



Spesialoppdrag - D2019-10

## **Kartlegging av fakta i EØS-saken**

Internrevisjonen

11. desember 2019

**Rapportmottaker:**

Arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng



Til arbeids- og velferdsdirektør Sigrun Vågeng,

Jeg viser til mandat til Internrevisjonen signert av deg den 30. oktober 2019. Gitt EØS-sakens natur har Internrevisjonen siden denne dato arbeidet i raskt tempo med sikte på å få ferdigstilt rapporten så snart som mulig. Det ble tidlig klart for oss at sakskomplekset og mengden dokumenter var mer omfattende enn da vi planla arbeidet ultimo oktober. Dette medførte at vedlagte rapport ferdigstilles noe senere enn vi først antok, noe jeg også har informert deg om underveis.

Rapporten er skrevet fra Internrevisjonen til deg, som kjenner NAV godt. Dette er førende for innholdet i vår rapport. Siden det er besluttet at rapporten skal offentliggjøres, har vi tatt med noe mer informasjon som vi normalt ikke ville ha tatt med i en ordinær revisjonsrapport, fordi du allerede er kjent med forholdene i kraft av å være Arbeids- og velferdsdirektør. Ett eksempel på dette er en kort beskrivelse av Internrevisjonen i NAV.

Dokumentmengden vi har gått gjennom har vært betydelig, og vi har snakket med over 50 personer, både nåværende og tidligere ansatte. Materialet vi har gjennomgått er dokumentasjon som finnes i Arbeids- og velferdsetaten, også der kilden er utenfor egen organisasjon. Vi har ikke snakket med personer utenfor etaten, men der vi i vår rapport tar inn informasjon fra andre enn egen etat, bygger det på skriftlig informasjon som finnes hos oss.

Oslo, 11. desember 2019

Terje Klepp

Revisjonsdirektør

## Innhold

1. Innledning .....	1
1.1 Bakgrunn .....	1
1.2 Mandat .....	1
1.3 Avgrensning .....	1
1.4 Metode .....	2
1.5 Internasjonale standarder for internrevisjon .....	2
1.6 Styringsdialog Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet .....	2
2. Sammendrag .....	4
3. Nærmere om de relevante ytelsene .....	6
3.1 Totalomfanget av kontantytelsene .....	6
3.2 De 48 sakene som er behandlet i domstolene .....	6
4. Debatt om trygdeeksport .....	9
4.1 Brochmann - NOU 2011:7 Migrasjon og velferd: Den norske modellens fremtid .....	9
4.2 Diverse stortingsmeldinger .....	9
5. Forut for innføringen av forordningen (2007–2012) .....	12
5.1 AAP-prosjektet og ny forordning (2007–2010) .....	12
5.2 NAVs plan for implementering av forordningene .....	13
6. Implementering av forordningen (2012) .....	15
6.1 Rundskrivsarbeid 2011–2012 .....	15
6.1.1 Sykepenger .....	16
6.1.2 Pleiepenger .....	19
6.1.3 Arbeidsavklaringspenger (AAP) .....	20
6.2 Opplæring våren 2012 .....	22
6.3 Arbeidsfordeling og grensesnitt .....	24
6.3.1 Arbeidsfordeling/grensesnitt for behandling av AAP, sykepenger og pleiepenger .....	24
6.3.2 Saker til strafferettslig vurdering .....	24
6.3.3 NAV Internasjonalt / NAV Nordre Aker / NAV Oppfølging Utland .....	25
7. Perioden 2012–2017 .....	26
7.1 Kvalitetsrapporter fra NAV Klageinstans .....	26
7.2 Utkast til lovendring på sykepenger 2013 .....	28
7.3 Erfaringsforum .....	28
7.4 Henvendelser fra NAV Internasjonalt og NAV Nordre Aker .....	29
7.5 Pakkemøter med ESA .....	35

7.6	Ansvar og samarbeid for internasjonale saker .....	37
7.7	Lovendring på AAP i 2017 .....	38
7.8	Møter med Sivilombudsmannen, Trygderetten og Regjeringsadvokaten .....	39
7.9	Opplæring for NAV Forvaltning og NAV-kontorene, og fagmøter i resultatområdene .....	40
8.	Perioden 2017–2019.....	41
8.1	Kjennelser fra Trygderetten .....	41
8.2	Perioden juni 2017–juli 2018.....	43
8.2.1	Klageinstansen tar opp ulik forståelse av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21 .....	43
8.2.2	Ytelsesavdelingen ber om innspill fra Klageinstansen .....	43
8.2.3	Flere signaler til direktoratet om behov for avklaring av fortolkning .....	44
8.2.4	Klageinstansen utarbeider notat om ulike fortolkninger og ber om avklaring .....	44
8.3	Perioden august–desember 2018.....	45
8.3.1	Arbeid med avklaring av fortolkning av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21 .....	45
8.3.2	Klageinstansen etterspør regelverksavklaringen og ber direktoratet vurdere å anke sak til Lagmannsretten.....	45
8.4	Arbeid med oppdatering av EØS-rundskrivet for AAP foregår parallelt .....	46
8.5	Trygderetten ønsker å forelegge saken til uttalelse for EFTA-domstolen .....	47
8.6	NAV Klageinstans stopper behandling av aktuelle klager og anker.....	47
8.7	Departementet informeres formelt om EØS-saken.....	48
8.8	Perioden januar–mars 2019 .....	48
8.8.1	Tiden før departementets formelle godkjenning av praksisendring.....	48
8.8.2	Praksis innhentes fra enheter i etaten .....	48
8.8.3	Redegjørelse om forståelse av artikkel 21 og praksis oversendes departementet .....	49
8.8.4	Direktoratet mottar de første signaler om avklaring fra departementet .....	50
8.8.5	Informasjon går ut til enhetene i Ytelseslinjen 25. februar 2019 .....	50
8.8.6	Kommunikasjonen mellom Klageinstansen og NAV Kontroll vedrørende e-post av 25. februar 2019.....	51
8.9	Perioden mars–juni 2019 .....	52
8.9.1	Departementet gir formell tilslutning til at NAV endrer praksis.....	52
8.9.2	Resultatområdene etterlyser føringer .....	52
8.9.3	Forberede ny praksis og utarbeidelse av fagmeldinger .....	53
8.9.4	Direktoratet svarer på departementets brev av 5. mars 2019 .....	56
8.9.5	Fagmeldinger sendes ut til etaten .....	56
8.10	Perioden juli–august 2019: Reviderte fagmeldinger og tverrfaglig arbeidsgruppe .....	57
8.11	Perioden september–oktober 2019: Endelig avklaring om rettsanvendelsesfeil og kontakt med andre myndigheter .....	59

Vedlegg: Oversikt over utvalgte kjennelser fra Trygderetten i perioden 16. juni 2017–10. mai 2019 .. 1

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Forskrift om inkorporasjon av trygdeforordningene i EØS-avtalen ble vedtatt i Norge den 22. juni 2012, med virkningstidspunkt fra 1. juni samme år. NAV har lagt til grunn lovfortolkningen i folketrygdloven av 1997 for ytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger, hvor det er bestemmelser om at bruker må oppholde seg i Norge for å ha krav på disse kontantytelsene.

Etter at Trygderetten fra høsten 2017 har avsagt flere kjennelser som går imot NAVs tolkning av regelverket, har det vært foretatt en fornyet vurdering av trygdeforordningens regler. Konklusjonen ble at NAVs praksis og tolkning ikke har vært i overensstemmelse med forordningens regler.

- I juni 2019 endret NAV praksis for kortvarige opphold. Det var ikke lenger nødvendig å søke om å få ta med seg kontantytelser ved sykdom til EØS-land ved kortvarig opphold.
- Etter sommeren 2019 så NAV behovet for å vurdere om retten også kunne gjelde midlertidige opphold generelt – at det ikke var lengden på oppholdet som var avgjørende, men om oppholdet var av midlertidig karakter.
- I oktober 2019 konkluderte NAV at brukerne har rett til å ta med kontantytelser etter forordningens artikkel 21 til EØS-land ved alle opphold, uavhengig av lengde på oppholdet. Det er fortsatt krav om at bruker må følge opp avtalte aktiviteter.

### 1.2 Mandat

Arbeids- og velferdsdirektøren ga 30. oktober 2019 Internrevisjonen i NAV i oppdrag å kartlegge fakta med hensyn til følgende:

- a) Hva skjedde i NAV i forbindelse med at forordningen ble vedtatt, og trådte i kraft i Norge i 2012?
- b) Hva skjedde i NAV etter at Trygderetten avsa kjennelser som gikk imot NAVs tolkning av regelverket høsten 2017, og frem til at praksis ble endret høsten 2019?

Arbeidet skulle igangsettes umiddelbart, og en rapport som beskriver fakta skulle leveres så raskt som mulig. En overordnet fremdriftsplan med forventet tidspunkt for avgivelse av rapport, skulle leveres senest fredag 1. november 2019. Berørte enheter i NAV ble bedt om å prioritere Internrevisjonens gjennomgang og avsette nødvendig tid til Internrevisjonen.

### 1.3 Avgrensning

Internrevisjonen startet arbeidet 31. oktober 2019 og kartleggingen har pågått fram til denne rapporten ble avlagt 11. desember 2019. Vår rapport er basert på informasjon fra en rekke kilder, både interne og eksterne. Det vil si dokumenter som NAV besitter og informasjon vi har fått i samtaler med ansatte i NAV, samt informasjon som vi har funnet på offentlig tilgjengelige kilder og som har relevans for saken. Personer vi har snakket med er nåværende eller tidligere ansatte i Arbeids- og velferdsetaten. Vi har ikke vært i direkte kontakt med ansatte hos andre relevante aktører som for eksempel Trygderetten, Arbeids- og sosialdepartementet, ESA eller andre.

Dokumentomfanget er stort, og oppdraget har blitt utført på snaue seks uker. I et internrevisjonsprosjekt av tilsvarende størrelse ville vi ha benyttet lengre tid. Basert på sakens natur har vi prioritert å ferdigstille rapporten i god tid før jul, fremfor å bruke tid på å finne frem ytterligere detaljer. Selv om vi har lagt vekt på en høy detaljgrad i vårt arbeid, kan det dukke opp forhold eller dokumentasjon som ikke har kommet til Internrevisjonens kunnskap innen avleggelsen av denne rapporten. Beskrivelse av fakta og våre observasjoner er derfor basert på den informasjon som Internrevisjonen har mottatt ved avgivelsen av denne rapporten.

Hvorvidt NAVs praksis på kontantytelser har vært feil også før 2012, har ikke vært en del av vårt mandat.

Internrevisjonen har heller ikke vurdert mulighetene for eksport i lys av andre inngåtte trygdeavtaler.

#### 1.4 Metode

Vår undersøkelse er gjennomført ved at vi har hatt samtaler med ansatte, og tidligere ansatte, i NAV. Vi har gjennomgått skriftlig materiale om det undersøkte området, det vil si e-poster, brev, møtereferater, rundskriv, forskrifter, offentlige utredninger, med mer.

Rapporten er skrevet uten at vi oppgir navn på hvilke(n) ansatt(e) vi har hatt samtaler med eller hvem som har utarbeidet de enkelte dokumentene.

#### 1.5 Internasjonale standarder for internrevisjon

Internrevisjonen i NAV er hjemlet i forskrift datert 30. juni 2006. Internrevisjonen i NAV utfører sitt arbeid i henhold til *Etiske regler og standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon*. Standardene er utarbeidet av The Institute of Internal Auditors (jf. iia.no).

Internrevisjonens formål er å fremme og beskytte organisasjonens verdier gjennom å gi risikobaserte og objektive bekreftelser, råd og innsikt. Innledning til definisjonen av internrevisjon er: «Internrevisjon er en uavhengig, objektiv bekreftelses- og rådgivningsaktivitet som har til hensikt å tilføre merverdi og forbedre organisasjonens drift.» Standardene setter videre krav til uavhengighet og objektivitet. Vår uavhengige stilling ivaretas i NAV ved at Internrevisjonen er forankret på høyeste nivå, og at revisjonsdirektøren rapporterer kun til arbeids- og velferdsdirektøren. Dette innebærer at ingen under nivå 1 i organisasjonen kan instruere hva Internrevisjonen skal befatte seg med.

I det etiske regelverket er det fire viktige prinsipper Internrevisjonen må anvende og opprettholde. Disse er: integritet, objektivitet, konfidensialitet og kompetanse. Standardene krever at det minimum hvert femte år må gjennomføres en kvalitetskontroll av Internrevisjonen som må gjennomføres av profesjonelle som kjenner fagområdet. Internrevisjonen i NAV hadde en slik ekstern kvalitetsgjennomgang ved årsskiftet 2016/2017. I rapporten fra den eksterne kvalitetssikrer fra januar 2017 oppnådde vi beste score.

#### 1.6 Styringsdialog Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og sosialdepartementet har etatsstyringsansvar for arbeids- og velferdsetaten. Ut over lov og forskrift styres etaten gjennom fastsatt instruks, årlige tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, særmmøter og brev.

I tildelingsbrevene for perioden 2011–2019 går formuleringer om å styrke/prioritere arbeidet med å forebygge og avdekke misbruk. Flere ganger går det igjen at alle avgjørelser fra Trygderetten som griper inn i etablert praksis skal tas opp og drøftes med departementet i forkant av at etaten tar sikte på å endre sin praksis. I tildelingsbrev for 2012 omtales innføring av forordning 883/2004 med bl.a. «Overgangen til den nye forordningen innebærer i tillegg til enkelte regelendringer på fagområdene, også at utvekslingen av opplysninger mellom medlemslandene skal skje elektronisk.» Regelendringer på fagområdene er ikke utdypet. Tildelingsbrev besvares gjennom tertial- og årsrapporter. Begrensninger/muligheter for å ta med sykepenger eller arbeidsavklaringspenger til EØS-land, har ikke Internrevisjonen funnet har vært omtalt i den aktuelle perioden.

Internrevisjonen har fått opplyst at det ikke har vært avholdt etatsstyringsmøter eller særmøter der begrensninger/muligheter for å ta med sykepenger eller arbeidsavklaringspenger til EØS-land har stått på dagsorden.

Internrevisjonen har sett at det er et stort antall e-poster mellom departementet og direktoratet. E-poster kan være gjensidig orienterende om fremdrift, etterspørre faktainformasjon eller gi uttrykk for avsenders mening eller vurdering. E-poster inngår ikke automatisk i den formelle styringen. Samtidig kommer de fra direktoratets overordnede organ. Innholdet kan lett oppleves som mer retningsgivende enn det er grunnlag for, og Internrevisjonen har observert at den uformelle dialogen har medført misforståelser i etaten. For å forstå den formelle styringen i ytelseslinjen er det nødvendig å ha innsikt i dokumenter som har karakter av både å være formelle, men også uformelle. Når de dokumenter som oppfattes å være uformelle ikke blir arkivert enten det er e-poster, møtereferater eller annen informasjon, er det krevende å følge saksgangen.

Det er svært varierende spor av saksgangen i den formelle styringen i Ytelsesavdelingen. Det mangler møtereferater, det er mangelfulle risikovurderinger og e-poster og annen dokumentasjon er ikke arkivert i henhold til arkivloven.



## 2. Sammendrag

Ved innføring av forordning 883/2004 fikk direktoratet signaler om at det ikke var vesentlige materielle endringer fra tidligere. Dette kom både fra departementet og fra kursholder fra EU-kommisjonen. NAV oppdaterte rundskrivene ut fra denne forståelsen og videreførte praksisen om at folketrygdloven skulle følges ved midlertidige opphold i utlandet og at forordningen skulle følges ved bosetting eller flytting til et annet medlemsland.

Utredninger, stortingsmeldinger og lovgivningsprosesser før og etter 2012 har drøftet utenlandsopphold. Det har vært enighet om å begrense trygdeeksport og det er bosetting og flytting som drøftes. Når midlertidige opphold blir tatt opp, knyttes dette til folketrygdlovens regler. Forordningen blir ikke nevnt.

Trygderettskjennelser, samt dommer i rettsapparatet, stadfestet i alle tilfeller NAVs praksis frem til juni 2017.

Ansvar og oppgaver på utlandsområdet er spredd på flere enheter både innad i linjer og mellom linjer. Det samme er kompetansetiljøene. I 2014 ble et såkalt regimeansvar for utenlandsområdet diskutert, og i 2016 ble behovet for et EØS-koordinerende organ diskutert i en arbeidsgruppe med deltagere fra Ytelsesavdelingen og Kunnskapsavdelingen. Diskusjonene har verken ført til etablering av regimeansvar eller til opprettelse av et EØS-koordinerende organ.

Det ble i perioden 2012 til 2017 flere ganger reist spørsmål fra fagpersoner i linjen om vår praksis når det gjelder midlertidige opphold i utlandet. I 2017 stiller også EFTAs overvåkningsorgan ESA relevante spørsmål. Ingen av disse hendelsene fører til at NAVs uriktige praksis blir avdekket og korrigert.

Trygderetten avgir i juni 2017 den første kjennelsen som går mot NAVs praksis. I perioden frem til juli 2018 varierer det om kjennelsene motsier eller bekrefter NAVs fortolkning.

NAV Klageinstans informerte direktoratet første gang i november 2017 om Trygderettens nye bruk av artikkel 21. I notatet orienterte klageinstansen om at de vil sette ned en arbeidsgruppe som skulle vurdere problemstillingen. Klageinstansen var i utgangspunktet uenig i Trygderettens vurdering.

I juli 2018 kommer NAV Klageinstans tilbake til direktoratet med en vurdering. De ber om en avklaring på forståelsen av trygdeforordningens artikkel 21 og foreslår at kortvarige opphold blir holdt utenfor bestemmelsen. Direktoratet bruker lang tid på å vurdere denne, til tross for flere purringer fra klageinstansen, inkludert et brev i oktober der klageinstansen også ber direktoratet vurdere å anke en sak til lagmannsretten. Internrevisjonen har fått opplyst at det internasjonale kompetansetiljøet i direktoratet var lite og sårbart.

Trygderetten orienterer NAV Klageinstans om at den vurderer å legge frem saker for EFTA-domstolen for en rådgivende vurdering i november/desember 2018. Klageinstansen løfter dette, og saken får nå økt oppmerksomhet i direktoratet. Departementet bli koblet på i desember og etter møter og brev i januar gir departementet i februar/mars 2019 instruks om å endre praksis i saker med midlertidige opphold slik at «også kortvarige» opphold omfattes av forordningen.

Departementet kommuniserer at praksisendring gjelder saker frem i tid, og fremhever viktigheten av kontrollaspektet.

Etter dette arbeider direktoratet med å innføre ny praksis gjennom fagmeldinger og rundskriv. Dette tar unødvendig lang tid og er først klart i slutten av juni 2019.

Etter at fagmeldingene er publisert reises en rekke spørsmål om virkningstidspunkt og definisjon på kortvarige opphold. I juli blir det klart for ledelsen i Ytelsesavdelingen at det kan være snakk om en rettsanvendelsesfeil som vil få følger for alle avgjorte saker tilbake til 2012.

Den 29. august konkluderer en tverrfaglig arbeidsgruppe i direktoratet med at det sannsynligvis har vært gjort en rettsanvendelsesfeil. Departementet blir orientert 30. august, og etter dialog om videre prosess ber direktoratet i månedsskiftet september/oktober Regjeringsadvokaten også om å vurdere problemstillingen. NAV Kontroll orienterer medio september påtalemyndigheten slik at saker i rettssystemet blir satt i bero. Riksadvokaten blir formelt orientert 16. oktober. Regjeringsadvokaten uttaler i brev av 21. oktober at de er enige i vurderingen. Saken blir gjort offentlig kjent gjennom en pressekonferanse 28. oktober 2019.

Aktuelle klage- og ankesaker blir stanset 18. desember 2018. Behandling av aktuelle feilutbetalingsaker blir stanset 14. mars 2019. Siste anmeldelse blir sendt 23. april 2019. 16. september dømmes siste person på bakgrunn av rettsanvendelsesfeilen.

#### Sentrale observasjoner for perioden 2017–2019

Direktoratet er avhengig av avstemming med departementet før NAV kan endre praksis. I tillegg tar den interne prosessen i direktoratet også lang tid. Årsaken kan være at det er lite kontinuitet i arbeidet da flere ulike personer er koblet på saken til ulike tidspunkter grunnet lite kapasitet i Ytelsesavdelingen. For mange aktiviteter «konkurrerer» om oppmerksomheten, og det arbeides ikke dyptgående og konsentrert med saken. De fleste involverte medarbeidere har hatt andre krevende arbeidsoppgaver som ble oppfattet som mer presserende våren 2019.

Føringene fra departementet i februar og mars 2019, at praksisendring gjelder saker frem i tid, fremhevelse av kontrollaspektet og bruken av begrepet «kortvarig», var styrende for det videre arbeidet. Dette styrer hvilken prioritet saken blir gitt, både på saksbehandlernivå og ledernivå.

Noen fagpersoner i direktoratet hadde ekspertise på EØS, men kjente ikke NAVs praksis. Andre kjente praksis, men hadde ikke tilstrekkelig EØS-kompetanse. En bedre kombinasjon av EØS-kompetanse og kjennskap til etatens praksis i enkeltsaker kunne ført til at vår uriktige praksis var blitt avdekket tidligere.

Om Ytelsesavdelingen på et tidligere tidspunkt hadde erkjent at det var rettsanvendelsesfeil, ville saken ha fått en annen prioritet og konsekvensene ville blitt avdekket tidligere. Internrevisjonen har ikke fått klare svar på hvorfor direktoratet ikke så dette. Utilstrekkelig kjennskap til at NAV Kontroll anmeldte brukere i disse sakene kan også ha spilt inn.

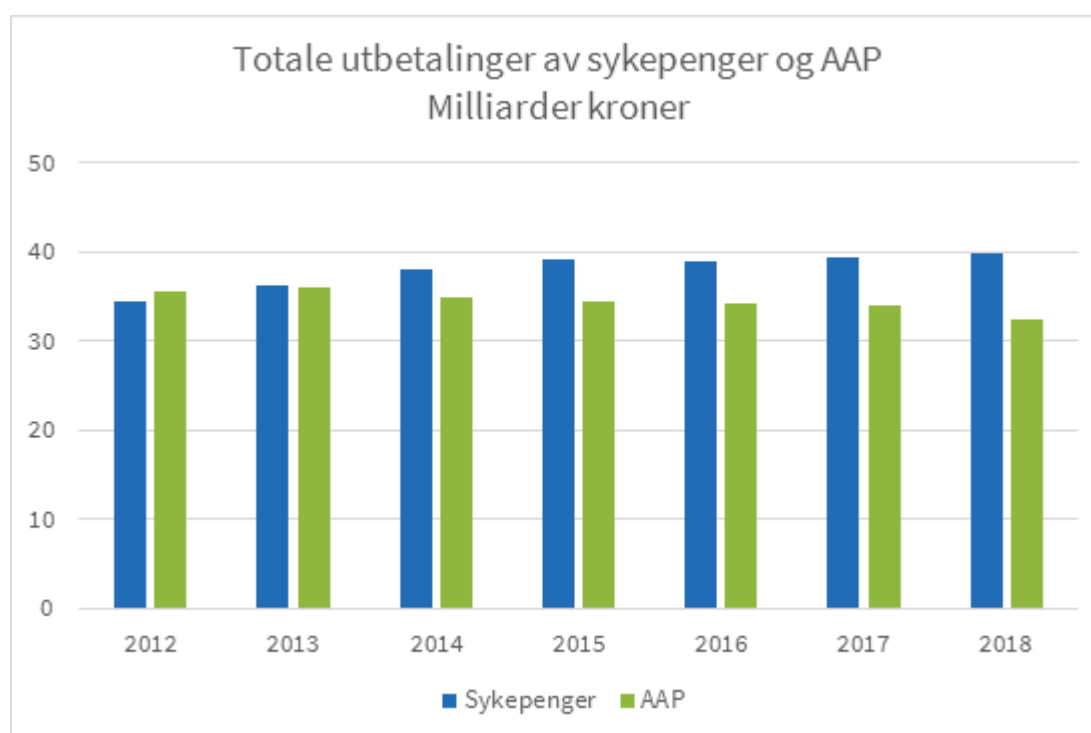
Kommunikasjonen internt i NAV har vært dårlig i denne saken. Saken har også avdekket svakheter i risikostyringen i Ytelsesavdelingen.

