjelden er i kontakt med bruker. Dersom instansene har behov for mer dokumentasjon eller spørsmål fremsettes det gjerne som en skriftlig melding til bruker via «Ditt NAV». For samtlige brukere vi har snakket med, er det en stor frustrasjon at de ikke kan komme i kontakt med de aktuelle personene og instansene som har vurdert klagen eller anken deres. De bruker mye tid på å sitte i telefonkø til NAV kontaktsenter og kommer sjelden i kontakt med riktig vedkommende. De ender i stedet opp med å måtte redegjøre og fortelle om saken gjentatte ganger for deretter å få beskjed om at vedkommende de snakker med dessverre ikke kan gjøre noe. Sitatene nedenfor viser noen av de inntrykkene som brukerne har av NAV-systemet som helhet:

«Man har ikke inntrykk av at de ikke er til for oss. De er mer til for seg selv og tilpasset seg selv»

«Den største utfordringen nå er at NAV (lokalt) er så uenig i NAV sentralt»

«Det er tre enheter (lokal, vedtak og klageinstans) som ikke prater sammen annet en skriftlig»



## Lite innsikt i hva som skjer i Trygderetten

Når det gjelder Trygderetten, er det også en frustrasjon for en del av brukerne at de opplever å ikke komme i kontakt. De fleste vet lite om hva som foregår i Trygderetten, hvordan saksbehandlingen håndteres, hvilken dokumentasjon de sitter på og brukerne får lite informasjon utover en melding om estimert saksbehandlingstid og beskjed dersom det blir utsettelse. Det er få brukere vi har hørt om som har fått beskjed om å oppdatere sin sak, til tross for at Trygderetten bruker lang tid på å behandle anken og for personer med sykdom kan det ha skjedd mye på den tiden anken har ligget til behandling i Trygderetten.

Et par informanter har kritisert måten Trygderetten saksbehandler og hvordan de opplever at jurister primært får bestemme og håndtere sakene uten tett samarbeid med medisinsk kompetanse, og at begrunnelser og vurderinger av NAV ofte gjenbrukes. Det siste har skapt en opplevelse blant enkelte av at det er sterke bindinger mellom NAV Klageinstans og Trygderetten. Disse stilte også spørsmål om hvor uavhengige NAV og Trygderetten egentlig er:

*«[...] og der oppdaget jeg i svaret at de hadde tatt copy paste på NAV sitt oversendelsesbrev i svaret til meg, fremfor å gjøre en egen vurdering. Når de gjør det sånn blir det helt likt og det er lettere å argumenter for at de (Trygderetten) har gjort det riktig.»*

## 4.2 Brukerne har behov for mer muntlig dialog og bedre informasjon

Behov og ønsker knyttet til dialog og informasjon har vært gjennomgående i alle intervjuene. Brukerne ønsker seg mer muntlig og mindre «brevbasert» dialog med både NAV og Trygderetten. Flere opplever det som vanskelig å komme i kontakt med NAV og Trygderetten, og spesielt kontakt med de rette personene som kan svare på konkrete spørsmål. Det er flere som forteller at de opplever at de ikke får svar på de helt konkrete spørsmålene de stiller og dette skaper forvirring og usikkerhet hos brukerne.

## Brukerne ønsker mer muntlig dialog og forklaringer

Samtlige brukere etterlyser mer og enklere tilgjengelig, muntlig dialog med NAV og Trygderetten. De opplever at det blir veldig mye skriftlig informasjon i klage- og ankeprosessen, og flere synes det er utfordrende. Spesielt de som har helseutfordringer som for eksempel migrene og konsentrasjonsvansker opplever det som svært krevende å skulle lese mye skriftlig dokumentasjon. En del brukere opplever også at de ikke har like gode forutsetninger til å forklare seg godt skriftlig og det blir større sannsynlighet for feil og misforståelser.

Når man mottar brev eller annen informasjon man ikke helt forstår har brukerne et stort behov for å komme i kontakt med NAV for å avklare eller stille spørsmål. Mangel på informasjon om status i klage- og ankesakene fører også til at brukerne kontakter NAV og Trygderetten for å etterspørre informasjon om sin sak.

Når det gjelder erfaringene til brukerne som har vært i kontakt med NAV via telefon for å stille spørsmål ser vi at det er delte erfaringer. Flere forteller at de har snakket med ansatte på telefonen som ikke har hatt nok kunnskap om deres sak eller begrunnelsen for selve vedtaket. Dette henger sammen med ansvarsfordelingen og prinsippet om at brukerne ikke skal være i direkte kontakt med de som har behandlet saken. Dermed går ofte informasjon via en tredjepart før det formidles til bruker. En av brukerne reflekterte rundt dette på følgende måte:

*«På telefon er det nesten umulig. Får alltid snakke med noen om det generelle, og de er hyggelige de altså, men de kan aldri svare på det jeg lurer på»*

Flere forteller også at dialogen ofte kan stoppe ved NAV kontaktsenter, og at de ikke får svar på sine spørsmål når ansatte på kontaktsenteret skriver det ned og «sender videre» til rette vedkommende i NAV. Dette har både advokaten og flere brukere opplevd. Advokaten vi snakket med etterlyste en form for systemstøtte slik at saksbehandlere lettere kan fange opp og få med seg konkrete spørsmål som brukerne stiller i sin sak.

*«De burde hatt en form for kvalitetssikring der man passer på å fange opp spørsmål man må svare på og som sikrer at nestemann som ser på saken får med seg den eller disse spørsmålene og derfor ikke må lese alt for å fange opp spørsmålene, for det glipper og ingen orker å lese igjennom hele saken og alle dokumenter og kommunikasjon som har vært.» - advokat som har bistått en rekke brukere med saker i NAV*

For en del brukere er det også frustrerende at det er så mange ulike mennesker man er i kontakt med, og de opplever at de ofte må fortelle ting på nytt hver gang. Samtidig er det andre som forteller om svært gode opplevelser, og som har truffet veiledere og saksbehandlere som har kunnet forklare og besvare spørsmål på en god måte. En bruker med god erfaring påpekte at det gjerne kunne ha vært flere ansatte til å besvare spørsmål:

*«Tenker at man skulle hatt flere personer – i en så viktig instans – så er det viktig å ha tid. Det burde nok vært flere mennesker. Jeg følte at jeg senket skuldrene når jeg møtte de som tok seg tid til å snakke med meg og forklare.»*

God dialog og forklaringer kan også bidra til å redusere antall klagesaker. Den prosessfullmektigen vi intervjuet fortalte at hun brukte mye tid på å «realitetsorientere» de hun var i kontakt med. Ved å gå nøye gjennom vedtakene sammen med brukerne fikk hun forklart i de tilfellene brukerne ikke kunne ha forhåpninger om et endret vedtak, for eksempel i de tilfellene de ikke oppfylte de konkrete kravene for å få ytelsen. Yrkesskade ble trukket frem som et eksempel der mange misforstår hva som skal til for å få en skade godkjent og der mange forventer at alle skader som har skjedd på arbeidsplassen er godkjente yrkesskader.