### 3. Nærmere om de relevante ytelsene

#### 3.1 Totalomfanget av kontantytelsene

EØS-saken handler om det som i artikkel 21 i forordning 883/2004 betegnes som «kontantytelser». Det dreier seg om tre ytelsene; arbeidsavklaringspenger – også kjent som AAP, sykepenge og pleiepenge. For disse ytelsene kan brukerne ha fått feil informasjon, de kan ha fått feil vedtak ved søknad om utenlandsopphold, eller de kan ha fått feil vedtak om tilbakebetaling. Pleiepenge er totalt sett en ytelse hvor det betales ut mindre enn 1 milliard kroner årlig. Vår gjennomgang omfatter derfor i all hovedsak AAP og sykepenge, selv om vi enkelte steder også omtaler pleiepenge.

AAP og sykepenge utgjør to av de ytelsene hvor det betales ut de største beløpene fra NAV. En oversikt over årlige utbetalinger for de to ytelsene fremkommer i grafen nedenfor (pleiepenge er da inkludert i beløpet for sykepenge).



Figur 1 – Oversikt over sykepenge og arbeidsavklaringspenger utbetalt per år (2012–2018)

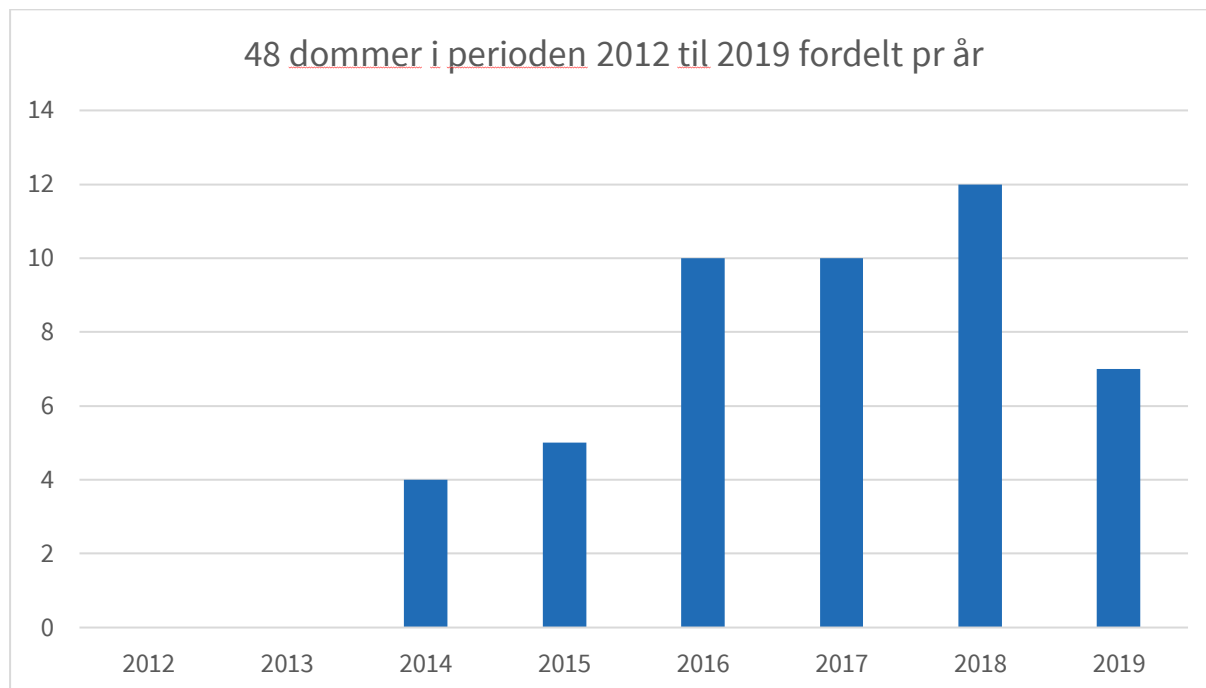
Totalt sett i 7-årsperioden er det utbetalt i overkant av 500 milliarder kroner. Sykepenge viser en oppadgående trend i perioden, mens det for AAP er motsatt.

#### 3.2 De 48 sakene som er behandlet i domstolene

Dersom det avdekkes at brukeren har mottatt kontantytelse under opphold i utlandet opprettes det feilutbetalingssak hvor beløpet vurderes tilbakekrevet. Ved større beløp gjøres videre en strafferettslig vurdering som kan resultere i at NAV anmelder brukeren til politiet for trygdesvindel. I all hovedsak dreier anmeldelsene seg om saker hvor brukeren har vært lenge i utlandet – enten sammenhengende, eller over flere perioder.

Riksadvokaten fikk i brev av 25. oktober 2019 fra NAV oversendt en oversikt over 48 saker som har gått i rettsapparatet. I disse sakene kunne det være en mulighet for at utfallet skjedde med bakgrunn i uriktig rettsanvendelse, det vil si hvor forordning 883/2004 ikke var hensyntatt.

Internrevisjonen mottok oversikten over disse 48 sakene fra NAV kontroll. Vi ba også om å få et utvalg av dommene tilsendt slik at vi kunne sette oss bedre inn i hva slags type saker som ble anmeldt av NAV Kontroll og behandlet i rettsapparatet. I perioden 2012 til høsten 2019 ble følgende domfellelser foretatt i rettsapparatet:

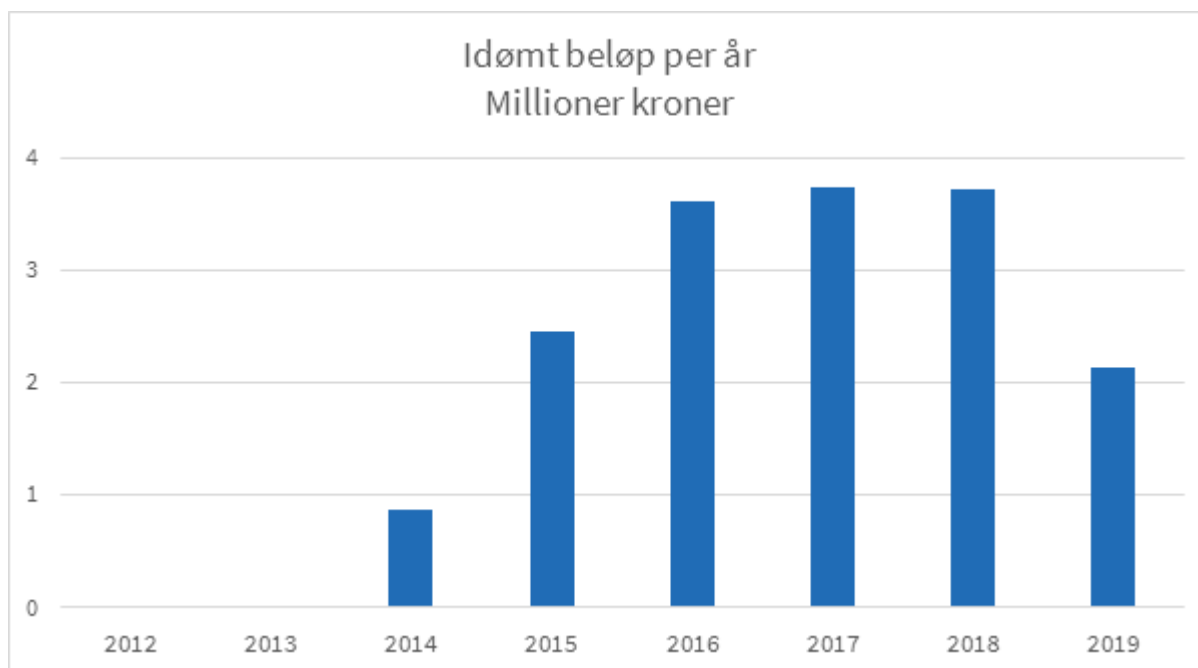


Figur 4 – Antall domfellelser fordelt per år (totalt 48 saker)

Av de totalt 48 sakene som Internrevisjonen har fått oversikt over, gjelder kun én sak sykepenger. De øvrige 47 handler om AAP. I saken som handlet om sykepenger, var beløpet om lag 100 000 kroner. I AAP-sakene er det store variasjoner i omfanget. Totalomfanget på beløp som er idømt de som NAV Kontroll har anmeldt i disse sakene utgjør i størrelsesorden 16 millioner kroner. Det laveste beløpet er i overkant av 100 000 kroner, og det høyeste beløpet er rundt 1 million kroner.

Gjennomsnittsbeløpet for de 48 sakene er ca. 345 000 kroner, hvilket også synliggjør at straffesakene dreier seg om langvarige utenlandsopphold og høye beløp.

Fordeling av idømte beløp per år fremkommer av figuren nedenfor;



Figur 5 – Beløp som er idømt basert på feil rettsanvendelse per år

Flesteparten av sakene er behandlet av ulike tingretter på forskjellige steder i landet. Personene er dømt etter straffeloven. Ingen av dommene Internrevisjonen har gjennomgått, legger annen lov enn lov om folketrygd til grunn for dommen (i hovedsak kapittel 11, siden det primært er AAP-saker det dreier seg om). En sak er anket videre i Agder lagmannsrett, og gjaldt både skyldspørsmålet og straffeutmålingen. I dom av 22. april 2016 stadfester lagmannsretten tingrettens dom – både skyldspørsmålet og straffeutmålingen (som i dette tilfelle lød på 75 dager). Straffeutmålingen ble behandlet på nytt av Agder Lagmannsrett den 12. desember 2016, da satt med tre nye dommere. I denne dommen reduseres straffeutmålingen ned til 45 timer samfunnsstraff. Påtalemyndigheten anket denne straffeutmålingen til Høyesterett. Dom i Høyesterett ble avsagt 15. mars 2017, og straffeutmålingen ble igjen satt til 75 dager, i samsvar med Tingrettens dom som ble avsagt den 4. mars 2016.

Felles for de sakene som Internrevisjonen har gjennomgått er at det tar lang tid fra saken forlater NAV Kontroll, til rettskraftig avgjørelse foreligger.

## 4. Debatt om trygdeeksport

### 4.1 Brochmann - NOU 2011:7 Migrasjon og velferd: Den norske modellens fremtid

Brochmann-utvalget hadde blant annet som mandat å: «beskrive og vurdere nærmere de elementene i den norske velferdsmodellen som påvirker og påvirkes av en økende migrasjon. Utvalget skal gi en oppdatert beskrivelse av hvilke rettigheter inn- og utvandrere har til de universelle velferdsordningene knyttet til inntektssikring ved sykdom, (...)». Spesifikt bes utvalget vurdere: «Hvorvidt ordningene for opptjening av rettigheter, eksport av ytelse mv. er bærekraftige i en situasjon med langt høyere migrasjon enn i dag.».

Utvalgets rapport handler i hovedsak om migrasjon og mobilitet i tilknytning til inn- og utflytning og berører i liten grad kortvarige og midlertidige opphold i Norge og EØS. Midlertidige opphold nevnes relatert til trygdeytelser i den sammenhengen at utvalget frykter at norske trygdeordninger gir et insentiv til midlertidig opphold i Norge, for deretter å kunne eksportere ytelsen til lavkostnadsland i Sentral- og Øst-Europa. Midlertidige og kortvarige opphold i EØS-land for personer bosatt i Norge kan ikke Internrevisjonen se at har vært drøftet.

Direktoratet sender sitt høringsnotat til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) 15. september 2011. De er enig med utvalget i at norske myndigheters handlingsrom er begrenset innenfor EØS. Direktoratet kommenterer at det er enkelte vilkår i folketrygdloven kapittel 2 om krav til medlemskap som kan vurderes med tanke på eksport av ytelse til utlandet. Det er videre kommentarer til å vurdere om ytelse kan levekostnadsjusteres eller om det kan stilles økte krav til opptjening før eksport ut av Norge. Utfordringer knyttet til oppfølging av utenlandsboende trygdemottakere trekkes også frem (aktiviseringsalternativet). Øvrige kommentarer knyttes til familieytelser, sosiale ytelse, arbeidsrettede tiltak og integrering.

### 4.2 Diverse stortingsmeldinger

Regjeringen Stoltenberg II følger opp utvalgets vurderinger knyttet til trygdeytelser i Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. I den er de opptatt av insentivet til økt trygdeeksport til personer som **bosetter** seg i lavkostnadsland. Det framkommer fra meldingen at:

«Muligheten for eksport av ytelse vurderes når ulike ordninger utformes. Regjeringen overvåker dessuten situasjonen nøye for å unngå at ordningene blir misbrukt. (...) Regjeringen arbeider bredt overfor EU for å fremme norske syn og interesser på hele arbeidslivs- og velferdsområdet. (...) Flere EU-land har i likhet med Norge vært skeptiske til deler av Kommisjonens arbeid knyttet til regelverksutvikling innenfor arbeidslivs- og velferdsområdet. Det ligger derfor godt til rette for fortsatt felles innsats med likesinnede land for å påvirke utviklingen i ønsket retning.».

Stoltenberg II kommer også med Meld. St. 46 (2012–2013) *Flere i arbeid* året etter. Forordningene omtales her som Trygdekoordineringsreglene. Forordningene blir ikke omtalt ut over det følgende i meldingen:

«Trygdekoordineringsreglene (forordning (EF) nr. 883/2004 og 987/2009) skal underbygge retten til fri bevegelighet, ved at de sikrer at personer som benytter sin frie mobilitet ikke taper opptjente trygderettigheter. Trygdekoordineringsreglene innskrenker handlingsrommet for å regulere **inn- og utvandreres** tilgang til, og muligheter for, å ta med seg trygdeytelse til et annet land. NOU 2011:7 Velferd og migrasjon beskriver og diskuterer de forpliktelsene som

følger av EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler, som bilaterale trygdeavtaler. Regjeringen har igangsatt en gjennomgang av omfangsbestemmelsene i folketrygdloven, barnetrygdloven, og bestemmelsene som regulerer utbetalingen av ytelser fra disse ordningene til personer **bosatt** i utlandet.». (Internrevisjonens utheving)

Meld. St. 46 (2012–2013) blir trukket tilbake av regjeringen Solberg i Meld. St. 9 (2013–2014), da regjeringen påpeker at de gjennom regjeringsplattformen har egne ambisjoner på området. De vil komme tilbake til Stortinget med en ny melding på området.

Regjeringen Solberg kommer derfor med Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Verken forordningene eller eksport av trygdeytelser er nevnt i meldingen.

Trygdeordninger er tatt opp i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*, men da knyttet til innvandring og ikke utvandring.

Meld. St. 40 (2016–2017) *Eksport av norske velferdsytelser* behandler imidlertid forordningene. Også denne meldingen viser til Brochmann-utvalget, og kommer inn på uheldige insentivvirkninger ved eksport til lavkostnadsland og manglende mulighet for kontroll og oppfølging av personer som **bor** i utlandet. Meldingen skriver også at bestemmelser i internasjonale avtaler, som EØS: «griper inn i det nasjonale regelverket og går foran, dersom det er motstrid mellom de to regelsettene.».». (Internrevisjonens utheving)

Nærmere om forordningene (883/2004 og 987/2009) skriver meldingen at:

«Siktemålet med reglene på trygdeområdet er således å sikre at personer som ønsker å benytte seg av muligheten til fri bevegelighet for å arbeide, ikke skal hindres i å **flytte** fra et land til et annet eller i å **utøve** yrkesaktivitet i et annet land enn i det landet der de er **bosatt**, ved at de taper trygderettigheter eller utsettes for forskjellsbehandling. Reglene skal sikre trygderettigheter opparbeidet i forskjellige land og sørge for at de ikke går tapt ved **flytting**.»

«...flere land setter bosted i landet som vilkår for å få utbetalt opptjente ytelser, (...) Et slikt **bostedkrav** ville utgjøre en klar hindring for den frie bevegelsen. (...) Forordningen fastslår at kontantytelser som ellers kan utbetales i henhold til lovgivningen i et EØS-land eller forordningen, ikke skal være gjenstand for reduksjon, tillegg, suspensjon, tilbaketrekking eller konfiskering fordi den begünstigede eller hans/hennes familiemedlemmer **bor** i et annet EØS-land enn det landet der utbetalingsinstitusjonen befinner seg.». (Internrevisjonens uthevinger)

Om kontantytelsene sykepenger, pleiepenger og arbeidsavklaringspenger, står det i meldingen at de kan gis til medlemmer av folketrygden som oppholder seg i Norge og at det i henhold til folketrygdloven i visse situasjoner kan gjøres unntak fra kravet om opphold i Norge, også ved kortere opphold i en begrenset periode i utlandet. Dette er generelle krav som gjelder alle land utenfor Norge. Når det gjelder EØS, står det i meldingen at det gjelder «særskilte regler», samt at: «Ytelsene kan ikke avslås eller stanses med den begrunnelse at personen **bor** i et annet EØS-land enn det der utbetalingsinstitusjonen befinner seg.» (Internrevisjonens utheving). Meldingen tar ikke stilling til andre opphold enn bosetting.

Meldingen avsluttes med et kapittel om «Tiltak mot velferdseksport». Her skriver regjeringen at det blant annet er gjort innstramminger på muligheten for utenlandsopphold for mottakere av pleiepenger, uten at EØS-området er nevnt. Regjeringen arbeider også med å vurdere muligheten for ytterligere innstramminger for å begrense trygdeeksport.

*Våre observasjoner*

De ulike meldingene til Stortinget er opptatt av å begrense trygdeeksport. De ser, på lik linje med Brochmann-utvalget, at det er lite handlingsrom innenfor EØS-avtalen til å begrense trygdeeksport. Meldingene omtaler i all hovedsak flytting eller bosetting i utlandet. Jamfør Internrevisjonens uthevinger i sitatene fra meldingene til Stortinget. I den grad kortere opphold i EØS er tatt opp, er det i sammenhengen at det er begrenset gjennom nasjonal lovgivning, det vil si folketrygdloven.



## 5. Forut for innføringen av forordningen (2007–2012)

### 5.1 AAP-prosjektet og ny forordning (2007–2010)

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* foreslo at ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skulle slås sammen til én felles tidsbegrenset livsoppholdsytelse. NAV startet et forprosjekt mars 2007 som skulle forberede arbeidet med etableringen av det som da ble kalt en «superstønad». AAP-prosjektet ble deretter opprettet for å innføre en ny tidsbegrenset folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger).

Arbeidsavklaringspenger (AAP) trådte i kraft 1. mars 2010.

Deler av AAP-prosjektets leveranser var utarbeidelse av rundskriv, både til folketrygdloven kapittel 11 og til EØS-forordningene.

I NAVs svar på *Høring om arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering m.m.* i brev av 14. mars 2008, gir de blant annet innspill til opphold i Norge (§ 11-3). Direktoratet støtter departementets forslag til at: «det skal være mulig å motta ytelser under korte utenlandsopphold uten forutgående tillatelse dersom det godtgjøres at oppholdet er forenlig med gjennomføringen av planen samt etatens oppfølging av brukeren.». Direktoratet viser imidlertid til (side 9 i brevet):

«...at EØS avtalens regler, som går foran de nasjonale reglene, innebærer at en del brukere vil kunne ha større rett til å motta trygdeytelser fra Norge under opphold i utlandet enn etter de nasjonale reglene. Dette kan også gjelde for lengre utenlandsopphold, jfr. prinsippet i EØS avtalens art. 1, bokstav h, angående begrepet «bostedsland», (...)».

Direktoratet er på dette tidspunktet usikker på hvordan AAP skal håndteres i forhold til dagjeldende EU-forordning (1408/71), og i høringssvaret (side 9) skrives følgende:

«Reglene om eksport av ytelser er forskjellig for dagens tre livsoppholdsytelser, og vi antar at arbeidsavklaringspenger bør kategoriseres som kontantytelse under sykdom. **Vi ber spesielt om at departementet i odelstingsproposisjonen klargjør hvordan ytelser etter kapittel 11 skal forholde seg til EØS avtalen og andre trygdeavtaler.** Departementet bes samtidig presisere hvorvidt hensikten er å muliggjøre eksport av arbeidsavklaringspenger til medlemmer etter §§ 2-5 eller 2-6, i så fall bør § 11-3 endres.» (Internrevisjonens utheving).

Departementet legger i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) – kapittel 4.4.2.4, som ble godkjent i statsråd den 10. oktober 2008, til grunn at AAP vil bli ansett som en kontantytelse under sykdom (jamfør forordning 1408/71). Departementet understreker «at dersom det er motstrid mellom § 11-3 og forordningen, vil EØS-reglene gå foran.». Departementet foreslår videre allerede i neste setning at det som hovedregel skal være et vilkår for rett til AAP at personen **oppholder** seg i Norge. Unntakene som foreslås er slik de blir i folketrygdloven § 11-3. Departementet har ingen øvrige klargjøringer eller presiseringer knyttet til EØS-avtalen. Innstillingen til lovforslaget fra arbeids- og sosialkomiteen ble fremmet i Stortinget gjennom Innst. O. nr. 28 (2008–2009) den 4. desember 2008. Komiteen støttet i sin innstilling forslaget til krav om opphold i Norge med de unntak som er gitt i § 11-3.

AAP-prosjektet er oppmerksom på at det kommer en ny forordning. Medarbeidere på ulike fagområder (forskjellige ytelser) har et møte 12. oktober 2009 om konsekvenser av ny forordning. Internrevisjonen har ikke funnet noe referat fra møtet. Vedlagt innkallelsen er det derimot en powerpoint-presentasjon av et foredrag holdt av en ekspert fra EU-kommisjonen under «Internasjonalt seminar» i Arbeids- og velferdsdirektoratet 12. mars 2009. Presentasjonen

omhandlet de viktigste endringene fra forordning 1408/71 til forordning 883/2004. Verken artikkel 7 eller artikkel 21 er nevnt i foredraget.

På grunn av flere utsettelse av iverksettelse av forordning 883/2003 fra EUs side er rundskriv levert fra AAP-prosjektet tilpasset forordning 1408/71.

Rundskriv for nytt kapittel 11 i folketrygdloven ble godkjent 1. februar 2010 etter at *Forskrift til arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader* ble vedtatt.

EØS-rundskriv (R40-11) ble 19. april 2010 sendt til godkjenning til Fagstab Ytelser i direktoratet, der det ble godkjent.

## 5.2 NAVs plan for implementering av forordningene

Den 10. mars 2009 orienterer ytelsesdirektøren direktørmøtet i NAV om arbeid med plan for implementering av forordning 883/2004.

Direktoratet sender 11. mars 2009 brev til departementet om at: «NAV er kjent med at Rådsforordningene 1408/71 og 574/72 vil bli erstattet med nye forordninger i løpet av 1. halvår 2010.» Brevet legger særlig vekt på at implementeringen av ny forordning vil medføre betydelig merarbeid for etaten, da særlig knyttet til elektronisk utveksling av trygdedata mellom medlemslandene, men også på grunn av endringer i regelverk på enkelte stønadsområder. Direktoratet har imidlertid ikke mottatt noen formelle signaler fra departementet om innføringen. I brevet skriver direktoratet at: «Vi sikter her både til departementets syn på de materielle endringene som innføres og til informasjon om departementets syn og holdninger til håndteringen av perioden fra ikrafttreden av forordningene for EUs medlemsland og til innlemmelsen av forordningene i EØS-avtalen.»

Departementet svarer i brev av 11. mai 2009 at det:

«påhviler begge forvaltningsnivåer (departement og direktorat) et selvstendig ansvar for å følge rettstilstanden. (...) [Direktoratet] har vært representert på alle møter og i alle fora der departementet har deltatt og overgangen til nye forordninger har vært tatt opp. (...) Direktoratet bør derfor ha all informasjon som er nødvendig for en forsvarlig planlagt og gjennomført overgang til de nye forordningene. (...) Vi kan på denne bakgrunn ikke se at det er et generelt behov for signaler fra departementet i relasjon til overgangen til nye forordninger som grunnlag for trygdesamarbeidet i EØS-området. (...) [Departementet vil] bistå med avklaring av tvil og uklarheter når det gjelder tolkningen av de nye forordningene.»

Under headingen «Ressursbehov» skriver departementet videre: «De nye forordningene vil i alt vesentlig *ikke* medføre vesentlige materielle regelendringer (verken når det gjelder stønads – eller lovvalsregler), og følgelig heller ikke endringer i trygdens utgifter.». Departementet har skrevet *ikke* i kursiv.

Departementet ber avslutningsvis om at direktoratet redegjør for plan for implementering. Plan for implementering oversendes departementet 2. juni 2009, som hovedsakelig omfatter systemendringer og utvikling av løsning. Oppdatering av rundskriv skal skje høsten 2009. EESSI-prosjektet (Electronic Exchange of Social Security Information) etableres. EESSI-prosjektet har ikke utarbeidelse av rundskriv som del av sitt mandat, da dette er et prosjekt som jobber med å lage system som gjør det mulig å utveksle trygdeinformasjon elektronisk.

Kommunikasjonen videre mellom direktorat og departement i saken omhandler flere utsettelse på ikrafttredelse av forordningene. Direktoratet starter imidlertid arbeidet med oppdateringer av rundskriv høsten 2009. Jamfør over om AAP-prosjektet.

Den 23. juni 2009 orienteres direktørmøtet om plan for implementering av forordning 883/2004.

#### *Våre observasjoner*

Direktoratet ber om at det gis tydelige klargjøringer i lovforarbeidene hvordan ytelsene i kapittel 11, det vil si AAP, «skal forholde seg til EØS-avtalen.» En slik klargjøring ble ikke gitt i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009).

Vi ser videre at departementet vurderer at direktoratet har tilstrekkelig EØS-kompetanse, men at de vil bistå ved behov. Direktoratet er under forberedelsene til implementering av den nye forordningen særlig opptatt av utvikling av elektronisk informasjonsutveksling (EESSI).

## 6. Implementering av forordningen (2012)

EØS-avtalen ble undertegnet av Norge 2. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. Avtalen innebar en full tilpasning til Rådsforordning 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger for arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familier som flytter innen fellesskapet, samt tilknyttede dokumenter. Det viktigste i den forbindelse var Rådsforordning (EØF) 574/72 (gjennomføringsforordningen).

Forordning 883/2004 erstatter forordning 1408/71. Det tok ca. seks år fra vedtak til implementering i EU i 2010 og ytterligere to år før forordningen ble implementert i Norge og EØS. Alle EØS-landene måtte godkjenne implementeringen før den ble effektiv. Forordningen ble effektiv i Norge med virkning fra 1. juni 2012. Ny gjennomføringsforordning til 883/2004 er 987/2009.

Forordning 883/2004 er oversatt til ulike språk. På Lovdata lå først den danske versjonen, deretter den norske og nå den danske versjonen. Den norske versjonen er ikke holdt oppdatert og derfor vises det i hovedsak til den danske nedenfor.

Av relevans for vår kartlegging viser vi spesielt til kapittel 1 i begge forordningene som inneholder definisjoner av ulike begrep, og til artikkel 11 og 21 i forordning 883/2004 som omhandler kontantytelser.

Definisjoner:

I forordning 1408/71 er *bostæd* definert som *sædvanlig opholdssted* mens *ophold* er definert som *midlertidigt ophold*. Norsk versjon har definert begrepene på samme måte. Ved innføringen av forordning 883/2004 er begrepene i den danske versjonen definert som tidligere, mens den norske versjonen nå definerer «opphold» som «midlertidig **bosted**» i stedet for tidligere «midlertidig **oppholdssted**». (Internrevisjonens utheving).

I rundskrivenes kapittel 1 til begge forordningene er definisjonen av «bosted» utdypet, mens det ikke er gitt noen retningslinjer på hvordan «opphold» skal forstås.

Artikkel 21 i forordning 883/2004 omhandler kontantytelser og sier følgende i punkt 1:

«En forsikringstager eller hans familiemedlemmer, som er bosat eller opholder sig i en anden medlemsstat end den kompetente medlemsstat, har ret til kontantydelse fra den kompetente institution efter den lovgivning, der gælder for denne institution». (Dansk oversettelse).

Hvordan artikkel 21 blir fortolket går frem av rundskrivene til den enkelte ytelse, jamfør nedenfor.

### 6.1 Rundskrivsarbeid 2011–2012

Rundskrivene viser etatens lovforklaring og er direktoratets viktigste retningslinjer for å sikre lik praksis. Det praktiske arbeidet med rundskriv ble i 2012 utført i direktoratet. Det er senere gjort endringer i hvordan arbeidet organiseres, men det er fortsatt direktoratet som godkjenner innholdsmessige endringer i rundskrivene.

Direktoratet har utformet rundskriv til den enkelte bestemmelse i folketrygdloven og det er utarbeidet egne rundskriv til EØS-forordningene. Rundskrivene til forordningene er bygget opp etter bestemmelsene i folketrygdloven på samme måte som rundskrivene til folketrygdloven og ikke etter artiklene i forordningene.

I rundskrivene markeres de siste endringene som er gjort med å sette teksten i kursiv. Kursiv betyr altså ikke at noe fremheves som mer viktig enn noe annet. Sitatene nedenfor må leses i lys av dette.

### 6.1.1 Sykepenger

**Folketrygdloven § 8-9** regulerer «Opphold i Norge eller i utlandet» og har vært uendret siden 1. juli 2006. Den lyder slik:

«Det er et vilkår for rett til sykepenger at medlemmet oppholder seg i Norge.

Likevel ytes det sykepenger i utlandet til

- a) en person som er medlem etter §§ 2-5, 2-6 eller 2-8,
- b) et medlem som er innlagt i helseinstitusjon for norsk offentlig regning,  
eller som får oppholdet dekket etter avtale med et annet land om trygd.

Etter søknad kan et medlem også ellers få sykepenger i en begrenset periode under opphold i utlandet. Han eller hun må godtgjøre at utenlandsoppholdet ikke vil forverre helsetilstanden, forlenge arbeidsuførheten eller hindre Arbeids- og velferdsetatens kontroll og oppfølging.

Når et medlem som arbeider i utlandet, har rett til sykepenger fra trygden, utbetaler arbeidsgiveren sykepengene og får refusjon fra trygden.»

**Rundskriv til ftrl. § 8-9** frem til 1. juni 2012 da forordning 1408/71 var gjeldende, hadde følgende formulering innledningsvis når det gjaldt opphold i utlandet og andre EØS-land:

«EØS-avtalen som trådte i kraft 1. januar 1994 inneholder regler om koordinering av trygd. Hovedforordningen på trygdeområdet er EF-forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet. Ved motstrid går forordningens regler foran folketrygdloven. Dette innebærer at NAV lokalt i hvert enkelt tilfelle må ta stilling til om saken faller inn under EØS-reglene eller om saken skal avgjøres etter norsk intern rett.»

Og fra rundskriv til § 8-9 første ledd:

«Hovedregelen om at sykepenger bare ytes til medlemmer som oppholder seg i Norge, gjelder både for medlemmer som blir arbeidsuføre under utenlandsopphold og for medlemmer som er arbeidsuføre når de reiser ut av landet, *dersom de ikke omfattes av EØS-avtalen (se ovenfor).*

Begrunnelsen for bestemmelsen er hovedsakelig at det ikke er mulig å føre den nødvendige kontroll med hensyn til sykdommens karakter, utvikling, varighet og innvirkning på arbeidsevnen, når et medlem oppholder seg i utlandet. *Et utenlandsopphold vil videre kunne være til hinder for oppfølgingen av den sykmeldte med henblikk på å få vedkommende tilbake i arbeid.»*

Under punktet om sykdom som inntreffer i utlandet, fremgår det at «*EØS-avtalen gir rett til sykepenger under sykdom som inntreffer i et EØS-land (se EØS-rundskrivet). I disse tilfellene vil medlemmet altså ha krav på sykepenger under sykdom som oppstår i utlandet.»*

Når det gjelder kravet om at det må fremsettes søknad er det ikke differensiert mellom opphold i EØS-land og opphold i andre land, slik at dette kravet gjelder uavhengig av hvilket land brukeren ønsker å reise til.

Siden 1. mai 2001 har det foreligget et vedlegg 2 til § 8-9 med eksempler på anvendelse av forordningen og folketrygdloven. Et av eksemplene er situasjonen der vedkommende bor og arbeider i Norge og vil reise til et annet EØS-land i sykmeldingsperioden. Det gis imidlertid ikke ytterligere informasjon i vedlegget om hvordan slike saker skal håndteres utover en henvisning til EØS-rundskrivet.

Vedlegget ble oppdatert 1. juni 2012 uten at det ble gjort endringer i det nevnte eksempelet. Det ble imidlertid presisert at det tidligere forelå et krav om at tidligere måtte søke om tillatelse for å få utbetalt sykepenger dersom man **flytter** til et annet EØS-land. Etter ny forordning er det ikke noe krav om at man må søke om dette. (Internrevisjonens utheving).

**EØS-rundskriv - Sykepenger.** I rundskriv R40-00 til tidligere forordning 1408/71 kapittel 8 står det at EØS-borgere kunne få sykepenger «under opphold i andre EØS-land i følgende tilfeller:

- a) dersom de har behov for øyeblikkelig ytelse under opphold i annet EØS-land, eller
- b) dersom de har fått tillatelse av den kompetente institusjon til å reise tilbake til bostedslandet eller til å flytte til et annet EØS-land, eller
- c) har fått tillatelse av den kompetente institusjon til å reise til et annet EØS-land for å få hensiktsmessig behandling.»

Retningslinjer for andre midlertidige opphold fremgikk ikke.

Da forordning 883/2004 ble innført i 2012 fremgår det i rundskriv 45-00 om sykepenger i punkt 8.2 at

«..målet med trygdeforordningene er å sikre at personer som benytter seg av retten til fri bevegelse for å **arbeide i**, eller **flytte** til et annet medlemsland, ikke skal tape trygderettigheter eller utsettes for forskjellsbehandling.» (Internrevisjonens utheving).

I punkt 8.2.1 vises det til at forordningens bestemmelser går foran nasjonal lovgivning.

I punkt 8.2.2 under begrepet eksport er det anført at:

«Opptjente kontantytelser skal utbetales uavhengig av hvilket land den berettigede **oppholder** seg i. Prinsippet fremgår av artikkel 7» (Internrevisjonens utheving).

Artikkel 7 i forordningen har overskriften «Ophævelse av bopælsbestemmelser» og lyder:

«Med mindre andet er fastsat i denne forordning, må kontantydelse som en person har krav på efter denne lovgivningen i en eller flere medlemsstater eller efter denne forordning, ikke nedsættes, ændres, stilles i bero, inddrages eller beslaglægges med den begrundelse, at den pågældene eller dennes familiemedlemmer er **bosat** i en anden medlemsstat end den, hvor den institution, som det påhviler at udrede ydelsen, er beliggende.» (Internrevisjonens utheving).

Ut fra ordlyden i rundskrivet punkt 8.2.2 fremstår det som at kontantytelser skal utbetales uavhengig av hvilket land den enkelte oppholder seg i, men henvisningen til artikkel 7 i forordningen som gjelder bosted, gjør at rundskrivet blir vanskelig å forstå.

I punkt 8.7 om «Sykepenger i utlandet» står følgende i rundskrivet:

«Etter folketrygdloven § 8-9 ytes det som hovedregel ikke sykepenger utenfor riket. Etter bestemmelsen kan det gjøres unntak for det tidsrom et medlem er innlagt i helseinstitusjon i

utlandet for trygdens regning. Det kan også gjøres unntak for en begrenset periode, etter søknad fra medlemmet, jf. § 8-9 tredje ledd. I hvilke tilfeller dette kan være aktuelt går frem av rundskriv til kapittel 8. NAV-kontoret avgjør søknad om utenlandsopphold etter § 8-9 tredje ledd. Forordning 883/2004 gjør at vi i mange tilfeller må fravike hovedregelen i folketrygdloven § 8-9 for medlemmer som er omfattet av forordningen.»

Rundskriv 45-00 viser deretter i punkt 8.7.1 til at EØS-borger som er **bosatt** i et annet EØS-land enn der personen arbeider og er medlem, har rett til sykepenger utbetalt i **bostedslandet** dersom personen blir syk under opphold der. (Utheving gjort av Internrevisjonen.)

Punkt 8.7.2 omhandler sykepenger under reise eller flytting til annet EØS-land.

«Den nye forordningen har ikke på samme måte noe uttrykkelig krav til at man må søke om å få med seg ytelsen ved reise eller flytting til annet EØS-land. Innledningsbestemmelsene til forordning 883/2004 legger vekt på at det skal være vide muligheter til å eksportere trygdeytelser og bevege seg fritt mellom landene som er tilsluttet forordningen, se særlig innledningsbestemmelse nr. 20, 21, og 37.

Når det gjelder personer som **bor og arbeider** i Norge, og som ønsker å dra på feriereise til et annet EØS-land, **gjelder vilkårene i § 8-9.**» (Internrevisjonens utheving).

I intervju har vi fått opplyst at rundskriv 45-00 på sykepengeområdet ble utarbeidet av medarbeider som hadde sykepenger som fagområde, men at det ble drøftet med kollega i avdelingen som hadde EØS-kompetanse. Det var ingen formalisert godkjenningsrutine for rundskriv, men vi har fått opplyst at leder skulle være involvert før publisering. Verken leder eller saksbehandler kunne huske om dette ble gjort. Vi har fått opplyst at det var usikkerhet rundt den fortolkningen NAV gjorde når det gjaldt rettighetene ved feriereiser, og at det var forventninger til at fortolkningen ville bli prøvd av Trygderetten.

#### *Våre observasjoner*

Det gjøres ingen innholdsmessige endringer om opphold i EU/EØS-land i rundskriv 08-00 til folketrygdloven § 8-9 med vedlegg i forbindelse med innføring av ny forordning i 2012. Det omhandler flytting og sykdom som oppstår mens bruker oppholder seg i et annet medlemsland. Midlertidige opphold generelt er ikke omtalt.

I rundskriv 45-00 til § 8-9 blir det ved innføring av ny forordning 1. juni 2012 fremhevet at det er folketrygdloven § 8-9, som gjelder for personer som bor og arbeider i Norge og ønsker å dra på feriereise til annet EØS-land.

Det gjøres da forskjell på utenlandsopphold for personer som er bosatt i andre medlemsland og for de som bor og arbeider i Norge.

Etter perioden som omfattes av Internrevisjonens kartlegging, er både vedlegg 2 til rundskriv 08-00 vedrørende § 8-9 og rundskriv 45-00 på sykepengeområdet endret med virkning fra 5. november 2019. Nå kommer det klart frem av disse at folketrygdloven § 8-9 om opphold i Norge ikke gjelder ved reise, opphold eller flytting til et annet EU/EØS-land. Oppholdet må imidlertid være forenelig med helsetilstanden, planlagt aktivitet og oppfølging fra NAV, behandler og arbeidsgiver. Rundskrivet 08-00 til folketrygdloven § 8-9 er ikke endret.

### 6.1.2 Pleiepenger

**Folketrygdloven § 9-4** regulerer opphold i Norge eller i utlandet. Bestemmelsen har siden 1. januar 1998 vist til at det er § 8-9 om opphold i Norge som gjelder. Dette var også gjeldende da ny forordning ble innført i 2012 og frem til 1. oktober 2017 da det ble føyd til at «med begrenset periode i § 8-9 tredje ledd menes i dette kapitlet inntil åtte uker i løpet av en tolv måneders periode.»

**Rundskriv til ftrl. § 9-4** har siden 1. mars 2003 vært som følger: «Etter § 9-4 skal bestemmelsene om opphold i Norge eller i utlandet i § 8-9 gjelde tilsvarende. *Se for øvrig EØS-rundskrivet (Hovednummer 40.09)*».

Det ble ikke gjort endringer da ny forordning ble innført i 2012. Fra 1. oktober 2017 vises det til lovendringen om unntak fra opphold i Norge i åtte uker i løpet av en tolv måneders periode.

Fra 6. september 2019 endres rundskrivet når det gjelder opphold i andre EØS-land.

«Etter EØS-forordning 883/2004 art. 21 er det ikke anledning til å stanse en kontantytelse kun fordi mottakeren oppholder seg i et annet EØS-land. Når oppholdet er i et annet EØS-land kan det gis ytelse etter kapittel 9 utover åtte uker, hvis vilkårene for ytelsen er oppfylt i perioden.»

**EØS-rundskriv - pleiepenger.** I kapittel 9 i både rundskriv 40-00 til forordning 1408/71 og 45-00 til forordning 883/2004 vises det til at det som hovedregel ikke ytes stønad etter kapittel 9 utenfor riket. Det vises til eksempel som gjelder bosatt i annet EØS-land.

På samme måte som for sykepenger sies det i rundskrivet til forordning 883/2004 punkt 9.7.2 at:

«Den nye forordningen har ikke på samme måte noe uttrykkelig krav til at man må søke om å få med seg ytelsen ved reise eller flytting til annet EØS-land. Bestemmelsene til forordning 883/2004 legger vekt på at det skal være vide muligheter til å eksportere trygdeytelser og bevege seg fritt mellom landene som er tilsluttet forordningen, se særlig innledningsbestemmelse 20, 21, og 37».

Det er ellers ingen forskjeller mellom rundskrivene til forordning 1408/71 og 883/2004.

### Våre observasjoner

Rundskrivet til folketrygdloven § 9-4 hadde etter både gammel og ny forordning en generell henvisning til EØS-rundskrivet og det ble vist til reglene for sykepenger når det gjaldt utenlandsopphold. Rundskrivet ble endret 6. september 2019 slik at det fra dette tidspunktet fremgår tydelig at ytelsen ikke kan stanses fordi mottakeren oppholder seg i et annet EØS-land så lenge vilkårene for ytelsen er oppfylt.

Etter Internrevisjonen startet kartleggingen er også rundskriv 40-00 kapittel 9 endret. Fra 7. november 2019 kommer det klart frem at hovedregelen om opphold i Norge i folketrygdloven i § 9-4, jamfør § 8-9 fravikes for medlemmer som er omfattet av forordningen. Det er etter forordningen artikkel 21 ikke anledning til å stanse eller avslå en kontantytelse bare fordi vedkommende bor eller oppholder seg i et annet EØS-land. Det er ingen fastsatt begrensning i hvor lenge en person kan bo eller oppholde seg i et annet EØS-land og samtidig motta en ytelse etter folketrygdloven kapittel 9 så lenge vilkårene for ytelsen er oppfylt.



### 6.1.3 Arbeidsavklaringspenger (AAP)

**Folketrygdløven § 11-3** første ledd har siden innføringen 1. mars 2010 hatt krav til opphold i Norge for å motta arbeidsavklaringspenger.

«Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet oppholder seg i Norge.

Ytelser kan likevel gis til et medlem som i henhold til sin aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven<sup>1</sup> § 14 a, får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet.

Et medlem kan også få ytelser etter dette kapitlet i en begrenset periode under opphold i utlandet dersom det kan godtgjøres at utenlandsoppholdet er forenelig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten, og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll.»

Lovarbeidet ved innføringen av AAP er nærmere beskrevet over i kapittel 5.1. Bestemmelsen var uendret frem til 1. januar 2018.

Fra 1. januar 2018 ble det lovhjemlet at AAP kunne gis i en periode på opptil 4 uker per kalenderår og at det må søkes om godkjenning av utenlandsoppholdet på forhånd. Denne lovendringen er nærmere beskrevet under kapittel 7.7 i denne rapporten.

**Rundskriv til ftrl. § 11-3.** Det er det samme rundskrivet som ble utarbeidet ved innføringen av AAP 1. mars 2010 som gjelder ved innføring av ny forordning 883/2004 1. juni 2012. Rundskrivet sier innledningsvis at dersom det er motstrid mellom norske regler og regler i trygdeavtaler, herunder EØS-avtalen, så går avtalens regler foran.

Rundskrivet viser til at det stilles krav om opphold i Norge. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for å kunne «følge opp brukeren i forhold til riktig ytelse og arbeidsrettet aktivitet og til enhver tid vite om vilkårene for rett til ytelsen er oppfylt.» Som det framgår av lovteksten, er det unntak ved medisinsk behandling, yrkesrettede tiltak i utlandet eller, på visse vilkår, i en begrenset periode under opphold i utlandet.

Når det gjelder unntaket om ytelser i en begrenset periode under opphold i utlandet fremgår følgende:

«Det bør vanligvis ikke utbetales ytelser utover tidsrommet for en vanlig feriereise. Med vanlig feriereise menes en periode på inntil fire uker. Dette forutsetter imidlertid at det kan godtgjøres at utenlandsoppholdet er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer NAV's oppfølging og kontroll (..).»

Bruker må følgelig søke på forhånd.

Der fremgår ikke at det er noen forskjell på opphold i EU/EØS-land eller i land utenfor EU/EØS.

**EØS-rundskriv – Arbeidsavklaringspenger.** I R40-00 kapittel 11 til forordning 1408/71 punkt 11.3.2 framkommer følgende:

«Det er **bare ved flytting** til et annet EØS-land eller for medlemmer som er **bosatt** i et annet EØS-land at forordningens regler om dette kommer til anvendelse.

For arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende som bor i Norge og er medlem i trygden her gjelder folketrygdlovens alminnelige regler om arbeidsavklaringspenger under opphold i

utlandet **også ved opphold i annet EØS-land**, jf. folketrygdloven § 11-3 annet og tredje ledd. Forordningens regler om adgang til å beholde retten til kontantytelser ved sykdom under opphold utenfor Norge som kompetent land kommer derfor **ikke til anvendelse.**» (Internrevisjonens utheving).

Punkt 11.3.2 er videreført i rundskriv 45-00 et til forordning 883/2004 fra 1. februar 2012.

Den 9. februar 2018 blir det presisert at forordningens regler om adgang til å beholde retten til kontantytelser ved sykdom under opphold utenfor Norge som kompetent land ikke kommer til anvendelse for personer som anses bosatt i Norge.

Den 23. november 2018 gjøres det en større redigering av rundskriv 45-00 kapittel 11. I underpunkt 11.4.5 Kortvarige opphold i andre EØS-land framgår følgende:

«For å utbetale arbeidsavklaringspenger under opphold i et annet EØS-land, vil det måtte opprettes kontakt med utenlandske myndigheter for å kunne tilrettelegge for nødvendig oppfølging og kontroll. Dette er ikke hensiktsmessig å gjennomføre ved kortvarige opphold.

**Kortvarige opphold** som ferie- og besøksopphold, vil etter denne forståelsen av artikkel 21, falle **utenfor bestemmelsen i artikkel 21**. Medlemslandene kan derfor regulere retten til kontantytelser ved kortvarige opphold i sin internlovgivning under forutsetning av at det ikke skjer en diskriminering.

Et eventuelt midlertidig opphold i et annet EØS-land må derfor avgjøres etter de ordinære unntaksreglene i folketrygdloven § 11-3».

Vi har gjennom samtaler fått opplyst at dette var en tydeliggjøring av teksten og at arbeidet ikke skulle medføre materielle endringer (se kapittel 8.4).

Arkivene inneholder for øvrig ikke spor etter arbeidet med utarbeidelse av rundskriv 45-00 for arbeidsavklaringspenger da den nye forordningen ble implementert i 2012. Intervjuene vi har gjennomført har heller ikke gitt vesentlig informasjon om denne prosessen.

#### *Våre observasjoner*

Rundskrivet til folketrygdloven § 11-3 viser til at trygdeavtaler og EØS-avtalen går foran norsk lovgivning ved motstrid. I den videre beskrivelsen av hva som gjelder ved utenlandsopphold beskrives det ingen forskjell på opphold i EØS eller land utenfor EØS.

I kapittel 11 i rundskriv 40-00 til forordning 1408/71 og 45-00 til forordning 883/2004 går det imidlertid tydelig frem at forordningen kun gjelder når medlem flytter til, eller er bosatt i, et annet EØS-land. For arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som bor i Norge og er medlem i trygden, kommer ikke forordningen til anvendelse. I november 2018 presiseres det at kortvarige/midlertidige opphold i et annet EØS-land faller utenfor artikkel 21.

Etter perioden som dekker Internrevisjonens faktakartlegging, er rundskriv R45-00 endret den 7. november 2019 slik at det i punkt 11.4.1 nå fremgår følgende:

«Grunnforordningens artikkel 21 gir AAP-mottakere som etter EØS-forordningens lovvalgsregler er omfattet av norsk medlemskap rett til å beholde AAP ved opphold i andre EØS-land(..)

Grunnforordningens artikkel 21 slår også fast at ytelsen skal gis i samsvar med lovgivningen i Norge. I praksis betyr dette at dersom det er forenlig med å gjennomføre sine forpliktelser som mottaker av AAP, kan brukeren oppholde seg i resten av EØS-området i samme grad som i Norge, se punkt 11.4.3.

Bruker skal ikke søke NAV om å få beholde AAP ved opphold i et annet EØS-land.»

Videre følger det av 45-00 punkt 11.4.2 og 11.4.3 at brukeren i utgangspunktet har rett til å beholde AAP under ethvert opphold i et annet EØS-land, uavhengig av oppholdets varighet. Øvrige vilkår for ytelsen må imidlertid være oppfylt.