## Brukerne opplever det som vanskelig å komme i kontakt med NAV og Trygderetten via telefon

Det er mange av informantene som forteller om lange ventetider for å komme i kontakt med NAV via NAV kontaktsenter. Her virker det å være store forskjeller, der brukerne forteller om alt fra 20 minutters ventetid til perioder der man har brukt opptil 20 timer i uken i telefonkø for å komme i kontakt. Når de først kommer gjennom er det flere som blir henvist til egen veileder eller lokalt NAV-kontor og dermed må vente på at vedkommende skal ta kontakt eller komme igjennom på telefon hos NAV-kontoret. En av brukerne forteller:

*«Det er et system med så lite informasjon. Står i kø. Får bare beskjed om å snakke med veileder, får ikke tak i veileder og så venter man.»*

Manglende informasjon på nettsider fører også til økt belastning på telefontjenestene:

*«Når man får vedtak så ligger det med brev at dersom man ikke er enig så kan man klage gjennom NAV sine sider og logge på «Mitt NAV», men det å orientere seg og oppleve at man finner rett sted er veldig krevende. Det er masse rullgardiner og ting man må ta stilling til og plutselig kommer man ikke lenger og man blir usikker på om det er noe som har gått feil. Så forsøker man å ringe inn, og det er ingen enkel sak, og så ber de meg om å sende det inn via «kontakt-NAV» – kunne dere ikke skrevet det fremfor at jeg har brukt to timer i kø på telefon?»*

Flere av brukerne vi har snakket med har stått i krevende livssituasjoner grunnet sykdom og sterkt redusert økonomi. I en vanskelig situasjon ønsker de å møte noen som har tid til å forklare og hjelpe, og gjerne der og da. En bruker fortalte for eksempel at det er vanskelig å få et vedtak på en fredag ettermiddag og først få kontakt en gang uken etter. Da blir det mye tid til grubling og bekymring. En annen bruker satt ord på det på følgende måte:

*«I et NAV-system der man er så sårbar, det handler om livet. Har man råd til å kjøpe slangeagurk på butikken? Beholde huset? Da burde det være folk som kan møte deg og sette av tid til deg»*

Trygderetten har ikke et eget kontaktsenter slik som NAV. Brukerne må ringe til sentralbordet hos Trygderetten for å komme i kontakt. Flere forteller at det er vanskelig å komme igjennom på telefon, det er lang kø og de opplever også her at de ikke får svar på konkrete spørsmål de sender inn skriftlig. Når saken er i NAV-systemet kan brukerne ta kontakt med egen veileder for å få hjelp og bistand underveis, men i Trygderetten finnes det ikke et tilsvarende veiledningstilbud. Brukerne opplever generelt at de har lite informasjon om hva som skjer i Trygderetten, hvem som har saken og hvilken dokumentasjon de har fått.

## Å klage som ansatt i NAV skaper ekstra kommunikasjonsbarrierer

En av informantene er selv ansatt i NAV og fortalte om hvordan klage- og ankeprosessen oppleves som ansatt i NAV. Av personvern hensyn er det et svært begrenset antall ansatte som har tilgang til informasjon i de sakene der det er NAVs egne ansatte som har klaget eller anket et vedtak.

*«Når man er ansatt så er det bare et fåtall som har tilgang til mine dokumenter. Jeg kan derfor ikke ringe til NAV kontaktsenter. Det er for å skjerme egne ansatte, men det er en brems for oss internt.»*

Videre forteller informanten at hen har veileder på et annet NAV-kontor og at det derfor ikke er praktisk mulig å reise dit for å gjennomføre fysiske møter.

### 4.3 Det er belastende å gå gjennom en klage- og ankeprosess

Det å stå i en klage- eller ankeprosess kommer også som en ekstra belastning i tillegg til den livskrisen som flere brukere har stått i eller fortsatt står i. Prosessen beskrives som slitsom og krevende. Det er flere som forteller at de opplever at selve prosessen med klage, anke og forsøk på å komme i kontakt med NAV har forverret deres helsesituasjon fordi det har krevd mye energi og overskudd de ikke har.

#### Manglende avklaringer og følelsen av å ikke bli trodd er psykisk belastende

Det at det tar lang tid å få avgjort sakene trekkes frem som en stor belastning av brukerne vi har snakket med. Det er krevende å gå så lenge uten en avgjørelse og en avklaring på hva som skjer videre. For mange oppleves det som at livet blir satt på vent i tiden det tar å avklare saken. Det er lite informasjon om hva som skjer underveis, og flere forteller at de har brukt mye tid på å ringe for å undersøke status i saken sin og hva de kan forvente av saksbehandlingstid.

Mange av brukerne vi har snakket med forteller om en dyp fortvilelse og har behov for å bli møtt og få støtte i denne vanskelige situasjonen de står i. Noen forteller at de har vurdert å ta sitt eget liv på grunn av kombinasjonen av svært presset personlig økonomi, saksbehandlingstiden og den krevende prosessen med blant annet uklare vedtak.

En del forteller også at de over tid har utviklet en form for «aversjon» mot NAV i form av at de gruer seg, blir fysisk dårlig og blir stresset når de for eksempel får e-post fra NAV. Den prosessfullmektige vi snakket med, forteller at hun har måttet overta kontakten med NAV for flere av sine klienter fordi de ikke orker, hverken fysisk og psykisk.

For mange blir det krevende når de opplever å ikke bli trodd i sin sak. Flere forteller at de føler seg stemplet som løgnere og synes det er fortvilende når de ikke forstår hva de kan gjøre for å bli trodd:

*«Opplevde begrunnelsen som at de tror at jeg lyver eller har lurt dem. Når jeg går til lege så har jeg spurt flere ganger, er det noen måte jeg kan bevise hvor dårlig jeg har det og hvor vondt jeg har det?»*

*«Har sagt det til NAV – «hva mer skal jeg si for at dere skal tro på meg?». Kan ikke sende bilder av hvordan jeg føler meg. Kan ikke sende bilde på knekt hånd eller ben. Kan ikke sende bilde når jeg er svimmel hele døgnet.»*

En del brukere har vært opptatt av å fortelle oss at de forstår at det er noen som utnytter systemet, men at de ikke er «sånne personer». En bruker kom for eksempel med forslag til ny praksis at NAV kunne snakke med arbeidsgiveren hennes slik at de ville forstått hvordan hun var som person. Innspillet sier noe om behovet man har for å bli trodd og ikke stemplet for noe man ikke er. Det er også noen brukere i vår undersøkelse som nevner spesifikt at motivasjonen for klagesaken deres og viljen til å fortsette med den, handlet om opplevelsen av urettferdighet og et ønske om å få et bevis på at man har snakket sant.