## 6.2 Opplæring våren 2012

Direktoratet utarbeidet opplæring med utgangspunkt i at forordningene ville tre i kraft i Norge i 2011. Det ble åpnet for påmelding til opplæring i uke 13 og 14 i 2011. Opplæringen ble utsatt, og ble gjennomført som samlinger i uke 6, 7 og 9 i 2012. Opplæringen fokuserte for en stor del på bruken av e-blanketter (*SED-structured electronic document*) for elektronisk utveksling av trykdeopplysninger, men har også noe som er knyttet til regelverk.

Opplæringen er primært til enheter som arbeidet med saksbehandling knyttet til ytelser, det vil si: Forvaltningsenheter, NAV Klageinstans, NAV Kontroll, NAV Internasjonalt, NAV Pensjon og NAV Innkreving. Disse enhetene fikk tildelt plasser på sentrale samlinger. Fylkene måtte stå for opplæringen til øvrige medarbeidere selv, men det ble lagt ut en e-læringspakke til alle medarbeidere i etaten.

Viktige punkter fra den sentrale opplæringen med samlinger som ble gjennomført i februar 2012, er (punktene er hentet fra en foilserie):

- Hovedformål: Forordningen skal understøtte den frie personbevegelsen i Europa.
- Endringer i lovvalgsreglene – forordningene koordinerer anvendelsen av landenes nasjonale regler for å fjerne hindringer for den frie personbevegelsen.
- Personkrets utvides – inkluderer ikke-yrkesaktive (jmfør rundskriv R45-11 fra november 2018).
- Ikke omfattende endringer i stønadsreglene (herunder sykepenges og AAP).
- For AAP: Ingen store endringer fra tidligere forordning. Ytelsen fastsettes på grunnlag av det land hvor vedkommende arbeider. AAP regnes som en kontantytelse. Kan yte AAP til en person som arbeider i Norge, men som bor og oppholder seg i et annet EØS-land. Bostedbegrepet er sentralt i opplæringen. En person som er «Bosatt» etter nasjonale regler i Norge, men har «senter for livsinteresser» i et annet EØS-land, har også rett på AAP der. Grunnen er den frie bevegelsen for arbeidstakere innen EØS. MEN, grunnvilkårene for AAP må uansett være oppfylt. Må være forenlig med avtalt aktivitet for å komme i arbeid. I henhold til artikkel 21 kan AAP fortsatt ytes eller tilstås under opphold i bostedsland, under forutsetning av at personen var i arbeid og medlem på det tidspunktet arbeidsevnen ble nedsatt. Avtalte aktiviteter i henhold til plan må la seg gjennomføre. Opplæringen på AAP nevner ikke folketrygdloven § 11-3. Artikkel 21 tas opp i tilknytning til «Bosatt eller flytter til et annet EØS-land».
- For sykepenges: Hovedregel er folketrygdloven § 8-9 med krav til opphold i Norge. Etter § 8-9 kan man søke om unntak for en begrenset periode. Forordningen 883/2004 gjør at vi i mange tilfeller må fravike hovedregelen. Eks. artikkel 21 rett til sykepenges når man er

bosatt i et annet EØS-land. Den nye forordningen har ikke noe uttrykkelig krav til at man må søke om å få med seg ytelsen ved reise eller flytting til annet EØS-land. Forordningen legger vekt på at det skal være vide muligheter til å eksportere trygdeytelser. «Når det gjelder personer som bor og arbeider i Norge, og som ønsker å dra på feriereise til et annet EØS-land, gjelder vilkårene i § 8-9.»

E-læringsmodulen kom første halvår 2012, og skulle gi en kort innføring i forordningene 883/2004 og 987/09. Internrevisjonen har fått script-versjon lagt på læring@nav den 23. mai 2012, som ikke er første versjon. Målgruppen for e-læringen er alle i NAV som behandler EØS-saker og alle i NAV som har behov for kjennskap til EØS-regelverket for å veilede og informere brukerne. Artikkel 21 er nevnt to ganger i e-læringen.

Sentrale punkter i e-læringen:

- Et overstatlig regelverk, der nasjonal lov må vike. Forordningen skal regnes som forskrift, og «bestemmelsene i norsk trygdelovgivning som er omfattet av EØS-avtalen må fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å komme i overensstemmelse med forordningen.» Hovedformål med forordningen er å «garantere at alle som benytter seg av den frie bevegelsen, likebehandles i forhold til medlemslandenes lovgivninger.»
- AAP: Innleder med å skrive at man anvender forordningens regler om kontantytelser ved sykdom, noe som er forankret i artikkel 21-23. Mye av opplæringen handler om vilkår for å ha rett til AAP fra Norge. Men, hovedregelen er krav om opphold i Norge. Jamfør rundskriv til § 11-3. Dette begrunnes med at det er behov for å kunne «følge opp brukere i forhold til riktig ytelse og arbeidsrettet aktivitet og til enhver tid vite om vilkårene for rett til ytelsen er oppfylt.» «Forordning 883/2004 sine regler om adgang til å beholde retten til kontantytelser ved sykdom under opphold utenfor Norge som kompetent land, kommer således ikke til anvendelse for personer som er bosatt i Norge, men oppholder seg i et annet EØS-land.» Og videre: «Forordningens regler om å beholde retten til kontantytelser ved sykdom under opphold utenfor den kompetente stat kommer til anvendelse for personer som flytter eller er bosatt i et annet EØS-land.» Oppgaver i opplæringen tar utgangspunkt i denne forståelsen, slik at riktig svar på spørsmål om opphold i annet EØS-land blir: «Nei, Kari må forholde seg til folketrygdlovens regler. Hovedregelen sier at det stilles krav om opphold i Norge for å motta arbeidsavklaringspenger.»
- Sykepenger: Folk som arbeider i Norge har rett til sykepenger fra Norge. Norsk rett har som hovedregel at man må oppholde seg i Norge, jamfør § 8-9. «For personer som omfattes av forordningen må dette prinsippet fravikes slik at man får mulighet til å eksportere sykepenger til utlandet.» NAV Internasjonalt skal behandle saker der personer bor eller oppholder seg i et annet EØS-land. Oppgaver og eksempler i opplæringen fokuserer på hvilken enhet som skal behandle saker, og det avgjørende er hvor en person er bosatt. Opplæringen går ikke inn på kortvarige opphold i EØS-området for personer som er bosatt i Norge. For sykepenger er artikkel 21 kun nevnt i forbindelse med beregning av sykepenger. Artikkel 7 er brukt i en oppgave om en bruker som arbeider turnus og bor i Polen når hun ikke arbeider. Hun vil da ha rett til sykepenger når hun bor i Polen.

Direktoratet orienterer departementet i brev av 12. mars 2012 at etaten nå er klar til å ta i bruk den nye forordningen fra 1. april 2012. Ikrafttredelsestidspunktet er på dette tidspunktet fremdeles uklart, da vi fortsatt venter på at Island skal fullføre sin prosess.

### *Våre observasjoner*

Opplæringen er tilpasset det som er lovforklaringen på dette tidspunktet. Målet med opplæringen er å gi alle som har brukerkontakt grunnleggende kunnskaper om EØS-avtalens trygdedel. På det overordnede om forordningen er man opptatt av å sikre den frie bevegelsen og at ved motstrid med folketrygdloven går bestemmelsene i forordningen foran. Når opplæringen går inn på den enkelte ytelse, er de her opptatt av flytting og bosetting. Både for sykepenger og AAP er lovforklaringen i opplæringen feil, i og med at det eksplisitt uttrykkes at forordningen ikke gjelder personer som er bosatt og arbeider i Norge.

## 6.3 Arbeidsfordeling og grensesnitt

### 6.3.1 Arbeidsfordeling/grensesnitt for behandling av AAP, sykepenger og pleiepenger

Ansvar for å behandle saker i førsteinstans i NAV er delt mellom NAV-kontor, som i hovedsak jobber med oppfølging av brukere, og forvaltningsenheter som fatter vedtak om ytelser.

Vedtak fattet i førsteinstans kan alltid påklages til NAV Klageinstans. Vedtak fra NAV Klageinstans kan ankes til Trygderetten.

Proessen for vurdering av søknader om opphold i utlandet er som følger:

- Sykepenger eller pleiepenger: NAV-kontoret mottar søknaden om opphold i utlandet. NAV-kontoret vurderer om bruker oppfylder vilkårene for opphold i utlandet og fatter vedtak. Ved avslag, sendes oppgave til NAV Arbeid og Ytelser (tidligere NAV Forvaltning) som iverksetter avslaget og stanser utbetalingene. NAV Arbeid og Ytelser har ikke vedtaksmyndighet i disse sakene.<sup>1</sup>
- AAP: NAV-kontoret mottar søknaden. NAV-kontoret vurderer om utenlandsopphold er forenlig med aktivitetsplan og oppfølging. Om det er forenlig, kan NAV-kontoret fra 1. januar 2018 gi dispensasjon på kravet om opphold i Norge på inntil 4 uker. Om de vurderer at vilkår ikke er oppfylt, sendes oppgave til NAV Arbeid og Ytelser som vurderer saken og fatter vedtak. I praksis stanser NAV Arbeid og Ytelser på bestilling fra NAV-kontoret, men vedtaksmyndigheten ligger hos NAV Arbeid og Ytelser.

I tilfeller hvor NAV oppdager at en ytelse kan ha vært utbetalt i strid med regelverket, tas saken opp til ny vurdering av forvaltningsenheten. Dersom det blir konstatert at det er utbetalt for mye, vil forvaltningsenheten også vurdere om det som er feilutbetalt kan kreves tilbake. Dersom NAV vurderer at brukeren har opptrådd med forsett eller grov uaktsomhet kreves beløpet tilbake helt eller delvis. Vedtak om tilbakekreving kan påklages til NAV Klageinstans og ankes til Trygderetten på vanlig måte.

### 6.3.2 Saker til strafferettslig vurdering

Avhengig av feilutbetalingens omfang og art blir saken oversendt til NAV Kontroll for strafferettslig vurdering. Dersom NAV Kontroll kommer til at de subjektive (skyldkrav) og objektive straffbarhetsvilkårene er oppfylt, at det dreier seg om utenlandsopphold over lang tid og høye feilutbetalingsbeløp, sender de en anmeldelse til politiet.

---

<sup>1</sup> Vedtaksmyndighet fremkommer av Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktsoversikt  
[https://lovdata.no/nav/rundskriv/v1-30-00#KAPITTEL\\_32](https://lovdata.no/nav/rundskriv/v1-30-00#KAPITTEL_32)

Feilutbetalingsaker ble de siste to–tre årene før 2010 nedprioritert da det var mye å gjøre i forvaltningsenhetene. Av denne grunn ble enkelte saker til strafferettslig vurdering så gamle at de helt eller delvis ble foreldet. For å bøte på dette ble det opprettet en egen forvaltningsenhet under NAV Kontroll som het NAV Kontroll Forvaltning og denne fungerte i perioden 2010–2019. Formålet med enheten var å få bedre prioritet og ensartet behandling av forvaltningsdelen i disse sakene. I tilfeller hvor det på et tidlig stadium ble klart at det var snakk om en mulig straffesak var rutinen at NAV Kontroll Forvaltning behandlet revurderingssaken og tilbakekrevingsaken.

### 6.3.3 NAV Internasjonalt / NAV Nordre Aker / NAV Oppfølging Utland

NAV Internasjonalt behandlet saker der brukeren var bosatt i utlandet og hadde også ansvar for oppfølging av disse brukerne. I 2015 ble det besluttet at NAV Internasjonalt skulle legges ned. Fra 1. januar 2016 ble oppfølgingsdelen flyttet over til Arbeids- og tjenestelinjen og lagt inn som en avdeling i NAV Nordre Aker som er et NAV-kontor i Oslo. Avdelingen ble fra 1. september 2019 skilt ut som egen enhet med navn NAV Oppfølging Utland. Ytelsesbehandlingen i NAV Internasjonalt ble gradvis overført til de øvrige resultatområdene i ytelseslinjen i løpet av 2016.

Utgangspunktet var at grensesnittet mellom NAV Internasjonalt og de øvrige enhetene tilsvarte folketrygdens regler for medlemskap. Det innebar at brukere ble ansett som bosatt i utlandet dersom oppholdet *var ment å vare* minst 12 måneder eller *hadde vart* i minst 12 måneder. Brukere som kun var i Norge for å jobbe, og f.eks. bodde på en hybel og hadde familien igjen i et annet land, ble ansett som bosatt i utlandet og tilhørte NAV Internasjonalt med en gang de reiste hjem under sykmelding. På sykepenger ble det etter hvert gjort unntak slik at saker kan overføres fra NAV-kontoret etter tolv uker i visse tilfeller.

Internrevisjonen får opplyst at det i praksis var store utfordringer med hensyn til grensesnittet. NAV-kontorene oversendte generelt litt for lett saker til NAV Internasjonalt. For eksempel hendte det ofte at de ved mottak av en utenlandsk sykmelding sendte saken til NAV Internasjonalt uten å vurdere om brukeren var flyttet. I noen saker ble brukeren en kasteball mellom NAV internasjonalt og NAV-kontoret, spesielt på sykepengesaker.<sup>2</sup> Tidligere ansatte ved NAV Internasjonalt har opplyst til Internrevisjonen at de derfor iblant behandlet flere saker enn grensesnittet tilsa for å opptre smidig ovenfor brukerne.

Internrevisjonen har fått opplyst at det var en ganske vanlig oppfattelse blant de som jobbet på NAV-kontor at grensesnittet mot NAV Internasjonalt tilsvarte grensesnittet for EØS-reglene, slik at de oppfattet at NAV-kontorene kun trengte å forholde seg til norsk lovgivning.

---

<sup>2</sup> De fleste som mottar AAP har først sykepenger i et år. De som ønsker å oppholde seg i sitt hjemland mens de venter på å bli frisk har i de fleste tilfeller allerede flyttet mens de mottok sykepenger, slik at det ved oppstart av AAP allerede var klart at det var NAV Internasjonalt som hadde ansvar for saken.

## 7. Perioden 2012–2017

Etter at forordningen var tatt inn i norsk rett med virkning fra 1. juni 2012, stadfestet Trygderetten NAVs vedtak uten å stille spørsmål ved NAVs tolkning av forordningens betydning ved midlertidige opphold i et annet EØS/EU-land. Først etter fem år, i juni 2017, avsa Trygderetten den første kjennelsen der de stilte spørsmål ved om NAVs rundskriv bygger på en korrekt tolkning av trygdeforordningen. Internrevisjonen har undersøkt om det i denne perioden ble stilt spørsmål fra andre enn Trygderetten, slik at NAV kunne ha avdekket at tolkningen av forordningen var uriktig.

### 7.1 Kvalitetsrapporter fra NAV Klageinstans

NAV Klageinstans skal vurdere og registrere kvaliteten i alle klagesakene de behandler, slik at kvalitetsutfordringer de ser kan brukes til læring i etaten. Oppdraget deres er avgrenset til å beskrive kvalitetsutfordringene de ser gjennom behandling av klagesakene. Når de beskriver utfordringene, er det derfor ikke en beskrivelse av NAVs kvalitet i saksbehandlingen generelt. Kvalitetsutfordringene beskrives i kvalitetsrapporter, som kommer tertialvis og som årsrapport.

I Årsrapporten for 2012 skriver NAV Klageinstans om utfordringer knyttet til vurdering av sykepenger og utenlandsopphold. De påpeker at EØS-kompetansen i etaten er lav og at det oppleves vanskelig å praktisere regelverket. NAV Klageinstans påpeker ikke utfordringer knyttet til midlertidig opphold spesielt.

I første tertialrapport 2013 skriver de at de faglige utfordringene beskrevet i årsrapporten for 2012 fortsatt er gjeldende. I Årsrapporten for 2013 skriver de om § 8-9:

«NAV Klageinstans omgjør nesten en av tre klagesaker som gjelder utenlandsopphold. Det er NAV-kontorene som behandler disse sakene i vedtaksomgangen. Hovedårsaken til omgjøringene er manglende EØS vurdering i vedtaksinstans eller at vi har en annen skjønnsmessig vurdering.

Vi erfarer at rundskrivet oppfattes som utydelig, og vil snarlig komme med forslag til direktoratet om at dette gjennomgås i sin helhet. Det er også relevant å trekke inn flere trygderettskjennelser.»

NAV Klageinstans rolle i rundskrivsarbeidet på denne tiden var å melde inn problemstillinger og behov til direktoratet.

Behandling av sykepenger og utenlandsopphold kommer igjen opp i Årsrapporten for 2016:

«Vi har behandlet 216 klagesaker på sykepengeområdet i 2016 fra NAV-kontorene. (...) Nær halvparten av sakene vi behandler fra NAV-kontorene gjelder retten til sykepenger under utlandsopphold (§ 8-9).

Utfordringer:

- (...)
- Alle vilkårene i § 8-9 (opphold i Norge eller utlandet) må vurderes.
- Hvor søker er bosatt eller har sitt senter for livsinteresse etter EØS-forordningen må avklares, før saken vurderes etter § 8-9.

(...) Sakene som ble omgjort har vært bra utredet, men det er foretatt en for streng vurdering av om vilkårene for opphold i utlandet var oppfylt. (...). I sakene som ble opphevet er det stor overvekt av saker der forvaltningen ikke har tatt stilling til om bruker er bosatt i Norge eller i et annet EØS – land. Etter artikkel 21 i trygdeforordning 883/2004 har en EØS-borger som er bosatt i et annet EØS-land enn der personen arbeider og er medlem, rett til sykepenginger fra det kompetente land utbetalt i bostedslandet. Sykepengene ytes etter det kompetente lands lovgivning.»

Når § 8-9 skal vurderes mot EØS-regelverket, er det hvor en person er bosatt og har sine livsinteresser som er utfordringen. Forståelsen er at bosetting og senter for livsinteresser må avgjøres før saken skal vurderes etter § 8-9. Personer som det er avklart bor i Norge, skal da bli vurdert etter § 8-9. Dette kommer igjen i Årsrapporten for 2017, der de skriver:

«Når det gjelder vedtakene som ble opphevet og sakene sendt tilbake til NAV- kontoret til ny behandling, var hovedårsaken at det ikke var tatt stilling til om bruker er bosatt i Norge eller i et annet EØS-land.»

Samtidig skriver de også i Årsrapporten for 2017:

«Vi har avdekket ulik praksis og ulike oppfatninger av hvordan trygdeforordning 883/2004 artikkel 7 og 21 skal forstås og praktiseres. Trygderetten har i en kjennelse (TRR-2016-02497), stilt spørsmål ved om rundskrivet gir en riktig tolkning av artikkel 21.»

Hva som videre skjer med tolkningen av artikkel 21, kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Håndteringen av AAP og utenlandsopphold er i mindre grad berørt i kvalitetsrapportene, og da ikke i tilknytning til forordningen. I vurderingen av kvaliteten på saksbehandlingen ved NAV-kontor, skriver de i årsrapporten for 2014:

«I § 11-3-sakene (opphold i Norge) opplever vi mye ulik praksis og en del rot. Det kan være grunnlag for å minne om behovet for å være ryddig med notatføring, varsling og avtaler med bruker i slike saker.»

Dette følges kort opp i 1. tertialrapport for 2015:

«Særlige forhold knyttet til saksbehandling i NAV Lokal

Vi ser også at kunnskap om regelverket fremdeles er mangelfull. Dette gjelder særlig § 11-3, som vist i årsrapporten for 2014, (...)»

#### *Våre observasjoner*

Utfordringer knyttet til sykepenginger og utenlandsopphold har blitt problematisert flere ganger av NAV Klageinstans, allerede i årsrapporten for 2012 når forordningen ble iverksatt. Det kan imidlertid se ut til at det man har sett av ulik praksis, knyttes til vurdering av bosted og senter for livsinteresser. Det som ikke har vært problematisert frem til 2017 er hvorvidt en person med bosted og arbeid i Norge ikke skal vurderes mot § 8-9 ved midlertidig opphold i et annet EØS-land. Det er heller ikke problematisert om EØS-forordningen skal vurderes ved opphold i annet EØS-land for brukere med ytelsen AAP.



## 7.2 Utkast til lovendring på sykepenger 2013

Den 12. februar 2013 mottok direktoratet et brev fra departementet med utkast til en rekke lovendringer. Et av forslagene var å endre folketrygdloven § 8-9 om sykepenger under opphold i utlandet. Forslaget gikk ut på å oppheve kravet om å søke om å rett til sykepenger under opphold i utlandet når oppholdet varer inntil tre uker.

I utkastet fremstilles gjeldende rett. Departementet skriver at det er et vilkår for rett til sykepenger at brukeren oppholder seg i Norge. Verken EØS-avtalen eller forordningen blir nevnt.

I utkastet vises det videre til at NAV-kontorene hvert år behandler ca. 22 000 søknader om å få beholde sykepenger under opphold i utlandet og at bare 2 000 av søknadene blir avslått. Disse ca. 22 000 søknadene gjelder uavhengig av lengde, og i utkastet antas det at avslagsprosenten for søknadene om opphold inntil tre uker er enda lavere. Forslaget vil innebære besparelser i saksbehandling i NAV, samt at sykmelder ikke trenger å gi uttalelser om utenlandsoppholdet vil forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten. I utkastet blir de økonomiske merkostnadene av endringsforslaget anslått å være svært begrenset.

Det har ikke lyktes Internrevisjonen å finne korrespondansen mellom direktoratet og departementet om statistikken over antall søknader. Vi har fått opplyst at det ikke var egne koder i fagsystemet som kunne identifisert vedtak om sykepenger under opphold spesifikt i EØS-land.

Den 27. februar 2013 svarer direktoratet i et brev til departementet at de er enige med departementet i at merkostnadene er svært begrenset.

Den 22. mars 2013 fremmer regjeringen Prop. 102L (2012–2013). Forslaget om endring i folketrygdloven § 8-9 er ikke tatt med.

### *Våre observasjoner*

Vi ser at i utkastet til lovendring vises det til vilkåret om å oppholde seg i Norge for å motta sykepenger. EØS-avtalen eller forordningen blir ikke nevnt.

## 7.3 Erfaringsforum

Erfaringsforum er et nettforum etablert i 2008 på intranettet «Navet». Forumet er inndelt i en rekke temaer sortert etter ulike ytelser og tjenester og alle ansatte har anledning til å stille faglige spørsmål. I «Om Erfaringsforum» står det blant annet at en av hensiktene med forumet er at «Direktoratet kan fange opp forbedringsforslag og u hensiktsmessig regelverk og ta tak i det. Erfaringsforum er et godt verktøy for forbedringsarbeid og lik praksis.».

NAV Klageinstans har siden 2009 fått delegert et ansvar for å veilede på spørsmålene som handler om ytelser. Dette for å sikre kvaliteten på svarene. Veiledningen skal være generell og bygge på etatens rundskriv. Klageinstansen skal ikke ta stilling til enkeltsaker på Erfaringsforum.

NAV Klageinstans har opplyst til Internrevisjonen at ansvaret for å veilede på Erfaringsforum går på rundgang blant utvalgte saksbehandlere på de ulike fagområdene. Når veilederen er usikker, diskuterer vedkommende med en kollega. Ved behov, tas problemstillingen inn i fagmøtet, og eventuelt videre linjevei til direktoratet.

### *Spørsmål knyttet til forordningens «bosatt eller oppholder seg»*

Internrevisjonen har funnet tre innlegg på Erfaringsforum der det er blitt stilt tydelig spørsmål ved om NAVs praktisering av artikkel 21 i forordningen er riktig.

To av dem ble stilt i 2014, det tredje i 2015. I alle innleggene siteres forordningens ordlyd om «bosatt eller oppholder seg» og spørsmålsstiller lurer på om NAVs praksis om kun å bruke forordningen for de som er *bosatt* i utlandet, kan være riktig i og med at det står *bosatt eller oppholder seg*.

To av spørsmålene blir ikke besvart av noen fra NAV Klageinstans. Det skal legges til at i begge tilfellene blir disse spørsmålene stilt som «oppfølgingsspørsmål» i forumtråder som ble startet av andre ansatte, og som i utgangspunktet handlet om andre problemstillinger.

Det tredje spørsmålet blir besvart av NAV Klageinstans. Den som svarte startet med å sitere fra forordningen artikkel 21 og folketrygdloven § 8-9 og skrev deretter at man kan ha rett til sykepenger i et annet EØS-land hvis man kan regnes som *bosatt* der. Det blir gitt en veiledning til hva man skal legge vekt på i vurderingene om i hvilket land en person skal regnes som *bosatt* etter EU-rett. Spørsmålet om formuleringen «eller oppholder seg» betyr at det ikke er et krav til å være *bosatt* for å kunne ha rett på sykepenger i et annet EØS-land, blir ikke besvart.

Ingen av disse tre spørsmålene ble løftet opp til NAV Klageinstans styringsenhet og dermed heller ikke til direktoratet.

### *Andre spørsmål*

En gjennomgang av innlegg på Erfaringsforum der utenlandsopphold på AAP og sykepenger er diskutert, viser at det er en del usikkerhet om hvordan rundskrivene skal forstås og etterleves. Rundskrivene foreskriver et tydelig skille mellom *bosatt* og ikke-*bosatt* og mange synes det er vanskelig å avgjøre når en person skal regnes som flyttet. Saksbehandlerne ved NAV Klageinstans veileder NAV-kontorene til å vurdere hvor brukers senter for livsinteresser er, noe som flere veiledere ved NAV-kontor synes er vanskelig å gjøre. Flere etterlyser bedre veiledninger i rundskriv eller i rutiner på Navet.

En fra NAV Kontaktsenter skriver på erfaringsforum at han ofte ser at NAV-kontorene feilaktig fatter avslagsvedtak etter folketrygdlovens § 8-9 i saker der de skulle ha gitt anledning til sykepenger under utenlandsopphold etter forordningen.

### *Våre observasjoner*

Internrevisjonen ser at ansatte har stilt spørsmål ved om NAVs fortolkning av artikkel 21 er riktig i en relevant kanal for slike spørsmål. Vi ser at det ikke konkret er svart på spørsmålet om opphold i andre EØS-land. Det har heller ikke vært løftet til fagpersoner i direktoratet, som da ikke har fått anledning til å vurdere spørsmålet fra linjen.

## 7.4 Henvendelser fra NAV Internasjonalt og NAV Nordre Aker

Den 1. mai 2014 sendte direktør for NAV Internasjonalt et notat til ytelsesdirektøren. I innledningen av notatet viser han til diskusjon med arbeids- og velferdsdirektøren på et ledermøte i ytelseslinja 9. april og skriver: «Vi ble enige om at jeg kom tilbake med en klargjøring omkring rett til mottak av sykepenger og arbeidsavklaringspenger utenfor Norge, der jeg også henviste til lovhomeplene.» I

notatet viser han til forordning 883/2004, artikkel 21. Notatet omhandler imidlertid kun rettighetene til personer som har flyttet eller har varig bosetting i et annet EØS-land, som er de brukerne NAV Internasjonalt har ansvar for. Notatet forteller også at de godkjenner eksport av AAP dersom brukeren har en godkjent plan fra NAV-kontoret, hjemlet i folketrygdloven §§ 11-6 og 11-8. Direktøren for NAV Internasjonalt har i samtale med Internrevisjonen uttalt at han antar at de har ment bosatt når det ved ett tilfelle er skrevet «oppholder seg i en annen medlemstat.»

I perioden 2015–2017 stilte NAV Internasjonalt og NAV Nordre Aker flere spørsmål som berører problemstillingen. Selv om NAV Internasjonalt kun behandler saker for personer som har flyttet fra Norge er likevel midlertidig opphold aktuelt for dem fordi også deres brukere kan ha midlertidig opphold utenfor det landet de har flyttet til. De har også en god del kontakt med NAV-kontorene om hvor ansvarsfordelingen mellom enhetene går, og fordi NAV Internasjonalt har ekspertise på internasjonale spørsmål.

I et brev til direktoratet av 7. januar 2015 stiller NAV Internasjonalt tre spørsmål om personer som har flyttet fra Norge til et annet EØS-land og som mottar sykepenger fra Norge. De to første spørsmålene handler om hvorvidt personer bosatt i et annet EØS-land, må søke dersom de ønsker å ta med seg sykepenger under opphold i en begrenset periode i et tredje EØS-land. I det tredje spørsmålet spør de om det er av betydning hva formålet med oppholdet er.

Direktoratet svarer i et brev av 18. mars 2015. Den sentrale delen av svaret er:

«I folketrygdloven § 8-9 står det at man må oppholde seg i Norge for å få rett til sykepenger. Dersom EØS reglene kommer til anvendelse, slik at Norge er forpliktet til å utbetale sykepenger til en person som er bosatt i et annet EØS-land, kan ikke § 8-9 anvendes.

Det vil si at det ikke kan kreves at medlemmer som får sykepenger utbetalt i et annet land enn Norge skal søke om å få med seg sykepenger ved feriereiser til et tredje land.

Det avgjørende må være at medlemmene følger forpliktelser de har i forhold til medvirkning og aktiviteter som er nedfelt i oppfølgingsplanen.» (Direktoratets understrekning)

Noen dager etter poster en av de ansatte ved NAV Internasjonalt et innlegg på Erfaringsforum der direktoratets tilbakemelding blir formidlet:

«NAV Internasjonalt har bedt direktoratet om en avklaring av bruken av § 8-9 utenlandsopphold. Vi har nå fått svar på dette og følgende gjelder:

Dersom EØS-reglene kommer til anvendelse, slik at Norge er forpliktet til å utbetale sykepenger til en person som er EØS-borger, kan ikke § 8-9 anvendes. Det avgjørende vil da være om bruker følger de forpliktelser han har i forhold til medvirkning og aktiviteter som planlagt hos arbeidsgiver, hos NAV eller i behandlingsløpet. Her vil det være viktig for NAV-kontoret å avklare varighet og hensikt med utenlandsoppholdet for deretter å vurdere om oppholdet får konsekvenser for vilkåret for ytelsen.

Med andre ord, EØS-borgere skal ikke søke om utenlandsopphold, men kan fritt bevege seg utenfor Norge, uavhengig av land.»

Det følger en debatt etter innlegget der flere lurer på implikasjonene av svaret. Det blir stilt spørsmål ved om nordmenn også er omfattet av begrepet «EØS-borger» i denne sammenheng. En av debattantene skriver:

«Avklaringen du viser til her er en ganske dramatisk praksisendring og jeg vil gjerne ha den litt mer formalisert.»

Trådstarter skriver litt mer om svaret NAV Internasjonalt fikk fra direktoratet:

«Direktoratet har ikke svart på om norske statsborgere bosatt i Norge også er å regne som EØS-borgere. De har ikke skilt mellom saker som oppstår i Norge eller der sakene oppstår utenfor Norge.

Fortsatt flere detaljer som bør avklares av direktoratet, men vi regner med at andre enheter også ber om mer avklaring. For NAV Internasjonalt var det viktig å avklare om våre brukere (som oppholder seg i et annet EØS-land enn Norge) var nødt for å søke når de eks. skulle på kortvarig opphold i et 3.land og om vi skulle skille mellom norske statsborgere og EØS-borgere. Mitt første innlegg var svaret vi fikk. Svaret får da innvirkning på de EØS-borgere som også befinner seg i Norge og følges opp nasjonalt.»

Ingen fra NAV Klageinstans involverer seg i denne tråden.

Den 18. desember 2015 sender NAV Internasjonalt et brev til direktoratet. De viser til svaret de fikk i mars 2015 og sier de denne gang ber om avklaringer på brukergruppen bosatt i Norge, med bakgrunn i henvendelser fra NAV-kontor. De gjengir tre situasjoner (a, b og c) de ber om en avklaring på, og beskriver lovgrunnlaget.

De viser blant annet til at NAV Klageinstans har sendt en sak om sykepenger under utenlandsopphold i retur til et NAV-kontor med begrunnelse at NAV-kontoret ikke har vurdert senter for livsinteresse. De stiller spørsmål ved denne praksisen. De mener at vurderingen for senter for livsinteresser er viktig når man i enkelte tilfeller skal avgjøre hvor en person er bosatt, for å avgjøre hvilket land som har ansvar for en bruker. Men at det ikke kan brukes til å begrense hvor man kan oppholde seg når man mottar sykepenger.

Dette brevet fra NAV Internasjonalt gir uttrykk for en tolkning av rettsstilstanden som sammenlignet med den daværende gjeldende fortolkningen, er nærmere den riktige tolkningen som ble gjort høsten 2019. En klar forskjell er imidlertid at de opererer med et skille på statsborgerskap, som ikke er gjort i NAVs rundskriv. De ber om avklaring på om de har forstått det riktig at «Norsk statsborger bosatt i Norge og medlem i norsk trygd er ikke å anse som omfattet av EØS forordning 883/2004», noe som vil innebære at kun personer med statsborgerskap i andre EØS-land som bor og jobber i Norge er omfattet av forordningen. Dette er dermed noe mer begrensende enn rundskrivets bestemmelse om at brukere som bor og jobber i Norge skal vurderes etter folketrygdloven § 8-9.

Den 10. mars 2016 sender en saksbehandler i Arbeids- og tjenesteavdelingen e-post til Ytelsesavdelingen der hun spør om de har brevet under behandling. Etter en ny purring fra Arbeids- og tjenesteavdelingen svarer en kontorsjef i Ytelsesavdelingen 5. april at ingen hos dem har sett på brevet, men at hun nå har bedt en saksbehandler om å se på saken. Saksbehandleren skriver 7. april 2016 i en e-post til kontorsjefen:

«Jeg har lest igjennom brevet. Vi er helt enige med NAV Internasjonalt når det gjelder punktene a, b og c. Dette er helt i henhold til vår forståelse og praksis. De nevner noe om vurdering av en persons senter for livsinteresser. Dette var noe man vurderte etter tidligere forordning, men som er bortfalt nå.»

Den 19. april 2016 sendes spørsmålet videre til en saksbehandler i et annet kontor i Ytelsesavdelingen som jobber generelt med internasjonale spørsmål. Hun skriver:

«Tjenesteavdelingen har vært i et møte med NAV Internasjonalt som ønsker et skriftlig svar på denne innen 27. april da de skal ha opplæring for NAV-kontorene den dagen. Vi er enige med NAV Internasjonalt i deres forståelse som framkommer i brevet og har gitt muntlig tilbakemelding om det. Denne gjelder vel egentlig generell forståelse av forordningen og jeg lurer på om du har mulighet til besvare den slik at de har et skriftlig svar 27.april?».

Den 25. april 2016 sender Ytelsesavdelingen en e-post til NAV Internasjonalt. E-posten er kvalitetssikret av EØS-ekspertise i avdelingen. De skriver at dette er et foreløpig svar på brevet av 18. desember 2015, og at det kommer et brev senere. I e-posten står det blant annet at en nordmann som bor og arbeider i Norge er omfattet av bestemmelsene i forordningen, dersom han/hun tar midlertidig opphold i et annet EØS-land. Dette blir også illustrert med et konkret eksempel:

«En Nordmann som ønsker å ta opphold i Spania i f.eks. to måneder, og mottar sykepenger fra NAV, må vurderes etter EØS-regelverket. I forbindelse med kontantytelser vil det si at forordning 883/2004 art. 7 og art. 21 kommer til anvendelse.»

I samme e-post står det at man kan kreve søknad av de som vil oppholde seg i et annet EØS-land enn det de er bosatt i, men at NAV bare kan gi avslag dersom oppholdet kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten.

Den 26. april 2016 blir e-posten fra direktoratet av 25. april 2016 videresendt fra NAV Internasjonalt til NAV Nordre Aker. Grunnen er at spørsmålet som ble sendt fra NAV Internasjonalt 18. desember 2015, kom fra Oppfølgingsavdelingen i NAV Internasjonalt som nå er overført til NAV Nordre Aker.

Samme dag (26. april 2016) skriver NAV Nordre Aker en e-post tilbake til direktoratet. De skriver:

«Denne e-posten er ikke den avklaringen som ble etterlyst i brevet fra NAV Internasjonalt i desember i fjor, og den etterlater oss med flere spørsmål enn svar.»

NAV Nordre Aker kommer så med en rekke problemstillinger de ønsker svar på. De viser blant annet til brevet de fikk fra direktoratet 18. mars 2015. Der fikk de svar på at en person som var bosatt i et annet EØS-land ikke trengte å søke om å få oppholde seg i et tredje EØS-land, mens de nå fikk beskjed om at det er nødvendig å søke. Avslutningsvis skriver de:

«Vi foreslår at vi treffes og drøfter problemstillingene fordi det er fare for at vi snakker forbi hverandre. Dette er viktige problemstillinger å få avklart fordi det råder stor usikkerhet i organisasjonen på hvordan EØS regelverket skal forstås og praktiseres.»

E-posten av 26. april 2016 fra NAV Nordre Aker blir sendt til Arbeids- og tjenesteavdelingen. Den 2. mai 2016 videresendes e-posten til Ytelsesavdelingen. Det framgår av den videre e-post-utvekslingen mellom saksbehandlere i de to avdelingene at de er usikre på hvem som skal følge opp dette av Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen.

Det blir avholdt et møte mellom Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen. Deretter blir det den 13. juni 2016 avholdt et møte mellom direktoratet og NAV Nordre Aker, der både Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen er representert.

Den 18. august 2016 sender NAV Nordre Aker e-post til Ytelsesavdelingen. De viser til møtet 13. juni 2016 og oversender brevene av 7. januar 2015 og 18. mars 2015. De skriver:

«Dere snakket om en revidering av rundskriv som var på gang og kjente ikke til brev med spørsmål og svar om praksis av § 8-9 for opphold i og utenfor EØS som hadde gått mellom NAV Internasjonalt og Regelverkskontoret i 2015. Vi har hostet opp dette og sender en scannet kopi som avtalt.»

Den 7. oktober 2016 svarer direktoratet på brevet som ble sendt fra NAV Internasjonalt 18. desember 2015. Brevet ble kvalitetssikret av EØS-ekspertise i Ytelsesavdelingen. I brevet står at NAV kan kreve søknad ved opphold i utlandet dersom ikke oppholdet er i det landet brukeren regnes som bosatt. En slik søknad mener de skal behandles etter folketrygdløven § 8-9, men de skriver at en slik søknad: «bare [kan] avslås dersom reisen/oppholdet kan forverre vedkommendes helsetilstand eller vanskeliggjøre den medisinske behandling».

I samtaler med Internrevisjonen har saksbehandleren og EØS-eksperten svart at de ikke kjente til NAVs praksis med å gi avslag på grunn av geografi alene. Derfor ble dette heller ikke understreket i brevet.

Brevet av 7. oktober 2016 blir avsluttet med: «Vi vil vurdere om det er behov for endringer i rundskrivet». Brevet ble sendt fra et kontor i Ytelsesavdelingen. Ansvar for rundskrivsarbeid for sykepenger under utenlandsopphold lå på denne tiden i Arbeids- og tjenesteavdelingen, som ofte fikk støtte for dette arbeidet av et annet kontor i Ytelsesavdelingen. Ingen av kontorsjefene fra disse tre kontorene kan huske at det ble gjort noe for å vurdere behovet for rundskrivsendringer, og det ligger ikke spor etter dette i relevante filstrukturer.

Den 23. mars 2017 avholdes et møte mellom Arbeids- og tjenesteavdelingen og NAV Nordre Aker. På forhånd har NAV Nordre Aker og NAV Oslo utarbeidet en liste over 25 punkter med utfordringer de ønsker å løfte opp til direktoratet. Blant utfordringene er et ønske om å oppdatere rettskildene på EØS-rundskrivets deler om AAP og sykepenger og rundskrivene for §§ 8-9 og 11-3 i folketrygdløven. De skriver:

«Det er rettet en henvendelse allerede til sykepengekontoret som er besvart, men svaret har ikke gjort det klarere hvordan slike saker skal løses.»

Etter flere møter mellom direktoratet, NAV Oslo og NAV Nordre Aker besluttet Arbeids- og tjenesteavdelingen 31. oktober 2017 *Handlingsplan Oppfølging på utenlandsområdet (SP og AAP)*. Blant handlingsplanens tolv punkter inngår:

«Gjennomgå og rette opp rettskildene med rundskriv med utgangspunkt i Ftrl. kap 8, 11 og hovednummer 45.

Utarbeide rutiner av § 8-9 for EØS-borgere på NAV-kontor og legge tilgjengelig på Navet/lage opplæringsopplegg/implementeringsopplegg av dette.»

Den 7. desember 2017 skriver NAV Oppfølging Utland ved NAV Nordre Aker en e-post til direktoratet i etterkant av at de har hatt kontakt med direktoratet knyttet til deltakelse i såkalt pakkemøte med EFTAs overvåkningsorgan ESA (se kapittel 7.5). Etter å ha svart på det som gjaldt selve henvendelsen, legger de til:

«Det er åpnet for å gi innspill om forståelsen av regelverket og praktiseringen og om noe bør justeres på av det og her er våre innspill:

- Det mangler sentrale retningslinjer i form av et dekkende rundskriv og grensesnitt om hvordan NAV skal behandle saker om utenlandsopphold i AAP-saker. Dette gjelder også

på SYFO-området men siden ESA-møtet gjaldt en konkret sak på AAP er det det vi i første rekke har omtalt.

- På dette området er det mange problemstillinger som trenger sentrale retningslinjer og som gjelder for et langt utover NAV Oppfølging Utland sitt ansvarsområde (arbeidsrettet oppfølging av brukere som mottar AAP og oppfølging av aktiviteter og tiltak) og som ikke bare gjelder AAP. Hva med for eksempel brukere som er folkeregistrert i Norge men har senter for livsinteresser i et annet EØS-land (og dermed kan anses som bosatt der etter forordningen) som ønsker å ta med seg kontantytelse til det andre landet i under et år. Skal ikke også da forordningen og ikke folketrygdlovens § 11-3 gjelde? Etter å ha vært med på EØS-seminar med KA<sup>3</sup>, forstår vi at de mener det og kan begrunne det godt. Men når det gjelder AAP skal NAV Oppfølging utland bare vurdere de som vil flytte til et annet EØS-land jf. grensesnitt og rundskriv, igjen definert ved å ha intensjon om å oppholde seg i landet i over 12 måneder. Så skal det enkelte NAV-kontor gjøre en aktivitetsvurdering for EØS-borgere som vil oppholde seg i sitt andre land i under 12-måneder?

- NAV Oppfølging utland er god på å vurdere om aktivitetsplikten vil være oppfylt i utlandet ut fra vurderingspunkter utviklet gjennom praksis og nedfelt i interne rutiner. Vi har nå omskrevet det som før var eksportrutinen og kalt det for aktivitetsvurdering. Der blir ikke lenger brukt «senter for livsinteresser» som et vurderingspunkt for om aktivitetsplikten er oppfylt, kun som en måte å avgjøre om bruker kan anses som bosatt i det andre landet og om forordningen eller folketrygdlovens skal gjelde.

For å sikre riktig regelverksforståelse og bidra til lik praksis i hele etaten samt rydde i hvem som har ansvar for hva er det et behov for at Direktoratet/ departementet setter seg sammen med NAV Klage og Anke og lager noen fungerende retningslinjer (grensesnitt/rundskriv/informasjon på navet og nav.no. mv)

NAV Oppfølging utland har først og fremst kompetanse og erfaring med arbeidsrettet oppfølging og kan bidra når det gjelder hvordan vi kan gjøre en vurdering av aktivitetsplikten i utlandet.»

Samme dag svarer Arbeids- og tjenesteavdelingen i en e-post til NAV Nordre Aker:

«Takk for tilbakemeldingen i tråd med tidligere mail.

Fint at dere belyser utfordringer som dere ser i deres arbeid. Noe som også er i tråd med det arbeidet vi har startet.»

Med «det arbeidet vi har startet» sikter direktoratet til handlingsplanen som ble besluttet 31. oktober 2017. Internrevisjonen har fått opplyst av to saksbehandlere som jobbet med disse tiltakene at handlingsplanen bare delvis ble fulgt opp. De to tiltakene vi gjenga over ble ikke fulgt opp i det hele tatt. De oppgir flere grunner til dette, men en vesentlig grunn var at de brukte en del tid på å finne riktige personer i Ytelsesavdelingen å samarbeide med. I tillegg ble det så mye arbeid med innføringen av regelendringene på AAP som ble innført fra 1. januar 2018, at andre oppgaver ble nedprioritert.

---

<sup>3</sup> NAV Klageinstans har opplyst at dette ikke var et EØS-seminar. Klageinstansen hadde et fysisk fagmøte om AAP 22. november 2017, knyttet til nye AAP-regler, der også EØS var tema. Fokus var på bosted og lowvalg.

### Våre observasjoner

Brevet fra NAV Internasjonalt av 18. desember 2015 gir uttrykk for en tolkning av rettstilstanden som sammenlignet med den daværende gjeldende fortolkningen er nærmere den riktige tolkningen som ble gjort høsten 2019. En klar forskjell er imidlertid at de opererer med et skille på statsborgerskap, som ikke er gjort i de to aktuelle rundskrivene.

Direktoratets svar i e-posten av 25. april 2016 og brevet av 7. oktober 2016 er svært nær det som ble tolkningen høsten 2019. De er tydelige på at man kun kan gi avslag på sykepenger under utenlandsopphold i EØS-land dersom reisen/oppholdet kan forverre helsetilstanden eller forlenge arbeidsuførheten. De er ikke like tydelige på den implisitte konklusjonen at man ikke kan gi avslag alene på grunn av opphold i et annet EØS-land. De som jobbet med å besvare henvendelsene kjente imidlertid ikke til hva som var praksis ute i organisasjonen.

Svarene fra direktoratet blir ikke formidlet til andre enheter i etaten, selv om innholdet i dem er av interesse for f.eks. de som jobber med dette på NAV-kontor og i NAV Klageinstans.

Saksbehandlere fra fire ulike kontorer i direktoratet er involvert i å besvare henvendelsene. Usikkerhet om hvem av dem som har ansvar for å svare påvirker saksbehandlingstiden, og det øker risikoen for mangelfull oppfølging.

### 7.5 Pakkemøter med ESA<sup>4</sup>

Den 2. september 2015 mottok ESA (EFTAs overvåkningsorgan) en klage fra en bruker. Klagen handlet om en bruker som ville flytte til Sverige og ta med seg AAP. Han fikk varsel om avslag ved eventuell flytting på bakgrunn av brudd i aktivitet og oppfølging. Sånn sett er den konkrete klagesaken litt på siden av vår problemstilling i og med at det ikke var folketrygdloven § 11-3 og utenlandsoppholdet i seg selv som var grunnen til varsel om avslag. Isteden var grunnen spørsmålet om forsinkelse i arbeidsavklaringen etter folketrygdloven § 11-8. Men med bakgrunn i klagen var det i perioden 2015–2017 kommunikasjon mellom departementet og direktoratet, som etter hvert også inkluderte mer generelle spørsmål knyttet til mottak av AAP i andre EØS-land. Derfor er dette relevant for vårt mandat.

ESA ber i brev av 30. september 2015 til Arbeids- og sosialdepartementet om å bli orientert om regelverket for AAP i tilknytning til forordningens artikler 3 og 7.

Etter innhenting av informasjon fra underliggende enheter svarer direktoratet departementet i et brev av 21. oktober 2015. I brevet skriver direktoratet:

«Det er NAV Internasjonalt som behandler alle AAP saker som skal vurderes for eksport til et EØS-land, se Rådsforordning nr. 883/2004 artikkel 3 og 21.»

Selv om departementet ber om orientering knyttet til artiklene 3 og 7, velger direktoratet å svare med henvisning til artiklene 3 og 21. Som vedlegg til brevet legger direktoratet ved rutinen for behandling for AAP-saker ved NAV Internasjonalt. Redegjørelsen handler om flyttesaker (som behandles ved NAV Internasjonalt). Hvordan NAV håndterer resten av artikkel 21 («opphold») orienterer ikke direktoratet om. I intervjuer har Internrevisjonen fått opplyst at man i NAV oftest har

---

<sup>4</sup> ESA er EFTAs overvåkningsorgan. De holder hver høst et årlig «pakkemøte» der de har samlet en «pakke» med problemstillinger som de ønsker å ta opp med norske myndigheter. I 2016 hadde ESA 73 saker de ønsket å drøfte med berørte departementer under pakkemøtet, som gikk over to dager.



knyttet eksport-begrepet til utbetalinger til personer med adresse i utlandet. Men noen opplyser også at bruken av begrepet ikke har vært konsekvent. Vi registrerer at i et brev fra 2017 bruker ESA eksport-begrepet både om bosatt og opphold: «Article 21.1 (...) on the export of cash benefits, covering both stay and residence abroad».

Den videre kommunikasjonen om saken, inklusive pakkemøtet i 2016, handler i stor grad om «eksport-rutinen», som altså er hvordan NAV Internasjonalt og etter hvert NAV Nordre Aker behandler AAP-saker der de allerede har lagt til grunn at brukeren har flyttet. Det blir stilt spørsmål om når man kan kreve søknad, i hvilke tilfeller man må fatte formelt vedtak og hvordan begrepet «senter for livsinteresser» brukes som en del av vurderingen i rutinen.