Brukerne som har fått medhold i sine saker trekker frem den gode følelsen ved å bli trodd og få en begrunnelse som er tydelig på at de har hatt rett. Av gode opplevelser nevnes blant annet situasjoner der brukerne har opplevd at den spesialisten, saksbehandleren eller instansen som har vurdert saken har sett helheten og virkelig satt seg inn i saken. En bruker fortalte blant annet om en vurdering hos en medisinsk spesialist der spesialisten hadde lest gjennom alt av papirer fra nærmere 20 år, og der brukeren fikk en umiddelbar opplevelse av at spesialisten hadde sett på helheten i situasjonen.

## Brukerne benytter mye tid og energi på å følge opp saken sin og komme i kontakt

Flere av brukerne vi har snakket med har fortalt at de har brukt mange timer i uken på å følge opp saken sin. Som tidligere nevnt, beskriver de store utfordringer med å komme i kontakt via telefon med de ulike instansene og saksbehandlere i både NAV og Trygderetten. Noen beskriver at de kan sitte flere timer i kø til NAV kontaktsenter og deretter kanskje bli satt over til lokalt NAV-kontor og sitte en time til i kø der.

«Største problemet er at man ikke oppnår kontakt. Jeg har holdt på siden september i fjor og først nå har jeg fått tak i noen som kan veilede meg»

I tillegg til å bruke tid på å sitte i telefonkø, forteller mange at de bruker mye tid på dokumentasjon, få oversikt, skrive klage og anke, følge opp saken og ettersende det som blir bedt om av eventuell ny dokumentasjon. Noen brukere forteller at de kan bruke en dag i uken, andre forteller at de har brukt hundrevis av timer totalt på saken sin.

Det er også en del brukere som mener det kan være mange innbyggere som har unnlatt å klage eller anke i sine saker på grunn av tiden og energien det tar. Det var også noen av våre brukere som fortalte at de nå ikke orket å ta saken sin videre på grunn av belastningen det gir i form av tidsbruk, psykisk og fysisk helse og økonomi.

## Den lange saksbehandlingstiden kan gi store økonomiske konsekvenser

For flere av informantene har ventetiden også fått store økonomiske konsekvenser. Det trenger ikke gå mange måneder av en venteprosess før en har brukt opp oppsparte midler (for de som har dette). Flere forteller at de har måttet leve på andre under prosessen. Et eksempel er fra en av brukerne som fikk avslag på søknad om AAP, der vedtaket ble omgjort i NAV Klageinstans fem måneder etter søknaden ble sendt inn. Informanten forsørger også et barn og fortalte at i løpet av denne venteperioden måtte hun søke om både bostøtte og økonomisk sosialstønad. En bruker som fikk saken sin omgjort i Trygderetten etter tre år fortalte at hun måtte leve svært sparsommelig i denne perioden. Hun måtte blant annet slutte med fritidsaktiviteter som tidligere ga stor glede i hverdagen. Andre forteller at de har måttet ta opp lån og kredittgjeld i venteperioden for å slippe å selge huset og at de fortsatt betaler ned på dette. Selv om de har fått tilbakebetalt etter omgjøring av vedtak så dekker ikke det rentene på lånet.

«Hadde oppsparte midler og noe støtte fra familie – men uten dette hadde aldri gått. Ringte til NAV og var så nedkjørt og fortalte: hadde jeg ikke hatt han (samboer) så hadde jeg ikke vært her. Hadde ikke penger til å kjøpe brød.»

- Bruker som fikk medhold i klage på avslag på sykepenges etter 9 måneder

Det er en del brukere som forteller at når de fikk en akutt situasjon der de plutselig ikke hadde inntekt så var ikke sosialhjelp et sikkerhetsnett eller reelt alternativ for dem. De opplevde at for å få tilgang til sosialhjelp så måtte de være så «økonomisk nedkjørt» og selge alt de hadde, at det ville gi dem en vanskelig økonomisk situasjon resten av livet. For eksempel ville muligheten til å komme inn igjen på boligmarkedet være svært redusert og for noen umulig dersom de ble tvunget til å selge boligen sin for å motta sosialhjelp midlertidig. Den akutte økonomiske situasjonen kan for flere være midlertidig fordi de avventer svar og vedtak i sin sak.

I tillegg til den økonomiske belastningen som lang saksbehandlingstid gir for brukerne, er det mange som forteller om den psykiske belastningen ved å ha en klage- eller ankesak hengende over seg. Som tidligere nevnt opplever mange at livet settes på pause og at verken de eller nær familie kommer videre før saken er endelig avsluttet.



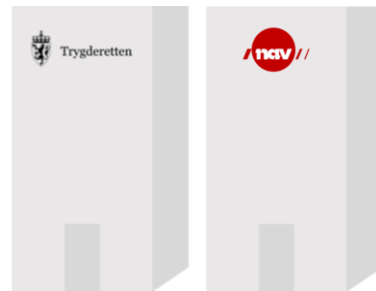
«[...] Så i januar fikk jeg beskjed om at saksbehandlingstid var utsatt seks måneder. Ønsket jo at dette skulle parkeres slik at konflikten mellom mor og meg skulle ta slutt»

- Bruker som fikk avslag på klage knyttet til barnebidrag

#### 4.4 Klage- og ankeprosessen oppleves om en kamp der man ikke har de samme forutsetningene

Et gjennomgående funn er at brukerne opplever en ubalanse i maktforhold i møtet med systemet. Mange bruker ordet «kamp» og forteller om en krevende prosess i en situasjon der flere går gjennom en livskrise samtidig. Flere forteller at de har følt seg alene i prosessen. En av brukerne oppsummerer denne ubalansen på følgende måte:

« Dette er en kamp mot Goliat – bruker blir plutselig syk, man får en redusert økonomi, en sykdom, behandling, en sorg over tapt funksjon og så kjemper man mot en jurist som ser på det bokstavelig. Det er et veldig ugrent maktforhold. »



En del brukere vi har snakket med har hatt kontakt med NAV over flere år i ulike saker. De forteller at tidligere opplevelser preger de nye sakene. Opplevelsen av å ikke bli trodd tidligere reduserer tillitten til systemet som man tar med seg videre inn i nye saker og prosesser. En bruker fortalte for eksempel at han hadde opplevd så mange avslag tidligere der han satt igjen med en følelse av at uansett hva han sa eller dokumenterte så ville det ikke hjelpe. Han valgte derfor å ikke klage i sin siste sak selv om han var uenig i vedtaket.

#### Mange opplever tidsfristene som knappe, spesielt sett opp mot NAV og Trygderettens egne frister

Et konkret eksempel som noen av brukerne trekker frem er tidsfristen, der det oppleves som at man selv får svært kort tid til å både klage (seks uker) og legge frem dokumentasjon ved forespørsel (tre uker), mens NAV og Trygderetten har betydelig lengre frister og gjerne kan forlenge saksbehandlingstiden. Dersom brukeren får bistand fra en tredjepart oppleves tidsfristene å gå enda raskere fordi de blir en del mer koordinering. Kravene som settes til bruker oppleves som ubalanserte sammenlignet med kravene som stilles til NAV og Trygderetten. Som en av informantene fremhevet:

«De opplyser om at man kan klage og har seks uker. Det er helt hinsides når de skal bruke fem måneder eller åtte måneder på å vurdere. Vi er ikke i den profesjonelle i denne saken. De skal ha så lang tid, men vi som ikke er menigmann og ikke profesjonell skal ha så kort tid.»

Når informasjonen i tillegg kan være vanskelig å forstå og det er utfordrende å komme i kontakt med NAV, oppleves fristene som enda kortere. Spesielt i sakene der en må fremskaffe mer dokumentasjon. Tiden går fort når man må kontakte for eksempel behandler, legge frem behovet og få skrevet uttalelser, vente på postgang eller få tilsendt kopi av dokumentasjon. For brukerne som ønsker å benytte juridisk bistand i prosessen kan seks eller tre uker gå fort når de skal etablere kontakt, avtale oppdrag og gi vedkommende innsyn i egen sak og dokumenter. Både

prosessfullmektigen og advokaten vi har intervjuet, forteller at de ofte er nødt til å sende inn en fristavbrytende klage eller en minimumsklage for å kjøpe seg mer tid for å sikre at de får tilgang til dokumentasjon. Mye dokumentasjon må sendes med posten og det tar tid.

Samtidig er det brukere som opplever fristene som greie, og det er trolig ulikt hvordan fristene påvirker og oppfattes av den enkelte.

Brukerne opplever det også som ubalansert at de har svært strenge frister å forholde seg til med store konsekvenser dersom de går over fristen. En av brukerne hadde blant annet fått avvist sin klage fordi dokumentasjon ble sendt inn noen dager for sent, og det var fastlegen som hadde sendt for sent. Det føles dermed ujevnt når NAV og Trygderetten kan gå langt utover egne frister uten at det får noen konsekvenser, og dette bidrar til opplevelsen av at man ikke stiller likt i saken.

### **Brukerne forteller om lite åpenhet og gjennomsiktighet**

Et annet eksempel er usikkerheten som oppstår når brukerne ikke vet hvilke dokumenter NAV og Trygderetten har og som har vært en del av begrunnelsen. En bruker fortalte at hun opplevde det som sårt å ikke kunne se hvilken informasjon NAV satt på om henne. En annen fortalte at han hadde forsøkt å stille spørsmål om et konkret dokument hadde vært en del av vurderingen, men fikk som svar at han måtte sende inn en klage dersom han ønsket svar på det.

Flere har trukket frem at manglende innsyn gjør at det blir vanskeligere å skrive en god klage fordi man ikke vet hva som ble lagt til grunn i det opprinnelige vedtaket. Når man ikke har mulighet til å komme i kontakt med den som tar avgjørelsene oppleves det også som at man er prisgitt den enkeltes saksbehandlers tolkning av dokumentasjonen. Det kan også oppleves som tilfeldig hva som blir tatt med i vurderingen. En av brukerne fortalte at hun heller kunne ønske at saken ble avgjort i retten når det oppleves så tilfeldig:

*«Denne anonymiseringen og objektive vurderingen den faller litt igjennom. Jeg ville heller stått foran en dommer i en rettsak enn bare tilfeldighet. Jeg prisgitt hvordan leger skriver, hvordan saksbehandler tolker og igjen hvordan forvaltningen fortolker det. Jeg er så langt bak i rekken så jeg vet ikke hva som blir sagt og tolket.»*

### **Flere opplever et behov for juridisk bistand i prosessen**

Klage- og ankeprosessen hos NAV og Trygderetten er laget for at innbyggerne selv skal kunne klage uten juridisk bistand. Samtidig er det 8 brukere som forteller at de har benyttet advokat eller annen juridisk bistand i prosessen. Flere av dem stiller spørsmålet om de ville ha klart å gå gjennom prosessen med det utfallet uten hjelp:

*«Har hatt advokaten som har hjulpet meg. Vet ikke hva jeg hadde gjort ellers. Det har vært så masse papirer. Det er vanskelig for de skriver vanskelig.»*

Andre trekker frem at de skulle ønske de kunne bruke advokat, men at de enten faller utenfor ordningen med fri rettshjelp (men uten å ha råd til å betale selv) eller at de har utfordringer med å få betalt egenandelen. På spørsmål om forslag til forbedringer var det noen brukere som trakk frem et ønske om juridisk bistand for alle for å jevne ut maktforholdet og kunne stille på lik linje.

## **4.5 Brukernes opplevelse av forvaltningspraksisen i NAV og Trygderetten**

Forvaltningsloven<sup>1</sup> inneholder bestemmelser om hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Loven skal sikre den enkeltes rett til å få behandlet sin sak av offentlig myndighet på en

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>

forsvarlig og riktig måte. Det kan derfor være hensiktsmessig å se opplevelsene til brukerne vi har snakket med opp mot enkelte sentrale bestemmelser i forvaltningsloven. I hvilken grad det er brudd på forvaltningsloven har vi imidlertid ikke grunnlag for å vurdere.

## Begrunnelse og underretning

Når det gjelder krav om begrunnelse og underretning, reguleres dette av forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Her er det tydelig at forvaltningsorganet skal gi en begrunnelse samtidig som vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til de regler vedtaket bygger på, og i den grad det er nødvendig for å sette partene i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen som vedtaket bygger på. Det faktiske forhold som vedtaket er bygget på skal også nevnes. Når vedtaket er truffet skal forvaltningsorganet sørge for at partene underrettes om vedtaket så raskt som mulig.

Nesten samtlige brukere vi har snakket med beskriver det som vanskelig å forstå begrunnelsene som både NAV og Trygderetten skriver i sine vedtak. Dette gjør at brukerne blir usikre på saksbehandlingen som er gjort og hvordan for eksempel dokumentasjonen har blitt brukt, og ikke minst hvilken dokumentasjon som har blitt benyttet. Flere brukere forteller at de opplever at NAV og Trygderetten velger den dokumentasjonen som passer best til sin avgjørelse. Når vedtak og begrunnelse for vedtaket er uklart for bruker, så bidrar det til å forsterke den mistilliten som vi opplever at flere av brukerne har. Når det er vanskelig å forstå begrunnelsen blir det også krevende for brukerne å påklage eller anke vedtaket videre.