Til pakkemøtet i 2017 melder ESA opp en oppfølgingssak etter saken på pakkemøtet i 2016. De har en agenda på fire punkter der to av dem handler om generelle vilkår for AAP. I sak 2 understreker ESA at artikkel 21 gjelder både «residing or staying» og spør hvordan dette lar seg forene med folketrygdens bestemmelser om utenlandsopphold i ftrl. § 11-3. I sak 3 viser de til begrepet «senter for livsinteresser» som de har fått oppgitt at blir brukt i NAVs rutine for eksportvurdering. De spør hvorfor dette er relevant da dette begrepet skal brukes til å bestemme en persons bosted etter artikkel 11 og ikke til å avgjøre eksport etter artikkel 21.

25. oktober 2017 holder departementet og direktoratet et formøte før pakkemøtet. Fra NAV møter fem personer på dette formøtet. Én fra Ytelsesavdelingen, én fra Arbeids- og tjenesteavdelingen, én fra NAV Klageinstans og to fra NAV Nordre Aker. De to fra direktoratet har oppgitt, i samtale med Internrevisjonen, at de ikke hadde særskilt EØS-kompetanse.

Deltakeren fra NAV Klageinstans oppgir til Internrevisjonen at han i formøtet stilte spørsmål om de andre på møtet mente at § 11-3 *kunne* benyttes til å gi avslag på AAP grunnet utenlandsopphold innenfor EØS-området. Han opplevde at han ikke fikk respons fra de andre møtedeltakerne, noe han syntes var underlig. Han oppgir at han hadde forberedt spørsmålet godt og visste akkurat hva han skulle spørre om. Derfor husker han dette godt.

Deltakeren fra Ytelsesavdelingen bekrefter versjonen til deltakeren fra NAV Klageinstans. De tre øvrige møtedeltakerne fra NAV oppgir at de ikke husker detaljer fra møtet nå drøye to år etterpå.

Den 27. oktober 2017 avholdes selve pakkemøtet. Her deltar NAV med tre bisittere, som er representanten fra Arbeids- og tjenesteavdelingen og de to fra NAV Nordre Aker.

Den 30. november 2017 oversender departementet ESAs oppsummering etter møtet til de som var bisittere. Når det gjelder spørsmålet om begrepet «senter for livsinteresser», skriver ESA at de har blitt orientert om at det kan ha vært en misforståelse. Dette fordi begrepet kun blir brukt som en del av vurderingen for om brukeren kan gjennomføre hensiktsmessige oppfølgingsaktiviteter, og ikke som en selvstendig vurdering. Dette er i tråd med utgangspunktet for rutinen til NAV Nordre Aker som kun behandler de som allerede regnes som *bosatt* i et annet land. Men det er ikke i tråd med hva resten av NAV vurderer når det er spørsmål om *opphold*.

Av ESAs oppsummering fremgår det at de er blitt orientert om at norsk lovgivning omfatter muligheten til å ta ut AAP under utenlandsopphold. Ifølge oppsummeringen gjelder dette både hvis man er bosatt i et annet EØS-land eller ved opphold i et annet EØS-land, med. Her er begrunnelsen at hvis det er konflikt mellom folketrygdloven og forordning 883/2004, går sistnevnte foran. At praksisen i NAV er å gi avslag på AAP under utenlandsopphold med bakgrunn i bestemmelsen i folketrygdloven § 11-3 om krav om opphold i Norge, blir ikke formidlet til ESA.

Den som representerte direktoratet som bisitter på pakkemøtet, har oppgitt at hun ikke hadde EØS-kompetanse og heller ikke kjente til NAVs praksis i disse sakene. De to fra NAV Nordre Aker som var bisittere på møtet, har oppgitt at de kjente til NAVs praksis, men at deres rolle kun var å svare vedrørende sin klagesak.

#### *Våre observasjoner*

I kommunikasjonen mellom direktoratet og departementet og videre til ESA er det risiko for at partene snakker forbi hverandre. Både skriftlig og i møter blir orienteringen om hvordan vi behandler eksport etter artikkel 21 begrenset til hvordan vi behandler flyttesaker.

### 7.6 Ansvar og samarbeid for internasjonale saker

Flere avdelinger i direktoratet har ansvar for internasjonale saker på sine områder. I etatens ansvarsdokument ble det tidligere definert to typer ansvar:

- **Linjeansvar:** Arbeidsoppgaver som enheten har eneansvar for å løse, faglig og ressursmessig, slik at resultatkrav og mål for etaten nås. I linjeansvar ligger også et lovtolkningsansvar.
- **Regimeansvar:** Ansvar for å utarbeide rammer og retningslinjer som etaten skal følge. I regimeansvar ligger også et ansvar for å forankre og følge opp praksis. Ansvar for etterlevelse ligger i linjen.

Regimeansvaret skulle være tverrgående, og slik ivareta helheten. Hvilken linje som har lovtolkningsansvaret for de enkelte lover og paragrafer, kommer frem av vedlegg 1 til NAV-loven.

I tildelingsbrevet for 2014 vedlegg 4, ber departementet direktoratet rapportere særskilt på: «Det skal redegjøres for status på utviklingsarbeidet på for å forbedre saksbehandlingstid og kvalitet på utenlandsområdet, herunder for saker som gjelder brukere bosatt i Norge. Det skal legges vekt på organisering av utenlandsområdet, utvikling av støttesystemer og tiltak for å få bedre oversikt over omfanget av utenlandssaker.».

I 1. tertialrapport til departementet, datert 13. juni 2014, rapporterer direktoratet blant annet følgende: «På direktoratsnivå arbeides det konkret med å etablere et mer helhetlig ansvar (regimeansvar) på utlandsområdet. Dette innebærer konkret et ansvar for å utarbeide rammer og retningslinjer som etaten skal følge, og for å forankre og følge opp praksis.».

To arbeidsdokumenter fra juni 2014 og desember 2014 viser at Ytelsesavdelingen har jobbet konkret med regimeansvar for utenlandsområdet. Etableringen av et regimeansvar var imidlertid en prosess som skulle drøftes mellom avdelingene i direktoratet. Et regimeansvar for utenlandsområdet vil berøre flere avdelinger, og notatet fra desember 2014 drøfter om det bør ligge i Ytelsesavdelingen eller Kunnskapsavdelingen. Det foreligger ingen dokumentasjon på hva som skjedde med saken etter notatet i desember 2014. I alle versjoner av ansvarsdokumentet etter 2014, er imidlertid ansvar for utenlandsområdet ikke tatt inn som regimeansvar. Fra 2018 er regimeansvar ikke lengre et begrep i ansvarsdokumentet.

Det har også etter 2014 vært forsøk på å etablere et mer helhetlig samarbeid på internasjonale saker, herunder EØS. I august 2016 tok Kontor for familietelser, etter at de fikk ansvar for EØS og internasjonalt arbeid, initiativ til at det ble etablert en internasjonal faggruppe. Den «internasjonale faggruppen» skulle være et felles forum på tvers av ytelses og seksjoner i Ytelsesavdelingen.

Gruppen hadde noen møter før den ble oppløst da det ikke var tilstrekkelig med relevante tverrfaglige temaer til at møtene ble prioritert.

I 2016 ble det også gjort et forsøk på å etablere et samarbeid på internasjonalt område mellom Ytelsesavdelingen og Kunnskapsavdelingen. Kunnskapsavdelingen hadde på dette tidspunktet et mer formalisert samarbeid med Arbeids- og tjenesteavdelingen, men hadde ikke oversikt over det internasjonale arbeidet i Ytelsesavdelingen. I referat fra møte mellom Kunnskapsavdelingen og Ytelsesavdelingen 6. april 2016 gis det uttrykk for at det er behov for et EØS-koordineringsorgan med eget mandat. I referatet står det at det er naturlig at dette ledes av Kunnskapsavdelingen. Det holdes møte igjen 27. september 2016 der man har kartlagt og fått oversikt over ansvar og ulike internasjonale fora Ytelsesavdelingen og Kunnskapsavdelingen deltar i. Vi kan ikke se at man gikk videre med etablering av et EØS-koordineringsorgan eller at det har vært møter mellom Ytelsesavdelingen og Kunnskapsavdelingen etter 2016.

En tredje gruppe er «EØS-gruppen». EØS-gruppen ble etablert høsten 2012 etter at det hadde kommet mange EØS-borgere til Norge sommeren 2012. Det var uklart hvilke rettigheter denne gruppen hadde. EØS-gruppen ble opprettet «for koordinering av EØS-relevante problemstillinger for NAV.» Gruppen skulle være til støtte for NAV på problemstillinger som går på tvers av fagområder. Primært arbeidet gruppen med problemstillinger knyttet til hvilke rettigheter utenlandske EØS-borgere har når de kommer til Norge. EØS-gruppen ble ledet av Arbeids- og tjenesteavdelingen, men hadde også medlemmer fra Ytelsesavdelingen, Kommunikasjonsavdelingen og NAV Internasjonalt. EØS-gruppen hadde ansvar for oppdatering av «EØS-veilederen», som var en samleside på intranettet for EØS-relatert faginformasjon.

EØS-gruppen var også tiltenkt å bli involvert i arbeidet med *Handlingsplan Oppfølging på utenlandsområdet (SP og AAP)* ved utgangen av 2017. På dette tidspunktet hadde det imidlertid vært en diskusjon siden våren 2017 om EØS-gruppens eksistens, og gruppen ble endelig lagt ned februar 2018. Gruppen ble aldri involvert i arbeidet med handlingsplanen.

#### *Våre observasjoner*

Vi ser at det ved flere anledninger har blitt tatt initiativ til å koordinere og ansvarsfeste arbeidet på utenlandsområdet. Ut fra våre observasjoner er ikke dette arbeidet prioritert og fullført.

### 7.7 Lovendring på AAP i 2017

I juni 2017 vedtar Stortinget endringer i kapittel 11 i folketrygdloven med virkning fra 1. januar 2018. Formålet med endringene for arbeidsavklaringspenger var en smalere inngang til ordningen, strammere stønadsløp og styrkede arbeidsinsentiver. Samtidig endres § 11-3 om opphold i utlandet.

Før 1. januar 2018 lød folketrygdloven § 11-3 tredje ledd slik:

«Et medlem kan også få ytelser etter dette kapitlet i en begrenset periode under opphold i utlandet dersom det kan godtgjøres at utenlandsoppholdet er forenelig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten, og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll»

Etter 1. januar 2018 lød folketrygdloven § 11-3 tredje ledd slik:

«Et medlem kan også få arbeidsavklaringspenger under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår. Det er en forutsetning at utenlandsoppholdet er forenlig med

gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll. Medlemmet må på forhånd søke Arbeids- og velferdsetaten om godkjenning av utenlandsoppholdet.»

Vi ser at adgangen til å motta AAP under opphold i utlandet ble endret fra «begrenset periode» til «inntil fire uker» og det ble skrevet inn et krav om forhåndssøknad om godkjenning.

I Prop. 74 L (2016–2017) skriver departementet:

«Praksis i Arbeids- og velferdsetaten er at utenlandsopphold inntil fire uker vanligvis godkjennes, men lengre perioder kan også godkjennes»

Dette er i tråd med rundskrivet til folketrygdløven § 11-3. Her har det helt fra innføringen av AAP stått følgende om AAP under utenlandsopphold:

«Det bør vanligvis ikke utbetales ytelser utover tidsrommet for en vanlig feriereise. Med vanlig feriereise menes en periode på inntil fire uker.»

Lovendringen er i stor grad en kodifisering av gjeldende praksis, men med en liten innskjerping i og med at det nå blir satt en øvre grense på fire uker per kalenderår.

#### *Våre observasjoner*

Lovendringen for AAP gjelder alle utenlandsopphold, og vil derfor gjelde for utenlandsopphold utenfor EU/EØS. Det hadde derfor ikke vært unaturlig om det ble nevnt i forarbeidene at forordning 883/2004 gjør at denne lovendringen kun får betydning for reiser utenfor EU/EØS. Verken i høringsnotatet, proposisjonen eller komiteinnstillingen ble EØS-avtalen eller forordningen nevnt under drøftingen av endringene rundt utenlandsopphold.

### 7.8 Møter med Sivilombudsmannen, Trygderetten og Regjeringsadvokaten

I henhold til ansvarsdokumentet for direktoratet som gjaldt frem til juni 2018 hadde Kunnskapsavdelingen i direktoratet ansvaret for at det ble arrangert jevnlig kontaktmøter med Sivilombudsmannen, Trygderetten og Regjeringsadvokaten. Ansvaret for koordinering av etatens arbeid mot disse er videreført i det nye ansvarsdokumentet fra juni 2018.

Ledelsen i Kunnskapsavdelingen opplyser til Internrevisjonen at det er Juridisk seksjon som har ansvaret for kontaktmøtene med Trygderetten, men disse møtene har ikke vært avholdt siden 2015. Av referater fra møtene i perioden 2012–2015 fremgår det at prinsipielle spørsmål og ulik praksis blir drøftet, med bred deltakelse fra ulike fagmiljøer i NAV. Den problemstillingen Internrevisjonen kartlegger har ikke vært tema i denne perioden.

Kunnskapsavdelingen har ikke egne møter med Sivilombudsmannen, men opplyser at arbeids- og velferdsdirektøren deltar på departementets møter med Sivilombudsmannen ca. hvert annet år. Vi har ikke sett agenda og referater fra disse møtene.

Kunnskapsavdelingen har møter med Regjeringsadvokaten i konkrete saker. Vi har ikke funnet referater fra disse møtene.

### *Våre observasjoner*

Det avholdes få kontakt- eller koordineringsmøter mellom Trygderetten, Sivilombudsmannen, Regjeringsadvokaten og Kunnskapsavdelingen i direktoratet som har ansvaret for slike møter. Faste møter mellom direktoratet og Trygderetten kunne sikret et bedre grunnlag for rask og helhetlig håndtering i saker som den som er tema for vår kartlegging.

Internrevisjonen har ikke undersøkt hva Kunnskapsavdelingen mener ligger i det ansvaret de har på området.

## 7.9 Opplæring for NAV Forvaltning og NAV-kontorene, og fagmøter i resultatområdene

I 2016 gjennomførte NAV Internasjonalt opplæring for NAV Forvaltning og NAV-kontorer i flere fylker. Opplæringen ble holdt av de fagansvarlige på sykepenger og sykefraværsoppfølging. De spør i opplæringen: «Er det riktig forståelse at retten til å ta med seg sykepenger til utlandet kun gjelder i forbindelse med flytting og ikke midlertidig opphold i annet EØS land?» Opplæringen presenterer NAV Internasjonalt sin fortolkning av forordningene og § 8-9, men tar forbehold da de venter på en avklaring fra direktoratet. Opplæringen mener at bosted ikke er det sentrale, men gjør samtidig et skille mellom EØS-borgere og norske statsborgere. Norske statsborgere blir EØS-borger først når de flytter til et EØS-land. Opplæringen i fylkene ble avsluttet 1. oktober 2016, da ytelsesbehandlingen av sykepenger ved NAV Internasjonalt ble overført til NAV Arbeid og Ytelser. NAV Arbeid og ytelser hadde ikke opplæring av enheter i andre linjer som del av sitt ansvarsområde.

Problemstillinger knyttet til forordning 883/2004 artikkel 7 og artikkel 21 og folketrygdloven §§ 8-9 og 11-3 er i perioden oppe i ulike fagmøter i resultatområdene i ytelseslinja. Sakene som er oppe handler om bosted, flytting og/eller medlemskap, og ikke midlertidige opphold.

### *Våre observasjoner*

Problemstillingen knyttet til forordningen og § 8-9 blir gjort kjent for deler av etaten gjennom opplæringen NAV Internasjonalt holder i enkelte fylker.

Da rundskrivene er så klare på at folketrygdlovens bestemmelser gjelder for personer som bor og arbeider i Norge, antar vi at det ikke har vært nødvendig å drøfte saker for denne gruppen i fagmøter.

## 8. Perioden 2017–2019

I kapitlet som følger beskriver vi saksgangen for NAVs avklaring og tolkning av forordning 883/2004 artikkel 21, slik vi forstår den ut fra intervjuer med NAV-ansatte og den dokumentasjon som Internrevisjonen har fått tilgang til.

Viktige spørsmål er hvorfor NAV på et tidligere tidspunkt ikke evnet å se at praksis var feil ut fra Trygderettens tolkning. Videre hvorfor NAV ikke implementerte praksisen for nye vedtak og pågående feilutbetalingsaker tidligere. Tilsvarende hvorfor NAV ikke så konsekvensene av en praksisendring for allerede fattede feilutbetalingsvedtak og for personer som eventuelt satt inne til soning på feilaktig grunnlag.

### 8.1 Kjennelser fra Trygderetten

Innledningsvis, som en bakgrunn for forløpet, vil vi gi en oversikt over utviklingen i Trygderettens kjennelser. Internrevisjonen har fått opplyst at NAV Klageinstans årlig mottar 3 500–4 000 kjennelser fra Trygderetten i kraft av å være ankemotpart. Kjennelsene sendes til den enheten i NAV Klageinstans som har forberedt og oversendt ankesaken til Trygderetten.

For å avdekke utvikling i Trygderetten, har Internrevisjonen fått opplyst at NAV Klageinstans har som rutine at saksbehandler og fagleder lokalt går gjennom mottatte kjennelser. Alle kjennelser der Trygderetten har omgjort NAVs vedtak, eller opphevet vedtaket og sendt saken tilbake til ny behandling i NAV, skal diskuteres i fagmøtet. Det samme gjelder stadfestelser som har betydning ut over den enkelte sak. Fagmøter avholdes hver fjerde til sjette uke. Dersom kjennelsen er i strid med rundskrivet, eller bør tas inn i rundskrivet fordi den er relevant og har vekt som rettskilde, løftes kjennelsen til direktoratet fra klageinstansen.

NAV Klageinstans mottok 5. desember 2019 en oversikt fra Trygderetten. Oversikten omfatter 159 kjennelser fra 2012 til 2019. Klageinstansen har gjennomgått flere av kjennelsene, og oppsummert med at Trygderetten fortsetter både å stadfeste og oppheve NAVs vedtak høsten 2017. Trygderetten har i brev av 28. oktober til departementet skrevet at den nye praksisen anses fastlagt i perioden juni 2017 til mars 2018.

Internrevisjonen har gjennomgått 52 kjennelser fra Trygderetten i perioden 16. juni 2017 til 10. mai 2019. Dette er saker hvor Trygderetten både opphever og stadfester NAVs vedtak. Oppstillingen er ikke fullstendig, men viser de kjennelsene vi har blitt gjort kjent med i vår undersøkelse, og kjennelser som ble oppgitt å være relevante i forbindelse med EØS-problematikken.

Ifølge de kjennelsene vi har gjennomgått ble første vedtak opphevet 16. juni 2017. Fram til 27. oktober 2017 ble 13 kjennelser stadfestet. Det var seks relevante stadfestelser i denne perioden. Den 27. oktober 2017 opphevet Trygderetten igjen en kjennelse og viser til at trygdesaken ikke er behandlet etter EØS-reglene. I perioden november 2017 til mars 2018 blir fem kjennelser opphevet. I samme periode ble flere kjennelser stadfestet. I alle de fem kjennelse som oppheves viser Trygderetten til EØS-reglene. Siste relevante kjennelse som stadfester NAV-vedtak er datert 20. juli 2018.

Fra april 2018 blir så å si alle de gjennomgåtte kjennelser opphevet eller returnert til NAV. Se tabellen under, samt en nærmere beskrivelse av kjennelsene i vedlegg 1.

Dato	Utfall	Ytelse	Kommentar
16.06.2017	1 Opphevet	Sykepenger	Retten viser til EØS-reglene
16.06.2017– 27.10.2017	13 Stadfestet	Arbeidsavklaringspenger og sykepenger	Syv kjennelser gjelder aktivitetskravet eller er ikke aktuelle av andre årsaker enn opphold.
27.10.2017	1 Opphevet	Arbeidsavklaringspenger	Viser til EØS-reglene
03.11.2017– 01.12.2017	7 Stadfestet	Arbeidsavklaringspenger	Viser ikke til EØS-reglene. En kjennelse gjelder aktivitetskravet.
08.12.2017– 12.01.2018	2 Opphevet 2 Returnert	Arbeidsavklaringspenger	Retten viser til EØS-reglene i de to kjennelsene som ble opphevet.
12.01.2018– 23.03.2018	3 Opphevet 6 Stadfestet	Arbeidsavklaringspenger og sykepenger	Tre kjennelser er opphevet, retten viser til EØS-reglene. Fem kjennelser er stadfestet pga. aktivitetskrav eller andre årsaker enn opphold.
06.04.2018– 14.09.2018	3 Opphevet 3 Stadfestet 1 Omgjort	Arbeidsavklaringspenger og sykepenger	Tre kjennelser er opphevet, retten viser til EØS-reglene. Retten viser til Tolley-dommen.
22.01.2019- 10.05.2019	2 Opphevet 8 Returnert	Arbeidsavklaringspenger, sykepenger, dagpenger, fedrekvote	To kjennelser er opphevet, viser til EØS-reglene.

Trygderetten har vist til Tolley-dommen (C-430/15) i kjennelse TRR-2017-03528 og TRR-2017-03677.

Tolley-dommen gjaldt tidligere forordning 1408/71 artikkel 22 som senere ble erstattet av 883/2004 artikkel 21. Saken gjaldt en britisk kvinne som flyttet til Spania etter å ha fått innvilget en trygdeytelse (DLA) fra Storbritannia. Storbritannia mente de kunne stille krav om opphold og tilstedeværelse gjennom formuleringen om at bruker «opfylder de i den kompetente stats lovgivning foreskrevne betingelser». EU-domstolen kom imidlertid til at den som oppfyller vilkårene i den kompetente stats lovgivning, har rett til å motta kontantytelser etter den kompetente institusjon etter flytting til en annen medlemsstat. Opphold i den kompetente stat kunne ikke settes som et selvstendig vilkår for å motta ytelsen. (Informasjon hentet fra Regjeringsadvokatens vurdering av 21. oktober 2019, jf. nedenfor).

Direktoratet bestilte 1. oktober 2019 en tolkningsuttalelse fra Regjeringsadvokaten der det stilles en rekke spørsmål, blant annet hva som ligger i begrepet «oppholder seg» og hvorvidt det er anledning til å stille krav om opphold i Norge for de aktuelle ytelsene. Regjeringsadvokaten sender sin vurdering til direktoratet 21. oktober 2019. I brev fra direktoratet til departementet 27. oktober 2019 legger direktoratet Regjeringsadvokatens vurdering til grunn. Her er det blant annet vist til Tolley-dommen og anført:

«Et krav om opphold i Norge vil, selv om det åpnes for unntak på visse vilkår, innebære en begrensning av den retten til eksport som artikkel 21 nettopp var ment å sikre. En slik forståelse vil bety at bestemmelsen delvis mister sitt innhold. Direktoratet mener derfor at det ikke kan stilles et selvstendig krav om tilstedeværelse i Norge.»

Ut fra den informasjonen Internrevisjonen har fått tilgang til, har ikke Tolley-dommen vært kjent for direktoratet før det henvises til den i Regjeringsadvokatens vurdering.

## 8.2 Perioden juni 2017–juli 2018

### 8.2.1 Klageinstansen tar opp ulik forståelse av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21

Trygderetten opphever 16. juni 2017 et vedtak om sykepenges under opphold i EØS-området, hvor det stilles spørsmål om NAVs rundskriv gir en riktig forståelse av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21. Når kjennelsen mottas i klageinstansen legges denne til fagnettverket Lovvalg- og medlemskap (MEL), som vurderte den aktuelle saken, og informerte fagmøtet på sykepenges i september 2017 (det første fagmøtet etter sommerferien). Vi får opplyst at det var uenighet i fagmøtet om Trygderettens tolkning, blant annet på grunn av at de på dette tidspunktet bare var kjent med én slik kjennelse. I tillegg var fire uker utenlandsopphold for arbeidsavklaringspenger nylig blitt lovfestet, jf. Prop.74L (2016–2017) med virkning fra 1. januar 2018. Videre var klageinstansen kjent med at det foregikk arbeid med å utrede muligheter for å avgrense utenlandsopphold for sykepengemottakere til fire uker, som ledd i forenkling av folketrygdloven kapittel 8 og 9, i henhold til bestilling fra departementet i brev datert 8. mai 2017. Direktoratet svarer departementet i brev datert 2. oktober 2017.

Fagnettverket MEL (Lovvalg- og medlemskap) utarbeider et notat, som klageinstansens styringsenhet den 29. november 2017 sender til direktoratet. Det vises til kjennskap til pågående lovutredning, og til at klageinstansen har avdekket ulik praksis og ulike oppfatninger om hvordan trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21 og 7 skal forstås og praktiseres, samt at Trygderetten i en kjennelse nylig (16. juni 2017) har stilt spørsmål om NAVs rundskriv gir en riktig forståelse av artikkel 21. Klageinstansen skriver:

«Det er noe usikkerhet i NAV Klageinstans om kravet om opphold i Norge i bestemmelsene i § 8-9, § 9-4 og § 11-3 er i strid med artikkel 21, og dessuten om disse bestemmelsene som krever opphold i Norge for rett til ytelse, bryter med ikke-diskrimineringsprinsippene i EØS.»

Vi får opplyst at notatet var ment som et varsel om ulik praksis i NAV, og at Trygderetten har stilt spørsmål ved om NAVs rundskriv er i tråd med forordningen. Videre kommer det frem at «NAV Klageinstans undersøker om det bør settes ned en faggruppe eller eventuelt en arbeidsgruppe som kan utrede forholdet nærmere og undersøke rettsavgjørelser (...)».

NAV Klageinstans opplyser videre i notatet at dersom bestemmelsen i §§ 8-9, 9-4 og 11-3 ikke kan gjøres gjeldende i EØS-området, vil konsekvensene av en lovendring ikke ha så store følger som forventet.

### 8.2.2 Ytelsesavdelingen ber om innspill fra Klageinstansen

Den 1. desember 2017 mottar saksbehandler i direktoratet klageinstansens notat av 29. november 2017. Etter interne avklaringer i Ytelsesavdelingen i direktoratet, ber Ytelsesavdelingen om innspill i saken fra NAV Klageinstans den 6. februar 2018. Årsaken til tidsgapet blir forklart med at man ønsket innspill fra EØS-ekspertisen i avdelingen. Første mulighet til å få til dette var den 19. januar 2018 grunnet fravær hos medarbeidere på internasjonalt område.



### 8.2.3 Flere signaler til direktoratet om behov for avklaring av fortolkning

Høsten 2017 får Arbeid- og tjenesteavdelingen flere spørsmål om etatens tolkning og anvendelse av forordningens bestemmelser er korrekt. Den 27. oktober 2017 møter representanter fra ESA representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet med bisittere fra NAV. I møtet stiller ESA spørsmål om folketrygdlovens vilkår er i overenstemmelse med artikkel 21 i forordningen (se kapittel 7.5).

Den 7. desember 2017 sender NAV Nordre Aker en e-post til Arbeid- og tjenesteavdelingen i direktoratet, hvor de påpeker at det mangler avklaringer for AAP i EØS (se kapittel 7.4).

Parallelt gjøres det arbeid i Ytelseslinjen med oppdatering av rundskriv for AAP, som trer i kraft fra 1. januar 2018 (se kapittel 7.7). I rundskrivet fokuseres det på bosted og adgang til eksport av AAP i inntil fire uker, jamfør Prop.74L (2016–2017) kap. 5.3 Opphold i Norge (§ 11-3).

### 8.2.4 Klageinstansen utarbeider notat om ulike fortolkninger og ber om avklaring

Fagnettverket MEL ferdigstiller sin vurdering i 14. mai 2018. Notatet sendes videre fra styringsenheten i klageinstansen til Ytelsesavdelingen 5. juli 2018. I mellomtiden kommer det stadig flere kjennelser mot NAVs praksis (se tabell i kapittel 8.1 over).

I notatet bes det om en avklaring av forståelsen av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21. Dette begrunnes med at det er stor risiko for ulik praktisering av bestemmelsen innad i hele NAV. I notatet drøftes to alternative tolkninger av forordningens artikkel 21. I notatet blir forståelsen av definisjonen «opphold» drøftet, og begrepet «kortvarige opphold, som ferie og besøksopphold» blir nevnt. Notatet gir et forslag til konklusjon om at mer kortvarige ferie/besøk holdes utenfor artikkel 21, og folketrygdloven kommer til anvendelse for slike opphold. Notatet sier ikke noe om hvilke lengder på opphold «mer kortvarige ferie/besøk» skal bety. På dette tidspunktet er det allerede lovfestet rett til inntil fire ukers ferie i utlandet for AAP.

I notatet er det også vist til brev datert 21. desember 2017 fra departementet til direktoratet, hvor det gis synspunkter om retten til å fravike bostedskravet i artikkel 7 ved eksport av dagpenger, og utdypes hvorfor det kan kreves opphold i Norge, jf. artikkel 63. NAV Klageinstans viser til at departementets synspunkter er like aktuelle når det gjelder forståelsen av eksport av kontantytelser etter artikkel 21. Av notatet framkommer:

«Departementet uttalte at plikten til å møte ved innkalling til lege, plikten til å møte ved innkalling til NAV og plikten til å delta på tiltak, vil normalt være vanskeligere ved opphold i utlandet. Kravet om opphold i Norge vil videre gjøre det enklere å gjennomføre kontroll med at vilkårene for ytelsene fortsatt er oppfylt. Dette er momenter som vil kunne begrunne hvorfor vi har oppholdskrav for rett til ytelsene etter folketrygdloven §§ 8-9, 9-4 og 11-3. Disse hensyn er ikke ansett for å være i strid med trygdeforordningen.»

Internrevisjonen ser at kontrollfokuset som departementet her fremhever, kan ha bidratt til klageinstansens resonnement.

NAV Klageinstans nevner også problemstillingen i sin *Kvalitetsrapport for 2017* som legges frem i februar 2018. Det vises i rapporten til at det er avdekket ulik praksis og oppfatninger av hvordan trygdeforordning 883/2004 artikkel 7 og 21 skal forstås og praktiseres. Det vises til at det er opprettet dialog med direktoratet om dette, og at arbeidet vil prioriteres i 2018 (se kapittel 7.1.).

I perioden juni 2017 til og med juli 2018 opphever Trygderetten til sammen 8 saker hvor det vises til manglede vurdering av artikkel 21. I samme periode er en rekke kjennelser blitt stadfestet. Det er stor variasjon i saksinnhold og årsak til at vedtakene stadfestes, og det gjelder ofte ikke kun utenlandsopphold.

Internrevisjonen har fått opplyst at Trygderettens praksis i denne perioden fra juni 2017 til våren 2018 ikke var tydelig for NAV Klageinstans. Årsaker som oppgis til Internrevisjonen er at:

- Trygderetten har systematisk stadfestet NAVs vedtak siden 2012.
- Høsten 2017 og frem til juli 2018 avsier Trygderetten både stadfestelser og opphevelser, jamfør oversikt.
- Samtlige opphevelser blir avsagt med kun to dommere.
- Trygderetten avsier ikke prinsipiell kjennelse med tre eller fem dommere i retten, til tross for at det bryter med Trygderettens faste praksis. Det følger av trygderettsloven § 7 at retten normalt skal settes med to medlemmer. Retten kan settes med tre medlemmer dersom for eksempel de to opprinnelige ikke blir enige eller saken reiser vanskelige rettsspørsmål, eller: «I de tilfellene hvor det må antas at rettens avgjørelse kan bli bestemmende for praksis på et saksområde, kan retten settes med fem medlemmer.»

#### *Våre observasjoner*

Det kan stilles spørsmål om det er tilstrekkelig kommunikasjon mellom Arbeid- og tjenesteadelingen og Ytelsesavdelingen rundt problemstillingene om fortolkning av forordningen 883/2004 artikkel 21.

### 8.3 Perioden august–desember 2018

#### 8.3.1 Arbeid med avklaring av fortolkning av trygdeforordningen 883/2004 artikkel 21

Notatet av 5. juli 2018 fra klageinstansen blir oversendt saksbehandler i Ytelsesavdelingen den 7. august 2018. Arbeidet med å få innspill fra og involvere fagpersoner i Ytelsesavdelingen i direktoratet begynner.

#### 8.3.2 Klageinstansen etterspør regelverksavklaringen og ber direktoratet vurdere å anke sak til Lagmannsretten

Klageinstansen purrer flere ganger på Ytelsesavdelingen i direktoratet under perioden frem mot årsskiftet. Klageinstansen sender den 12. oktober 2018 e-post til Ytelsesavdelingen hvor det framkommer:

«Vi ber dere om å prioritere arbeidet med notatet vårt. Dersom direktoratet er enig med KA i at EØS- forordningen ikke kommer til anvendelse til saker som dette, ber vi dere vurdere anke til lagmannsretten i ankesak 17/03528. Vi vurderer saken som egnet for søksmål. Den har et forholdsvis enkelt og «rent» faktum, og Trygderetten har en meget tydelig rettskildebruk. Vår begrunnelse for å ta ut søksmål i saken er lik den vi redegjør for i notatet.»

Vedlagt i e-posten er notatet av 5. juli 2018, samt Trygderettens kjennelser i sakene 17/03528 (AAP-sak med fire utenlandsopphold, lengste på 5,5 måned) og 17/03677 (13 korte utenlandsopphold i

løpet av 8 måneder, 12 innenfor EØS-området), samt klageinstansens tilsvarende svar til trykkløst på to spørsmål i samme sak.

Samme dag sendes nok en e-post fra klageinstansen, som også etterlyser svar på sitt notat av 5. juli 2018. Den kommuniserer at saken har betydning for mange områder og ber om svar på når direktoratet får sett på saken.

Den 18. oktober 2018 melder Ytelsesavdelingen tilbake til klageinstansen at arbeidsgruppen «rettstilstandsavklaring», som består av tre medlemmer, skal planlegge sitt arbeid fremover, og EØS-saken vil bli gitt prioritet.

Den 6. november 2018 minner klageinstansen atter om notatet av 5. juli og ankesak 17/03528 til Lagmannsretten da bruker har tatt kontakt og ønsker en avklaring. Den 12. desember 2018 purres det igjen fra klageinstansen.

#### *Våre observasjoner*

Etter det Internrevisjonen erfarer skjer det lite i saken fra direktoratets side gjennom oktober og det meste av november. Til tross for flere purringer fra NAV Klageinstans tar det lang tid før problemstillingene blir grepet fatt i. Internrevisjonen får opplyst at årsaken er at mange andre saker da vurderes å være mer presserende, samt fravær. Internrevisjonens inntrykk er at direktoratet er sårbart på internasjonalt område og ikke har andre ressurser å sette inn ved fravær.

#### 8.4 Arbeid med oppdatering av EØS-rundskrivet for AAP foregår parallelt

I direktoratet er man også i gang med et arbeid med å oppdatere EØS-rundskrivet for AAP. I den forbindelse sender direktoratet et brev til departementet den 12. juni 2018. Der ber de departementet om en vurdering av rett til eksport av arbeidsavklaringspenger for brukere som ikke har vært yrkesaktive forut for stønadsperioden. Bakgrunnen for dette var at det i henhold til forordningen ikke er et krav at personer kan ta med seg en ytelse ved flytting/bosetting om de ikke var yrkesaktive da de fikk AAP. Internrevisjonen får opplyst at direktoratet ikke fikk svar på brevet. Vi er ikke kjent med om det er blitt purret på svar. Internrevisjonen erfarer at brevet ble besvart fra departementet 5. desember 2019.

Ytelsesavdelingen godkjenner 13. november 2018 oppdateringen av rundskrivet, som skal gi bedre veiledning om å ta med AAP i et annet EØS-land, samt gi rundskrivet et klarere språk. Rundskrivet skiller tydeligere på rettigheter for eksport av AAP mellom ikke-yrkesaktive og yrkesaktive mottakere av AAP i utlandet. Fagpersoner fra internasjonalt område er ikke involvert i rundskrivsarbeidet. Internasjonalt område fikk videresendt kopi av fagmeldingen til orientering samme dag som den ble godkjent, den 19. november 2018. Fagmeldingen for rundskrivet blir publisert den 23. november 2018.

#### *Våre observasjoner*

Internrevisjonen observerer at et EØS-rundskriv oppdateres for å gi bedre veiledning om å ta med AAP til et annet EØS-land samtidig som det foregår et arbeid for å avklare fortolkning av artikkel 21. Dette kan indikere svikt i kommunikasjon på tvers i Ytelsesavdelingen.

### 8.5 Trygderetten ønsker å forelegge saken til uttalelse for EFTA-domstolen

Den 27. november 2018 oversender klageinstansen Trygderettens brev av 19. november 2018 til direktoratet. Trygderetten mener NAV ikke har tatt innover seg at Trygderetten i en rekke kjennelser har lagt til grunn at artikkel 21 også omfatter kortvarige opphold innen EØS-området. De har samtidig observert at etatens rundskriv ikke er endret på dette punktet. Trygderetten ønsker derfor å be EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse om EØS-forordningen 883/2004 artikkel 21 også omfatter «også kortvarige opphold» i EØS-området for saken TRR-2018-00741 (sykepenger), hvor perioden i utlandet er under en måned. Det blir også henvist til kjennelsen TRR-2017-1058 (AAP) hvor ankeparten har hatt flere opphold i en periode over tre år. Klageinstansen minner samtidig direktoratet på spørsmålet om sak TRR-2017-03528 skal ankes til Lagmannsretten.

Samme dag, 27. november 2018, henvender direktoratet seg først uformelt til departementet og spør om de ønsker å mene noe om sakene. Senere på dagen oversender Ytelsesavdelingen per e-post brevet fra Trygderetten, samt brevet av 19. november 2018 fra Trygderetten og kjennelsen for TRR-2017-03528.

Den 7. desember 2018 får klageinstansen et brev fra Trygderetten med spørsmål om å forelegge nok en ny sak for EFTA-domstolen, TRR-018-3099 (AAP). Den 11. desember 2018 kontakter direktoratet departementet per e-post, og ber igjen departementet gi beskjed om de har noen mening om Trygderettens spørsmål om foreleggelse av sak til EFTA-domstolen. Departementet kontaktet direktoratet den 19. desember 2018 (se kapittel 8.7).

På bakgrunn av klageinstansens purring, svarer direktoratet 14. desember 2018 til klageinstansen at de ser et behov for en gjennomgang av praksis før man tar beslutning om å ta ut søksmål i Lagmannsretten eller ha en mening om å forelegge saken for EFTA-domstolen. Om praksis skal endres eller modifiseres må tas med departementet.

### 8.6 NAV Klageinstans stopper behandling av aktuelle klager og anker

Internrevisjonen har fått opplyst at på bakgrunn av direktoratets svar 14. desember 2018 beslutter leder for NAV Klageinstans den 18. desember 2018 å stoppe all behandling av klage- og ankesaker som gjelder eksport av kontantytelser for sykepenger, pleiepenger og AAP. Direktoratet ved Ytelsesavdelingen og Trygderetten blir informert. NAV Klageinstans har ikke instruksjonsmyndighet overfor andre NAV-enheter, kun i enkeltsaker som har vært til behandling. Klageinstansen orienterer NAV Arbeid og ytelse samme dag om at saksbehandlingen er stanset, slik at de er kjent med at klage- og ankesakene blir satt på vent, men presiserer at de ikke tar stilling til hva NAV Arbeid og ytelse bør gjøre. NAV Arbeid og ytelse tar meldingen til informasjon og forventer nærmere beskjed linjevei fra direktoratet. Internrevisjonen har blitt informert om at verken NAV Kontroll eller ytelsesdirektøren blir informert om saken på dette tidspunktet.

Informasjon fra direktoratet kommer ikke før den 13. mars 2019, men er ikke formulert som en klar beskjed om å stanse behandling av relevante saker. NAV Arbeid og ytelse beslutter å stanse sin behandling av relevante feilutbetalingsaker 14. mars 2019, basert på en egen vurdering.

#### *Våre observasjoner*

Internrevisjonen observerer ut fra overnevnte begivenheter i 2018 i EØS-saken, at det mangler rutiner for eskalering og varsling av stans i saksbehandling i ytelseslinjen. EØS-saken blir heller ikke løftet inn i Ytelsesavdelingens risikovurderingsprosess. Det kan også stilles spørsmål om det er

tilstrekkelige kommunikasjon både mellom enhetene i ytelseslinjen, samt mellom ytelseslinjen og arbeid- og tjenestelinjen.

### 8.7 Departementet informeres formelt om EØS-saken

Den 19. desember 2018 informerer Ytelsesavdelingen klageinstansen om at de nå har vært i kontakt med departementet. Direktoratet skal sende departementet et brev om saken. Internrevisjonen har fått opplyst at NAV Klageinstans bisto med å utarbeide brev og vedleggene.

Den 20. desember 2018 informerer direktoratet departementet i brev om at Trygderetten har varslet om at de vurderer å forelegge spørsmål om artikkel 21 i trygdeforordningen 883/2004 for EFTA-domstolen for en rådgivende uttalelse. Det er spørsmål om artikkel 21 **også omfatter kortvarige opphold** innenfor EØS-området. Det gjelder ankesak 18/00741 og 18/3099.

Direktoratet ønsker dialog med departementet om de to sakene før de svarer Trygderetten. De ønsker også å diskutere sakens materielle side, herunder eventuelt behov for lovendring. Brev fra Trygderetten, kjennelsene, forslag til spørsmål til EFTA-domstolen (utarbeidet av klageinstansen), samt klageinstansens notat av 5. juli 2018 er vedlagt.

Brevet sendes per e-post for å få problemstillingen til departementet så raskt som mulig. Det informeres samtidig om at Trygderetten har gitt utsatt frist for tilbakemelding fra NAV til 31. desember 2018, og man ber om rask tilbakemelding om et møte.

Internrevisjonen ser at sakene 18/00741 og 18/3099 gjelder for opphold innenfor EØS-området på henholdsvis 4 uker, og 7 måneder og 6 dager.

### 8.8 Perioden januar–mars 2019

#### 8.8.1 Tiden før departementets formelle godkjenning av praksisendring

Den 18. januar 2019 avholdes møte med departementet om saken. Internrevisjonen får opplyst av Ytelsesavdelingen at direktoratet la frem bakgrunn for problemstillingen, hvilke saker Trygderetten ønsket å be om rådgivende uttalelser om, forordningens artikkel 21, folketrygdloven § 8-9, § 11-3 og § 14-2, samt forslagene til spørsmål til EFTA-domstolen fra NAV Klageinstans (disse spørsmålene er listet i vedlegg 4 i direktoratets brev av 20. desember 2018 til departementet). Vi er blitt informert om at det ikke finnes referat fra møtet.

#### 8.8.2 Praksis innhentes fra enheter i etaten

Praksis på AAP, sykepenger og pleiepenger innhentes via fagpersoner i Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen. Fagpersonene og enhetene får meget kort tidsfrist. Fristen er satt til utløpet av 23. januar 2019, og e-post forespørselen blir sendt ut 22. januar 2019 kl. 11.21. Korrekt mottaker i Arbeid- og tjenesteavdelingen, som igjen må ta kontakt med enhetene ute, får forespørselen 22. januar 2019 kl. 12.31. Styringsenhetene i Ytelseslinjen, som også må ta kontakt med sine enheter, mottar e-posten den 22. januar 2019 kl. 22.55. Internrevisjonen ser at Sykefraværskontorets fortolkningsansvar for forordningen ikke er tydelig for mottaker i Sykefraværskontoret, og mottaker er heller ikke kjent med NAV-kontorenes praksis rundt denne vurderingen. Internrevisjonen mener også at så korte tidsfrister er uheldig og kan innvirke på kvaliteten og representativiteten på tilbakemeldingene.

Et av spørsmålene i e-posten er: «I den grad praksis er at man ikke anvender artikkel 21 i disse sakene, hvilke konsekvenser vil en anvendelse av artikkel 21 **fremover i tid få**, med tanke på økning i antall saker, økonomiske konsekvenser for NAV m.v.» (Internrevisjonens uthevelse).

Tilbakemeldingene viser varierende praksis og syn på fortolkning. Fra kun en enhet nevnes konsekvenser for tidligere saker: «Når det gjelder økonomiske konsekvenser vil nok disse til dels bli store dersom man skal gå gjennom tidligere saker der artikkel 21 ikke har blitt brukt – det dreier seg om omgjøring, erstatning, saksomkostninger m.m.(...)».

Internrevisjonen har fått opplyst at NAV Kontroll ikke er forespurt å legge frem praksis.

Internrevisjonen antar at spørsmålstillingens fokus på «fremover i tid», samt at NAV Kontroll ikke ble forespurt, innvirker på tilbakemeldingenes verdi.

### 8.8.3 Redegjørelse om forståelse av artikkel 21 og praksis oversendes departementet

I brev av 24. januar 2019 viser departementet til direktoratets brev av 20. desember 2018 samt møte 18. januar 2019. Departementet ber direktoratet redegjøre for etatens praksis og vurdere om forståelsen av artikkel 21 er i tråd med forordningen. Departementet ber også direktoratet vurdere og gjøre rede for konsekvenser ved eventuelt å legge om praksis.

Brevet fra departementet av 24. januar 2019 besvares samme dag, da direktoratet har arbeidet med problemstillingen siden møtet 18. januar 2019. I brevet drøftes sakskomplekset. Den vesentlige forskjellen på Trygderetten og NAVs oppfatning synes først og fremst å være forståelsen av anvendelsesområdet for forordningens artikkel 21.

Direktoratet skriver blant annet:

“(…)NAV har til nå ansett at forordning 883/2004 ikke kommer til anvendelse i tilfeller der mottakeren bor og arbeider i Norge og kun skal oppholde seg i et annet EØS-land i en kort periode, og at sakene dermed skal behandles utelukkende i samsvar med folketrygdlovens regler. Trygderetten anser at forordningen kommer til anvendelse også under midlertidige opphold og har omgjort NAVs vedtak i flere saker der mottakeren bor og arbeider – evt. har arbeidet i Norge. (...)»

Direktoratet kommuniserer også at etatens praksis for AAP ikke er entydig.

I brevet fremkommer det at det antas at en endring som bringer NAVs praksis nærmere Trygderettens syn, vil minske sannsynligheten for at Trygderetten kommer til å anmode EFTA-domstolen om en uttalelse. Situasjonen over tid synes også å ha utviklet seg i en slik retning som gjør at gjeldende praksis ikke lenger ivaretar brukernes behov på en tilfredsstillende måte.

Direktoratet ønsker derfor å tilpasse **fremtidig praksis** slik at forordningens artikkel 21 ikke bare anvendes på stønadmottakere som er bosatt i andre EØS-land, men også vurderes i saker der mottaker bor og arbeider i Norge, så lenge det ikke hindrer aktivitetsplikten.

Etter direktoratets syn vil norske myndigheter ha større muligheter til selv å vurdere hvilken betydning et midlertidig utenlandsopphold skal ha for retten til de aktuelle ytelsene, enn om man får en uttalelse fra EFTA-domstolen.

Direktoratet antar at den økonomiske belastningen for trygden ikke blir vesentlig. Samlet sett antas at endringen som er foreslått heller ikke å ville medføre vesentlige administrative kostnader for NAV.

Direktoratet ønsker å gi en rask tilbakemelding til Trygderetten og ber om en tilbakemelding på redegjørelsen og endring av praksis i tråd med den.

I brevet skrives det ikke noe om lengde på midlertidige opphold.

#### 8.8.4 Direktoratet mottar de første signaler om avklaring fra departementet

I månedsskiftet januar/februar 2019 er det kommunikasjon mellom direktoratet, NAV Klageinstans og Trygderetten vedrørende utsatt frist for svar på spørsmålet om foreleggelse for EFTA-domstolen. Direktoratet kontakter departementet for å høre om det er noen avklaring i saken, jamfør direktoratets brev av 24. januar 2019. Det ble gitt uttrykk fra departementets side at man var usikre på om den langvarige praksisen var feil og at man tilrår å avvente endring av praksis inntil man får et råd fra EFTA-domstolen. Dette legges til grunn for å be om utsettelse fra Trygderetten.

I slutten av februar er det kommunikasjon mellom direktoratet og departementet om omlegging av praksis, jamfør møte 18. januar og brev av 24. januar 2019. Direktoratet får den 22. februar den endelige tilslutning til å gi tilbakemelding til Trygderetten om at NAV vil legge om praksis i tråd med Trygderettens forståelse av artikkel 21. Praksis bør legges om fremover i tid, både for førstegangssaker og for klagesaker, da det vil være svært administrativt krevende om etaten skal gjenoppta alle saker hvor de har avslått søknaden, om disse saker i det hele tatt lar seg identifisere.

I tillegg trekkes frem at etaten bes vurdere tiltak eller rammer som gjør at etaten har kontroll på disse sakene, slik at det ikke blir lengre perioder med mottak av korttidsytelser enn før. Dette kan være rutiner eller krav om å søke eller melde fra på forhånd, presisere at selv om man kan oppholde seg i hele EØS-området, kan man ikke avvile ferie mens man mottar sykepenges osv.