*«Min pasient har opplevd det som vanskelig å forstå saksgang, systemet og språket i NAV. Hen sier at hen ikke har problem dersom begrunnelsen gir mening. Men hen opplever at det er så mye, og mye som ikke gir mening eller kan forstås.»*

*«Ikke interessert i sannheten, men ting de kan avvise saken på. Leter etter formelle feil. Når de leter i papirene så plukker de ut det som passer best og det kan være mange andre ting i dokumenter som også passer, men de velger gjerne noe.»*

Det er også enkelte som forteller at de ikke har fått et hjemmelsgrunnlag for vurderingen som NAV har gjort og at det argumenteres med praksis – «sånn vi gjør det i NAV». Brukerne stiller seg spørsmålet om hvordan de skal kunne argumentere mot praksis. I en sak som omhandlet barnebidrag, fortalte brukeren:

*«Fant ikke noe (hjemmelsgrunnlag i vedtaket). De hadde ikke hjemmel. Når man er uenig (mor og far), så er det det minste som legges til grunn for beregningen. Det betyr i praksis at mor bare kan si noe og så legges det bare til grunn. Det er umulig for meg å si imot. Min dokumentasjon spiller åpenbart ingen rolle for NAV.»*

## Veiledningsplikt

Forvaltningsorganene har innenfor sitt ansvarsområde en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Formålet med veiledningen er å gi partene adgang til å ivareta sin interesse i bestemte saker på best mulig måte. Flere av brukerne vi har snakket med opplever en frustrasjon knyttet til at de ikke får svar på konkrete spørsmål de har i prosessen med sin klage og anke. De opplever at det er krevende å komme i kontakt med både NAV og Trygderetten, og det er sjelden de kommer i kontakt med aktuell saksbehandler. Når det gjelder klager og anker som NAV håndterer, er det ofte ulike personer ved NAV kontaktsenter eller NAV lokalt som forsøker å svare på spørsmålene, men brukerne opplever at de ofte kommer til kort dersom det er vedtaksinstansen eller NAV klageinstans som har fattet vedtaket.

*«Før hadde man en egen person som veiledet og som hjalp til, det eksisterer ikke lenger. Ingen eier noen saker og jeg får ikke kontakt.»*

*«Der står stort sett bare at du kan klage på vedtaket. I NAV-systemet er det i praksis flere vedtak i et brev. Vi brukere tenker ikke over dette. Det burde være lettere å lese vedtakene.»*

Et stort behov som samtlige av brukerne vi har snakket med trekker frem, er behovet for muntlig dialog og informasjon. Det er flere som undrer seg over hvorfor man ikke kan ringe eller møte aktuell saksbehandler og få muntlig veiledning, forklaring eller svar på konkrete spørsmål i sin klage- eller ankesak. Når det føres referat av telefonsamtaler ved NAV kontaktsenter, er det flere som er urolige for varierende presisjon på det som noteres og hvordan det ev. kan bli brukt feil av NAV eller Trygderetten i ettertid. Det er i tillegg uklart for brukeren om det som noteres faktisk blir brukt eller lest av aktuelle saksbehandler i etterkant.

En av brukerne i vår undersøkelse har norskkunnskaper på et nivå som tilsier at han har behov for tolk. Dette behovet er meldt inn til NAV, men bruker opplever likevel å måtte ringe for å avtale et møte med tolk hver gang han får et brev fra NAV. Klagefrister har ikke blitt justert, selv om bruker ikke har forutsetninger til å lese og forstå vedtaket. Det betyr at selv om NAV formelt har oversendt vedtaket via Ditt NAV, klarer ikke denne brukeren å forstå eller ta stilling til innholdet før vedkommende har hatt gjennomgang med tolk.

## Innsyn

Parten skal gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag eller interesse for å uttale seg om, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Brukerne har rett på å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, og de har også krav på innsyn i faktiske opplysninger. Flere brukere forteller at de ikke har oversikt over alle dokumenter som NAV sitter på, og dette gjelder spesielt når det er tredjepart som har sendt inn dokumentene.

*«De (NAV) sitter på mye mer enn vi ser. Jeg visste ikke at min lege hadde skrevet i 2018 at jeg hadde 0 arbeidsevne. Manglende innsyn i hva de sitter på gjør at jeg ikke kan skrive en like god klage»*

Det samme gjelder for Trygderetten. Heller ikke her opplever brukerne å ha oversikt over hva Trygderetten faktisk har av dokumenter. Vi forstår at brukerne kan benytte løsningen eDialog for å sende skriftlig dokumentasjon, men om denne løsningen gir innsyn og tilgang på dokumentene er uklart for oss. Dersom løsningen faktisk gir tilgang og mulighet for innsyn, kan det være brukere som ikke kjenner til dette.

## Opplysning av saken

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Mange av brukerne vi har snakket med har i varierende grad en opplevelse av at saken deres har blitt opplyst skikkelig. Flere forteller om opplevelser av at dokumentasjon og innspill de har sendt inn ikke blir hensyntatt, eller at det er uklart om det er hensyntatt. For flere av brukerne med lange saker er omfanget på dokumentasjon og dialog frem og tilbake med NAV, betydelig.

*«Opplever å få et avslag og avgjørelse uten at man får formidlet sine synspunkter.»*

*«Virker som folk dokumenterer enormt mye, men uansett hva man sier og dokumenterer så blir det ikke lest eller brukt. Sitter med en følelse at det ikke blir lest. Når en anonym saksbehandler forteller meg over telefon at når sakene er kompliserte og store så har man ikke anledning til å se på alt, men baserer seg på hva forrige saksbehandler gjorde, da er det noe galt».*

Når informasjon skal tolkes i flere ledd er det også brukere som opplever at ting forsvinner og at det blir langt mellom egne opplevelser og uttalelser og der saken vurderes. Det er også brukere som forteller at de gjerne skulle hatt muntlig dialog med saksbehandler for å bedre kunne fortelle og forklare egen sak og situasjon. Det er ikke alle som formulerer seg like godt skriftlig. For flere er det også svært energikrevende å skrive brev. En av brukerne forteller:

*«Snakket aldri direkte med saksbehandler. De bare avviser og sier at man må ta den som har ledig (når man ringer inn). Tror de er redd vi skal påvirke den som har saken i en bestemt retning. Men det er ikke lett å formulere alt i et skriv til NAV. Mye lettere å ta det over et bord med fire øyne»*

Det er også flere som har en opplevelse av at dokumenter og vurderinger som har kommet tidlig i prosessen, vektlegges mer enn det som dokumenteres senere. En del brukere som har hatt saker der medisinske vurderinger har vært sentralt, stiller spørsmål ved kompetansen til saksbehandlere i NAV og Trygderetten. Det er flere som opplever at uttalelser og dokumentasjon som bruker har fått fra for eksempel fastlege og andre spesialister blir overprøvd eller ikke hensyntatt, og NAV vil helst bruke egne behandlere og samarbeidspartnere til å gjøre vurderinger. Når brukerne ikke forstår hvordan dokumentasjonen er brukt og hensyntatt, gir det grobunn for hypoteser om at både NAV og Trygderetten har en slags agenda og velger det som passer dem best.

## Klart språk

Klart språk har vært god forvaltningspraksis lenge. Fra 2022 trådte ny språklov i kraft, og med § 9 stilles det krav til at offentlige organ skal kommunisere på et språk som er klart, korrekt og tilpasset målgruppen. Denne klarspråkparagrafen er en pliktbestemmelse som skal bidra til å sikre folks rett til å få klar informasjon.

Vi har spurt alle brukerne vi har intervjuet i hvilken grad det er lett å forstå informasjon og kommunikasjon fra både NAV og Trygderetten. Nesten alle brukerne opplever at språket som NAV og Trygderetten bruker, for eksempel i vedtak og informasjonsskriv, er krevende å forstå. Noen betegner det som «tungt byråkratspråk» og andre opplever at det er vanskelig å forstå ved mindre man er jurist. Når brukerne ikke forstår informasjonen, gir det naturligvis noen negative konsekvenser. Som en bruker tydelig uttrykte:

*«Når man ikke forstår brevet fra NAV kan man ikke vite hva man kan klage på. Det er ikke lett forståelig språk»*

*«[...] brev og vedtak fra NAV er skrevet veldig uforståelig med formuleringer og paragrafer som jeg som bruker ikke klarer å følge trådene i. Alle vedtak er flere sider med informasjon som vi ikke klarer å ta inn.»*

For brukere med svake eller manglende norskkunnskaper, gjør vanskelig språk at situasjonen blir enda verre. Det blir mer krevende å oversette eller få hjelp fra andre til å oversette. NAV har hatt en stor satsing på klart språk, og den prosessfullmektige juristen vi intervjuet mente at hun kunne se en bedring. Basert på opplevelsene til mange av de andre brukerne vi har snakket med, ser det ut som det fortsatt gjenstår en jobb på dette området.

Når både NAV og Trygderetten har lite dialog direkte med bruker når de sender over vedtak, blir det vanskelig å fange opp tilbakemeldinger på om informasjonen og vedtakene er lett å lese og forstå. Det er andre offentlig organer, for eksempel Norsk pasientskadeerstatning og Pasientklagenemnda, som har som praksis å sende utkast til vedtak før endelig vedtak, det gir en anledning til å fange opp innspill på for eksempel språk og hvor tydelig begrunnelsene er.

## 4.6 Brukerne opplever at det mangler systemstøtte for både innsyn og oversikt over dokumentasjon

Dokumentasjon har vært et gjennomgående tema i alle intervjuene. Brukerne opplever utfordringer knyttet til innsyn og oversikt. Flere stiller også spørsmål ved om NAV selv har god systemstøtte internt for å få oversikt i saken. Det kan i sum bli mye dokumentasjon og informasjon når det klages og ankes.



### Brukerne opplever å mangle innsyn i egen dokumentasjon

Flere av brukerne har som tidligere nevnt uttrykt et sterkt ønske om mer innsyn i dokumentasjon som omhandler dem selv:

*«Skulle ønske at NAV -systemet kunne bli mer smidig – gå inn og lese om meg og mitt – kunne åpne dokumentasjonen – kunne vite at det er noe som mangler»*

En bruker beskrev at det opplevdes sårt at andre kan lese for eksempel svært privat informasjon fra lege og andre uten at man selv vet hva som står der, hvem som har tilgang til det eller hvem som har åpnet dokumentene.

Flere forteller om dokumenter som er «grået ut» på Min side på NAV.no, det vil si at de er synlige for brukeren, men ikke mulige å åpne. Det står bare en generell kommentar på siden om at «grunnet teknisk løsning kan de ikke få innsyn i dokumentet». Det er få som forteller at de har søkt innsyn, som vet at de kan søke om innsyn eller hva de eventuelt har krav på å se. Noen få brukere fortalte at de har brukt advokat for å få innsyn. De oppfattet at advokaten vil få tilgang til flere dokumenter enn de selv ville ha fått tilgang til. Manglende oversikt over hvilke dokumenter som finnes bidrar til at man må be om innsyn i alt for å få tak i det man ønsker. Det kan også virke som det er teknisk vanskelig å bare sende spesifikke dokumenter som bruker ønsker. Flere brukere forteller at de har måttet be om innsyn i dokumentasjonen flere ganger før de har fått tilgang hos både NAV og Trygderetten.

Når brukerne ber om innsyn, blir dokumentene tilsendt på papir. For brukerne som har utfordringer med å lese norsk og benytter seg av oversettelsestjenester som for eksempel Google Translate, innebærer dette at vedkommende manuelt må skrive inn all den skriftlige informasjonen. De får ikke mulighet til å kopiere og lime inn fra elektroniske dokumenter når dokumentasjonen er på papir. Dette skaper ekstraarbeid og er svært tidkrevende. Brukerne vi har snakket med som ikke har norsk som hovedspråk, forteller at de bruker mye tid på manuelt oversette og tolke brev og informasjon fra NAV. Når informasjonen i tillegg ofte er skrevet på et tungt byråkratisk språk blir jobben med å oversette og forstå krevende.

### Det er vanskelig å holde oversikt over dokumentasjon i saken

For brukerne som har hatt lange prosesser blir det mange dokumenter og kommunikasjon å holde oversikt over. En bruker estimerte at han hadde flere hundre sider med dokumenter i ulike permer fra sin kontakt med NAV gjennom de siste årene.

For en bruker var det også krevende at informasjon og dokumentasjon lå flere ulike steder på NAVs nettsider. Noe lå i innboks/mine meldinger, noe lå inne på selve saken og andre brev var tilgjengelige via Altinn. Brukere ønsket seg en oversikt over all dialog, en slags logg, der man på overskriftsnivå kunne få oversikt over alt som hadde blitt sendt frem og tilbake – slik at det var enkelt å holde oversikt og kronologi for alle parter.

En av brukene fortalte at han ønsket innsyn i et konkret dokument, den andre partens uttalelse, i en klage i en barnebidragssak. Etter å ha spurt om tilgang to ganger fikk han tilsendt det han selv opplever som «alt som finnes på han i NAVs systemer» via post. Det ble dermed vanskelig å finne

frem til dokumentet i den store bunken med papirer. En annen bruker fortalte at hun var sikker på at hun hadde et ti år gammelt vedtak som ville gi henne medhold i hennes sak, men at hun ikke klarte å finne det igjen.

### **Brukerne opplever at NAVs ansatte ikke har tilstrekkelig systemstøtte for oversikt**

Brukerne forteller at de opplever at de ansatte hos NAV heller ikke har god systemstøtte for å få oversikt over dokumentasjonen i saken og at ting forsvinner litt når det blir mange dokumenter.

*«(NAV) har ikke oversikt over egne systemer og historikk – hva har bruker vært igjennom i tid og at de klarer å hekte det sammen. Når jeg sitter på telefonen med saksbehandler så må hun igjennom 40 lenker som ikke har overskrifter, kategorier eller heading.»*

I andre tilfeller kan viktig informasjon ligge inne i referater fra samtaler og lignende, som krever at man må inn i det enkelte referat for å få tilgang. Her var det blant annet en informant som refererte til en avtale om utsatt klagefrist som kun var dokumentert i et referat og dermed glapp for den neste som skulle vurdere saken.

Det er også flere eksempler på at brukerne opplever at dokumentasjon og opplysninger som de sender ikke blir brukt, og flere stiller spørsmål ved om saksbehandlerne gjennomgår all dokumentasjon og setter seg tilstrekkelig inn i saken. Som en informant fortalte helt konkret om, er det flere eksempler på at det glipper:

*«I en sak så skrev man at spørsmålet var avgjort for mange år siden, men det var ikke avgjort i det hele tatt, og skadelidende hadde fått menerstatning og da ble det tydelig at de ikke hadde lest saken og satt seg inn i hva som hadde skjedd.» - Advokat*

## **4.7 Innspill til forbedringer i klage- og ankeprosessen fra brukerne**

Vi har spurt alle brukerne vi har snakket med hvilke innspill de har til forbedringer i Klage- og ankesystemet til NAV og Trygderetten. Noen av innspillene som flere informanter har trukket frem er oppsummert kort i tabellen under.

### **Innspill til forbedring**

Kortere saksbehandlingstid

Mer proaktiv dialog

Enklere og mer muntlig kontakt og dialog

En fast person som kan gi riktig informasjon til riktig tid

Mer åpen informasjon og oversikt over dokumentasjon og hva som benyttes i vurderingen

Se utkast til vedtak før endelig vedtak fattes

Gi oppdatert informasjon om når saken behandles, ikke bare behandlingstid

Enklere og mer oversiktlige nettsider

Mer klart språk og vedtak som er forståelige

## 4.8 Oppsummering av overordnede brukerinnsikter

Empatikart er en visualiseringsteknikk som skal bidra med å organisere innsikt og gi dypere forståelse av brukeren og deres atferd, holdninger, følelser og behov. I figuren under har vi løftet og samlet noe av brukerinnsikten for å fremheve brukerperspektivet og brukerbehovene som har vært gjennomgående på tvers av intervjuene.

### BLIR FRUSTRERT NÅR:

- NAV ikke oppleves som «ett NAV»
- De opplever at dokumentasjon er utelatt fra vurderingene
- De ikke skjønner begrunnelsene for vedtakene
- De ikke kommer i kontakt med riktige personer eller får svar på konkrete spørsmål

### SETTER PRIS PÅ:

- Samtaler der de opplever seg hørt og forstått og får svar på sine spørsmål
- Tydelige og forståelige vedtaksbrev
- Veiledere og saksbehandlere som ser «hele situasjonen»
- Gode digitale løsninger som er enkle å bruke og der man lett finner frem



### GJØR:

- Ringer for å stille spørsmål om egen sak eller undersøke status
- Samler dokumentasjon fra flere ulike instanser
- Gjennomfører tiltak og utredninger som de blir bedt om
- Utarbeider skriftlig svar og innspill

### TENKER OG FØLER:

- Fortvilelse og økonomisk usikkerhet når saken tar tid og de ikke vet hvor lang tid den vil ta
- Usikkerhet når de ikke vet hvilken informasjon som finnes i egen sak og hva som blir brukt
- Ubehag når føler at NAV og Trygderetten tror de lyver
- At livet står «på pause» så lenge saken pågår



# 5 Vurderinger av funn fra intervjuene med brukerne

Slik vi ser det, er funnene fra intervjuene interessante. Det er mye som er likt og går igjen i brukernes behov, ønsker og erfaringer. Dette til tross for at vi har brukere i vårt utvalg med god geografisk spredning, ulike saker, ulike ytelser, ulik varighet på sakene og ulikt utfall i sine saker. I det følgende presenterer vi noen av våre refleksjoner rundt funnene vi har oppsummert fra intervjuene

## 5.1 Betraktninger rundt funn og det brukerne forteller om klage- og ankesystemet i NAV og Trygderetten

Vi opplever at brukerne er samstemte i sine behov for mer helhet i klage- og ankeprosessene. Det er forsøkt å lage «én vei inn» for nettopp å gjøre det enkelt for brukerne, men erfaringen fra brukerne er at det fremstår oppstykket. Brukernes opplevelse av klage- og ankesystemet blir preget av samspillet mellom de ulike enhetene i NAV, både NAV lokalt og NAV stat. For brukeren er NAV ett system, og for mange er opplevelsene av klage- og ankesaksprosessene summen av det som skjer på tvers av de ulike instansene som er involvert. I dag mener brukerne vi har snakket med at systemet er «stykket opp», og det er for lite koordinering og dialog mellom enhetene. Hvem som har ansvar for å holde i den sammenhengende brukerreisen blir uklart. Når saksflyten i klage- og ankesystemet går på tvers av ulike organisatoriske enheter og flere brukere har i en «loop» frem og tilbake mellom disse enhetene, er det naturlig å stille seg spørsmålet om hvem i som ivaretar helheten i disse prosessene og den totale brukeropplevelsen.

Det er viktig at gjennomgangen av klage- og ankesystemet fanger opp den totale belastningen og tiden som brukere benytter på å forstå, komme i kontakt og forholde seg til både NAV og Trygderetten. Dialogen er i dag spredd utover mange ulike personer og instanser. For brukeren blir det mange å forholde seg til og de er redd for at noe «glipper» i overleveringene. Dette rammer nok spesielt brukerne som har saker der det oppstår «looper», saken er komplisert, dokumentasjonen er omfattende, mange er involvert i saken og det tar lang tid.

Brukerne har i dag en forventning om at NAV skal hjelpe og være en plan-B dersom det skjer noe, men NAV har flere roller og hensyn som skal ivaretas. De skal både være portvokter og døråpner. Denne doble rollen kan bidra til forventingsbrudd hos brukerne om hva NAV skal være for dem. Det er viktig å presisere at utfordringene brukerne peker på i liten grad handler om enkeltpersoner i NAV og Trygderetten. Det synes å handle om helheten og innretningen på systemet. Flere forteller at både NAV og Trygderetten formelt sett *gjør tingene riktig* slik retningslinjene er. Spørsmålet i et forbedringsperspektiv er kanskje heller om de *gjør de riktige tingene* – burde det være andre eller flere retningslinjer? Det har variert hvordan brukerne har blitt møtt av ansatte i både NAV og Trygderetten. For eksempel har noen av saksbehandlerne vært «fantastiske» og gitt gode opplevelser og trygghet, andre har ikke vært like hjelpsomme. De største utfordringene handler imidlertid ikke om enkeltelementer i systemet eller personer, men kanskje mer om helheten og sammenheng.

Manglende på kommunikasjon og dialog fremstår som et vesentlig behov og et stort utfordringsområde for brukerne. Det er et krevende system å forstå, og tilgangen til riktig, presis informasjon til rett tid synes å være en utfordring. Frustrasjonen over ikke å få svar på de spørsmålene de har er stor, og det er krevende for mange brukere at dialogen i hovedsak er skriftlig. Når dialogen blir såpass «en-veis» som brukerne opplever, kan man stille spørsmål ved om det er avklaringer som kunne vært gjort på et tidligere tidspunkt og dermed bidratt til å unngå at

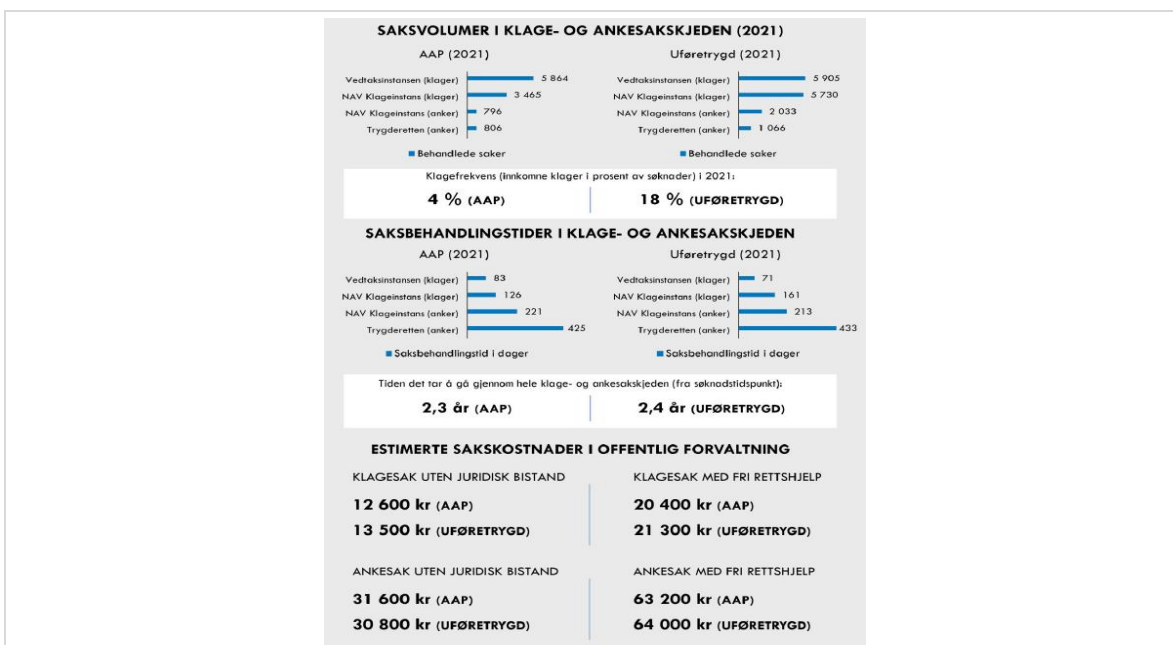
det blir flere runder med både klage- og anke. På den ene siden forstår man at klage- og ankesystemet har behov for en organisering og ansvarsdeling som sikrer at det jobbes effektivt, samtidig er det ikke effektivt dersom man ikke klarer å fange opp avklaringer og informasjon underveis som kunne bidratt til at saker løste seg raskere. Effektivitet i klage- og ankeprosessen er positivt for brukerne, men det er også andre brukerbehov som kunne fått større plass når man organiserer disse prosessene.

Funnene fra vår intervjuer er i samsvar med og bekrefter flere momenter som Riksrevisjonen trekker frem i sin undersøkelse fra 2021 om *Årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*.<sup>2</sup>

## 5.2 Sammenheng mellom våre funn og Oslo Economics og Eggs design sine funn

Det er viktig å se funnene i Oslo Economics og Eggs Design sin rapport i sammenheng med funn fra denne undersøkelsen. Saksflyten i klage- og ankesaksprosessen som de har beskrevet, viser godt hvordan saksforløpet kan være og hvordan det fungerer sett fra innsiden av systemet fra de ansattes perspektiv. Det som imidlertid ikke vises, er brukernes opplevelse og den belastningen, utfordringene og de behovene brukerne kan ha som følge av prosessen. For eksempel hvordan ventetiden oppleves, hva de opplever når de får svar, når de ikke får svar, innsending av dokumentasjon, oversikt over dokumentasjon, når de forsøker å komme i kontakt med NAV og Trygderetten og frustrasjonen når det oppstår «looper» og bruker må gå frem og tilbake mellom ulike instanser og personer med saken sin.

De gjennomsnittlige estimatene på hva en klage- og ankesak kan koste forvaltningen er i stor kontrast til hva brukerne vi har snakket med trekker frem som kostnader for dem, både økonomisk og psykologisk. Flere brukere har fortalt om lange perioder med lite eller ingen inntekt der de har vært avhengig av å leve på andre, oppsparte midler, lån og for noen sosialhjelp.



Figur 1 Nøkkeltall og visualisering presentert og hentet fra Oslo Economics og Eggs Design sin rapport om Gjennomgang av saksflyt i klage- og ankesaksprosessen for NAV og Trygderetten.

<sup>2</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2020-2021/arsaker-til-lang-saksbehandlingstid-i-klage--og-ankesaksbehandlingen-i-NAV-og-trygderetten.pdf>

Beskrivelsene av hvor mye tid brukerne har fortalt at de har brukt på sin sak står i stor kontrast til den gjennomsnittlige effektiv saksbehandlingstid som NAV og Trygderetten oppgir at de benytter på å behandle saker. Oslo Economics og Eggs Design oppgir i sin rapport gjennomsnittlige estimater i sin rapport på henholdsvis ytelsene AAP og Uføretrygd. Som vist i figurene under.

**Tabell 4-1: Estimat på gjennomsnittlig effektiv saksbehandlingstid i hvert ledd per sak**

Instans	AAP (tid i dager)	Uføretrygd (tid i dager)
NAV-kontor (søknad)	0,75	0,5
NAV-kontor (klage)	0,75	
NAV Arbeid og ytelser (søknad)	0,5	0,75
NAV Arbeid og ytelser (anke)	0,75	0,75
NAV Klageinstans (klage)	1	1,25
NAV Klageinstans (anke)	1	1,25
Trygderetten (anke)	2,5	2,5

Figur 2 Nøkkeltall og visualisering presentert og hentet fra Oslo Economics og Eggs Design sin rapport om Gjennomgang av saksflyt i klage- og ankesaksprosessen for NAV og Trygderetten

I det meste av ventetiden som brukerne får oppgitt, ligger saken deres i kø. Brukerne vi har snakket med oppgir at de i gjennomsnitt har brukt alt fra noen timer hver uke, til en dag hver uke og til hundrevis av timer totalt når saken deres har vært i klage- og ankesystemet. Mye tid går med til å ringe, vente i telefonkø, skrive innspill, innhente dokumentasjon, forstå vedtak, gjennomføre tiltak eller skrive klage.

I mandatet til utvalget står der: «*Det medfører ingen kostnader for den enkelte knyttet til å klage til NAV Klageinstans eller å anke til Trygderetten*». Det er riktig at brukerne ikke betaler direkte for å klage til NAV Klageinstans eller anke til Trygderetten. Som vi imidlertid håper denne rapporten viser, har brukerne vi har snakket med store kostnader og belastning knyttet til sin klage- og ankesak. Flere har fått livet satt på vent, har hatt store økonomiske bekymringer, usikkerhet og redusert livskvalitet. Vi håper innsikten fra brukerne som er dokumentert i denne rapporten kan bidra til at utvalget får et helhetlig bilde på prosessene og behovene alle partene har – både brukerne, NAV og Trygderetten. Vi håper rapporten har lyktes med å vise hva et halvt års, et års eller to års ventetid kan bety for en bruker som står i det.