Det fremkommer av e-posten at det vil komme et formelt brev senere, men på grunn av tidsperspektivet får direktoratet denne beskjeden først per e-post.

Klageinstansen mottar en kopi av denne e-posten fra Ytelsesavdelingen.

Internrevisjonen får opplyst fra Ytelsesavdelingen at aktuelle saker kan være vanskelig å identifisere, grunnet etatens gamle IT-systemer, som ikke har tilstrekkelig søkefunksjonalitet. Etaten vil være nødt til å gjennomgå og identifisere sakene manuelt.

#### 8.8.5 Informasjon går ut til enhetene i Ytelseslinjen 25. februar 2019

Etter hva Internrevisjonen kan se, kommuniseres det om saken fra Ytelsesavdelingen til de andre enhetene i ytelseslinjen for første gang på bakgrunn av departementets e-post av 22. februar 2019. Det skjer den 25. februar 2019, ved at klageinstansen etter avtale med Ytelsesavdelingen, sender e-post og informerer de andre resultatområdene (NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie og pensjon, NAV Kontroll) i ytelseslinjen om saken:

«Trygderetten har gjennom flere saker utfordret den regelforståelse og praksis som NAV har lagt til grunn, når det gjelder rett til eksport av kontantytelser innen EØS området. Trygderetten har derfor ønsket å forelegge noen saker for EFTA domstolen for å få en rådgivende uttalelse. Klageinstansen har tidligere orientert om at vi har stanset vår saksbehandling i påvente av nærmere avklaring. Direktoratet fikk sent fredag tilbakemelding fra departementet om at praksis vil bli endret. Nærmere detaljer er ennå ikke kjent, og vi avventer brev fra departementet. Etter avtale med [n.n] deler vi denne informasjonen med de



andre styringsenhetene i Ytelseslinjen. Vi vedlegger mail av 250119 hvor detaljene i saken er nærmere beskrevet.

Når departementets brev foreligger, må det foretas avklaring på flere områder bla hvordan pågående straffesaker skal håndteres. Det må muligens lages en kommunikasjonsstrategi i forhold til endring av praksis.»

Internrevisjonen har fått bekreftet at denne meldingen ble sendt i samråd med Ytelsesavdelingen.

#### 8.8.6 Kommunikasjonen mellom Klageinstansen og NAV Kontroll vedrørende e-post av 25. februar 2019

NAV kontroll blir også informert av klageinstansen per telefon 25. februar 2019 om at det er pågående regelavklaringer vedrørende kortvarige utenlandsopphold fremover i tid og de må samordne praksis. Ifølge NAV Kontroll styringsenhet er dette første gang enheten får informasjon om usikkerhet rundt fortolkning av EØS-forordningen artikkel 21.

I tillegg til telefonsamtalen oversender klageinstansen på ny e-posten av 25. februar 2019 til fagleder i NAV Kontroll:

«(...) Her er kopi av mailen. Hold dette til en begrenset krets. Det må avklares hva endringen innebærer og hvordan den skal kommuniseres utad. Vi nevner spørsmålet om pågående straffesaker til direktoratet, setter deg på kopi også der (...).»

Om bruk av ordet «pågående straffesaker» får Internrevisjonen opplyst følgende:

Klageinstansen var opptatt av at med såpass store endringer i praksis var det viktig at alle som jobbet med saker som ble berørt av praksisendringen ble orientert. Avsender visste at NAV Kontroll var den enhet som leverte anmeldelser på vegne av NAV, og at det ikke var usannsynlig at praksisendringen kunne bety noe for de sakene NAV anmelder. Avsender var ikke på noen måte kjent med de sakene som gikk i rettsvesenet.

Avsender ser i ettertid at hvordan ordet «straffesaker» ble benyttet var uheldig – men at det faller inn under den «sjargon»/språkbruk som vanligvis brukes internt i NAV om de sakene som ble behandlet av NAV Kontroll for mulig anmeldelse, uten at hun reflekterte over hvordan dette kan oppfattes dersom personer utenfor NAV-systemet ville lese dette.

Tanken var som sagt at NAV Kontroll skulle kjenne til praksisendringen slik at de kunne hensynta dette i sitt arbeide.

På spørsmål om NAV Kontroll oppfatning av e-posten fra klageinstansen den 25. februar 2019, har vi fått opplyst at NAV Kontroll forsto e-posten som en praksisendring fremover i tid for de *kortvarige* oppholdene i EU/EØS. NAV Kontroll oppfatning bygger, i tillegg til telefonsamtalen med klageinstans, også på vedleggene som fulgte e-posten av 25. februar. Disse vedleggene var departementets brev av 24. januar til direktoratet, samt direktoratets brev av 24. januar til departementet. Begge disse brevene bruker uttrykkelig begrepet «kortvarige opphold» og «praksisomlegging» (fremover i tid). Endringen kunne ha betydning for de ikke-ferdigbehandlede sykepenge- og AAP-sakene som var til utredning og strafferettslig vurdering. All behandling (utredning og anmeldelser) av kortvarige utlandsopphold ble derfor stanset med umiddelbar virkning inntil varslede avklaringer fra Arbeids- og sosialdepartementet og direktoratet ville foreligge.



I all hovedsak dreier anmeldelsene i NAV Kontroll seg om langvarige opphold i utlandet der bruker ikke har søkt, eller på annen måte avklart med NAV, før de reiste utenlands. Internrevisjonen oppfatter det da slik at i en sak hvor en person for eksempel er anmeldt for flere utenlandsopphold over en lengre periode, må det gjøres en vurdering av om noen av de korte oppholdene må trekkes ut når man kommer frem til beløpet som skulle anmeldes for svindel. Denne beskrivelsen ble bekreftet som å være riktig oppfattet av en sentral medarbeider som arbeider med anmeldelser i NAV Kontroll.

På dette tidspunktet (det vil si slutten av februar 2019) var det fremdeles en oppfatning om at praksisendringen som beskrives i e-posten fra departementet ikke ville påvirke de *langvarige* oppholdene (hvor NAV Kontroll har gått til anmeldelser). Dette fordi det i e-posten fra departementet ba om at direktoratet vurderer tiltak eller rammer som gjør at etaten har kontroll på disse sakene, slik at det ikke blir lengre perioder med mottak av korttidsytelser enn før.

Fordi endringen skulle skje fremover i tid forsto NAV Kontroll e-posten også slik at praksisendringen ikke påvirket de sakene som allerede var anmeldt av NAV og gikk i rettsapparatet (som utelukkende er av langvarig karakter).

Ifølge NAV Kontroll var de usikre på hva som mentes med «kortvarige opphold», men tolket dette til å bety ca. 4 uker. Internrevisjonen får opplyst at de stusset over at det ikke var tydeligere definert, men regnet med at det ville komme nærmere beskjed. Internrevisjonen får forklart at da ingen blir anmeldt for beløp som knytter seg til kortere opphold, avventer NAV Kontroll nærmere avklaringer på dette tidspunktet.

## 8.9 Perioden mars–juni 2019

### 8.9.1 Departementet gir formell tilslutning til at NAV endrer praksis

Departementet gir i brev datert 5. mars 2019 direktoratet i brev form tilslutning til å endre praksis. Brevet blir ikke mottatt av leder og saksbehandler i direktoratet før 14. mars 2019 grunnet problemer med bruk av arkivsystemet Websak. Brevet har en noe annen ordlyd enn e-posten 22. februar 2019. I brevets overskrift er det vist til «midlertidige opphold i EØS-land» og i teksten står det at endringen kommer til anvendelse «også på kortvarige opphold». Videre er det ikke nevnt i brevet at praksisen bare skal gjelde fremover i tid. Departementet ber om tilbakemelding på hvilke tiltak som må iverksettes og hvordan direktoratet vil følge dette opp.

### 8.9.2 Resultatområdene etterlyser føringer

Både NAV Kontroll og NAV Klageinstans er i kontakt med Ytelsesavdelingen i løpet av mars og etterlyser avklaringer.

Den 6. mars 2019 kontakter NAV Kontroll Ytelsesavdelingen per e-post om en konkret straffesak som er berammet for domstolen 19. mars 2019. I aktuelle sak hadde bruker oppholdt seg flere perioder i EØS både korte og lengre perioder. Det ble stilt spørsmål om hvordan de kortere periodene i aktuelle sak skal forstås i lys av ny praksis. Det legges til grunn at anmeldelsen ikke behøver å trekkes, men at det viktig for saksbehandler å være trygg på problematikken rundt kortere opphold og artikkel 21 dersom dette blir et tema under rettsaken.

Den 11. mars gir Ytelsesavdelingen tilbakemelding til NAV Kontroll vedrørende forespørsel 6. mars 2019, hvor det opplyses om forståelsen av praksisendringen, og at saksbehandler må være oppmerksom på at artikkel 21 regulerer tilfellet. Ut fra at det i aktuelle sak er 108 uker utenlandsopphold i løpet av 2 år bør man se på helheten og ikke enkelperioder. Det tilrådes at saken ikke trekkes.

Den 12. mars 2019 gir styringsenheten til NAV Klageinstans i e-post til seksjonsleder i Ytelsesavdelingen uttrykk for stor bekymring for at den aktuelle praksisendringen bare skal gjelde fremover i tid. Det vises til at det fortsatt ikke er mottatt et formelt brev fra Arbeids- og sosialdepartementet om praksisendring, og at vedtaksenhetene ikke synes ha stanset behandling av nye saker. Den 14. mars 2019 anmoder NAV Kontroll i e-post til Ytelsesavdelingen om et møte med Ytelsesavdelingen for å avklare forståelsen av ny praksis når den foreligger, og hvilke betydning dette får for kontrollarbeidet og straffesaker: «med mindre det fremgår klart av føringer fra ASD/direktoratet».

Den 14. mai ber NAV Kontroll i ny e-post til Ytelsesavdelingen om oppdatert status i saken, da det er viktig for NAV Kontroll å få avklaring. Dagen etter svarer Ytelsesavdelingen NAV Kontroll at departementet ikke gav ytterligere retningslinjer i sitt brev. Det opplyses videre fra Ytelsesavdelingen at spørsmålet er tatt opp internt om praksis skal legges om, på hvilken måte, og hvilke grep som skal tas. Det er også opplyst internt at dette har betydning for NAV Kontroll. Den 12. juni sender NAV Kontroll på ny e-post til Ytelsesavdelingen med spørsmål om status i avklaringsarbeidet.

NAV Kontroll anmelder fem personer i 2019 (tre personer i januar og to personer i april). I april anmeldes ikke saker med de korte periodene, selv i saker med lange tidsperioder i EØS-området. Internrevisjon får oppgitt at over tid utreder NAV Kontroll færre og færre EØS-saker, da saksbehandlerne blir usikre på praksis.

Internrevisjonen har fått opplyst at ytelsesdirektøren første gang blir kort orientert om saken 7. mars 2019, uformelt, i forbindelse med en ledersamling. På dette tidspunktet hadde man fått uformelt signal om praksisendring, men hadde enda ikke mottatt brevet av 5. mars 2019.

#### *Våre observasjoner*

Internrevisjonen opplever, spesielt ut fra klageinstansens e-post, at det er uklart hvorfor ikke direktoratet stiller seg spørsmål om man faktisk også må se på saker bakover i tid, og ikke forstår i februar/ mars 2019 at saken kan ha betydning for straffesaker. Internrevisjonen har ikke fått klare svar på dette.

#### 8.9.3 Forberede ny praksis og utarbeidelse av fagmeldinger

Internrevisjonen har fått opplyst at sentrale elementer fra e-posten fra departementet 22. februar 2019 og brev datert 5. mars 2019 ble lagt til grunn for arbeidet. E-posten fra 22. februar 2019 er tydelig på at praksis bør legges om for saker fremover i tid. Begge trekker også frem behovet for kontroll, for å sikre mot at brukere ikke blir gående lenger på korttidsytelser enn før praksisendringen. Dette kan bidra til å forklare hvorfor arbeidet i mars til juni var fokusert på et lavere nivå / praktiske detaljer.

Ytelsesavdelingen sender 13. mars 2019 en orientering til de fire resultatområdene i ytelseslinjen, og til en seksjonsleder i Arbeids- og tjenesteavdelingen. Det fremkommer at «NAV skal legge om praksis

i tråd med Trygderettens forståelse om at sakene skal vurderes opp mot forordningens artikkel 21. (...) Dette vil mest sannsynlig medføre at man fra norsk side ikke kan stanse eller avslå en kontantytelse kun på grunnlag av at bruker skal oppholde seg i et annet EØS-land i kortere perioder. (...) Departementet har kun gitt oss en uformell tilbakemelding på dette per e-post, men vil sende oss et formelt brev i sakens anledning. (...)». Dette er sendt ut før direktoratet har mottatt og er kjent med brev 5. mars 2019.

Fra og med brevet fra departementet 5. mars 2019 blir mottatt medio mars, arbeider Ytelsesavdelingen med å identifisere konsekvenser for rutiner og rundskriv for ytelsene. Internrevisjonen har fått opplyst at arbeidet organiseres med koordinering fra internasjonalt område, og at de respektive ytelsesspesifikke fagområdene selv skal finne konsekvenser og endringsbehov, samt utarbeide og implementere nødvendige endringer på eget område. Videre identifiseres behov for samhandling med Arbeids- og tjenesteavdelingen, som blir forsøkt påkoblet arbeidet.

Internrevisjonen har fått opplyst at det ble vurdert behov for fagmeldinger med det formål å opplyse organisasjonen om ny praksis, og som var ment å fungere som en rutine for saksbehandlere. Rundskrivene planlegges å endres senere.

Vi har fått opplyst at det tar tid å koble på rette ressurser i Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen. Det avholdes møte 3. mai 2019 mellom avdelingene hvor de enes om at Ytelsesavdelingen skal lage fagmelding til AAP, og Arbeids- og tjenesteavdelingen vil lage for sykepengene. Dette er i samsvar med direktoratets fullmaktsoversikt og ansvarsdokument.

Internrevisjonen har fått opplyst at flere ulike personer er koblet på saken til ulike tidspunkter grunnet lite kapasitet i Ytelsesavdelingen. Ytelsesfaglige ressurser som er involvert har etter egen uttalelse dårlig kompetanse på EØS og AAP, og fra internasjonalt område er det opplyst at styrken er innen medlemskap og avgift, ikke trygdeforordningen og etatens praksis.

Internrevisjonen er videre kjent med at Ytelsesavdelingen omorganiseres i februar/mars 2019.

De fleste involverte medarbeidere Internrevisjonen har snakket med, oppgir at de har hatt andre krevende arbeidsoppgaver som ble oppfattet som mer presserende denne våren. Enkelte har deltidsstillinger og/eller jobber deltid i utviklingsprosjekter. Blant annet medførte endring av regelverket på arbeidsavklaringspenger fra 1. januar 2018 mye arbeid i form av avklaringer, henvendelser fra Arbeids- og sosialdepartementet, media og andre. Videre var det flere tyngre saker på det internasjonale området.

#### *Eksempel på fokus under arbeid med fagmeldingene*

I en e-post fra 25. mai 2019 mellom saksbehandlerne i Ytelsesavdelingen, gis det blant annet uttrykk for at man er enige om å ha et møte for å diskutere virkningstidspunkt for praksisendringen:

«sist ble vi enige om at vi må ha et møte der vi alle diskuterer hvilken betydning praksisendringen skal få på klagesaker som ligger på hold og straffesaker som pågår...»

Internrevisjonen har fått opplyst at man her tenkte på fra hvilket virkningstidspunkt praksisendringen skulle gjelde. Saksbehandlerne var kun fokusert på at problemstillingen gjaldt praksisendring fremover i tid.

I e-post av 19. juni 2019 skriver fagperson i Ytelsesavdelingen:

«I straffesaker bør vi informere retten om praksisendringen. NAV Kontroll bør få ansvaret for dette, og for å revurdere saker som fremdeles kan trekkes...».

Internrevisjonen får opplyst at de da begynte å tenke på at man måtte håndtere straffesaker, og at virkningstidspunktet ville få betydning for dette («fremover i tid»).

Vi har fått opplyst fra Ytelsesavdelingen at NAV Kontroll og NAV Klageinstans kom med sine bekymringer om tidligere straffesaker etter at fagmeldingene var publisert.

Vi får opplyst at NAV Kontroll kontaktet Ytelsesavdelingen våren 2019 og sa at saken ville ha betydning for deres kontrollarbeid. Aktuelle saksbehandleren i Ytelsesavdelingen tolket det til at om man endret praksis, kunne ikke NAV Kontroll lenger ta opp saker for de som oppholdt seg utenlands. Dette innebærer at man fremdeles tenkte fremover i tid.

#### *Eksempel på manglende kjennskap til praksis i direktoratet*

18. juni 2019 sender saksbehandler i Ytelsesavdelingen utkast til brev av 21. juni 2019 til Arbeids- og sosialdepartementet. Utkastet til departementet sendes til saksbehandlere i Ytelsesavdelingen og Arbeid- og tjenesteavdelingen, samt til en fungerende kontorsjef i Arbeid og tjenesteavdelingen, og kopi til kontorsjef i Ytelsesavdelingen:

«(...) jeg har ikke tatt inn dette med å endre praksis for opphold av lengre varighet, da det **synes som om praksis likevel er slik at man kan få utbetalt AAP under opphold som strekker seg utover alminnelige ferieopphold**, se rundskriv hovednr 45 punkt 11.4. Vi snakket om dette i går, (n.n), og du skulle diskutere dette litt internt og med [n.n].» (Internrevisjonens utheving).

Internrevisjonen har fått opplyst at saksbehandler ikke mottok noen tilbakemelding på dette, og vi stiller oss undrende til at ingen har reagert da dette ikke kommer frem av aktuelle rundskriv.

#### *Våre observasjoner*

Føringene fra departementet i februar og mars 2019, at praksisendring gjelder saker frem i tid, fremhevelse av kontrollaspektet og bruken av begrepet «kortvarig», var styrende for det videre arbeidet. Dette styrer hvilken prioritet saken blir gitt, både på saksbehandlernivå og ledernivå. Internrevisjonen erfarer også at det våren 2019 ikke var tilstrekkelig kontinuitet i arbeidet, og vi observerer sårbarhet på internasjonalt område med få ressurser. Videre fremstår direktoratets kjennskap til underliggende enheters anvendelse av folketrygdloven §§ 8-9 og 11-3 og artikkel 21 varierende og lite kjent. Internrevisjon erfarer at roller og ansvar har vært utydelige mellom fagmiljøene og internasjonalt område innen Ytelsesavdelingen, det er ulike oppfatninger om hvem som skulle ha eierskap til saken. Hvem som hadde fagansvar for AAP i Ytelsesavdelingen var også utydelig. Vi ser også at det er utilstrekkelig kjennskap til ansvarsdelingen mellom ytelseslinjen og arbeid- og tjenestelinjen vedrørende fortolkningsansvar for EØS-forordningen for sykepenges § 8-9. Dette er heller ikke tydeliggjort i fullmaktsoversikten.

Trygderettens nye praksis gjelder alle midlertidige opphold, uavhengig av periodens varighet. Oppdraget fra departementet var å endre praksis i samsvar med Trygderettens praksis. Dersom fagpersonene hadde hatt kjennskap til den nye praksisen så ville det vært naturlig å tolke «også kortvarige opphold» til å gjelde alle opphold uavhengig av lengde.

#### 8.9.4 Direktoratet svarer på departementets brev av 5. mars 2019

Den 21. juni 2019 svarer direktoratet på departementets brev 5. mars 2019 vedrørende hvilke tiltak som iverksettes for å ha kontroll over sakene og for å tilse at aktivitetskravet opprettholdes, samt hvordan dette vil følges opp. Direktoratet gir tilbakemelding for sykepenger, pleiepenger og AAP. Det opplyses at det vil sendes ut fagmelding til NAV-kontorene om å legge om praksis for midlertidig utenlandsopphold innenfor EØS-området i samsvar med Trygderettens forståelse av artikkel 21. Videre vil rundskriv oppdateres tilsvarende senere. Endringen gjelder fremover i tid, men klagesaker skal likevel behandles etter ny praksis. Direktoratet ber om tilbakemelding fra departementet dersom de har synspunkter på redegjørelsen. Internrevisjonen er ikke kjent med at det er mottatt slik tilbakemelding.

#### 8.9.5 Fagmeldinger sendes ut til etaten

Fagmeldinger for AAP og sykepenger ble kommunisert til resten av etaten via «ukesmail» henholdsvis 25. og 27. juni 2019. Her kommuniseres det at praksis må endres, verken AAP eller sykepenger kan stanses eller avslås utelukkende på bakgrunn av opphold i EØS-området. Det legges opp til noe ulik praksis på grunn av at den digitale søknadsløsningen for sykepenger ikke er mulig å endre på kort varsel.

##### *Fagmelding sykepenger*

Overskrift i fagmeldingen er «Kortvarig utenlandsopphold innenfor EØS-området». Hva som anses som et kortvarig utenlandsopphold er ikke definert. Det fremkommer blant annet at:

«Arbeids- og sosialdepartementet har etter innspill fra Trygderetten bestemt at sykepenger ikke kan stanses eller avslås kun på grunnlag av at brukeren skal oppholde seg, eller har oppholdt seg i et annet EØS-land. Dette betyr at NAV med umiddelbar virkning må endre praksis i tilfeller hvor brukeren skal reise til et EØS-land, slik at EØS-forordning 883/2004 artikkel 21 kommer til anvendelse. Praksisendringen innebærer at det ikke lenger er nødvendig å vurdere «senter for livsinteresse» før man behandler en søknad om utenlandsopphold ved opphold i et annet EØS-land. EØS-forordning 883/2004 artikkel 21 gir en mottaker av sykepenger fra NAV rett til å beholde ytelsen ved opphold i et annet EØS-land, så lenge øvrige vilkår for å beholde sykepenger er oppfylt. Siden søknaden om utenlandsopphold i dag er en integrert del av den digitale selvbetjeningsløsningen for sykepenger vil NAV inntil videre be om at brukeren søker om å beholde sykepenger under utenlandsopphold selv ved opphold i et annet EØS-land...»

##### *Fagmelding arbeidsavklaringspenger*

Overskrift i fagmeldingen er «Ny praksis: Arbeidsavklaringspenger ved kortvarig utenlandsopphold innenfor EØS-området». Av fagmeldingen fremkommer det blant annet at:

«Arbeids- og sosialdepartementet har etter innspill fra Trygderetten bestemt at arbeidsavklaringspenger ikke kan stanses eller avslås kun på grunnlag av at brukeren skal oppholde seg, eller har oppholdt seg i et annet EØS-land. Dette betyr at NAV med umiddelbar virkning må endre praksis i tilfeller hvor brukeren skal reise til et EØS-land, slik at EØS-

forordning 883/2004 artikkel 21 kommer til anvendelse. EØS-forordning 883/2004 artikkel 21 gir en mottaker av arbeidsavklaringspenger fra NAV rett til å beholde ytelsen ved opphold i et annet EØS-land, så lenge øvrige vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger er oppfylt. Det vil ikke lenger være nødvendig å søke om å beholde arbeidsavklaringspengene ved opphold i EØS-området».

Videre fremkommer det at pågående klager skal vurderes etter ny praksis.

### 8.10 Perioden juli–august 2019: Reviderte fagmeldinger og tverrfaglig arbeidsgruppe

Fagmeldingene skaper mange spørsmål ute i etaten, og direktoratet får raskt tilbakemelding på behov for nærmere avklaringer.

Den 1. juli 2019 avholdes et videomøte mellom representanter fra Ytelsesavdelingen, Arbeids- og tjenesteavdelingen, NAV Klageinstans og NAV Arbeid og ytelser. Vi får opplyst at det ble stilt spørsmål om hvordan eventuelle krav om gjenopptakelse av tidligere saker skulle håndteres, og at det også var en viss motstand mot den nye praksisen. På bakgrunn av tilbakemeldingene beslutter direktoratet å utarbeide nye, reviderte fagmeldinger. Disse sendes på høring til styringsenhetene i resultatområdene 5. juli, med frist 11. juli 2019. Problemstillinger det arbeides med er hvordan håndtere krav om gjenopptak av tidligere saker og fra hvilket tidspunkt den nye praksisen skal gjelde (virkningstidspunkt).

NAV Klageinstans, NAV Arbeid og ytelser og NAV Kontroll gir innspill på reviderte fagmeldinger, hvor det stilles spørsmål om det er en praksisendring eller om tidligere vedtak må anses for å være feil. For eksempel skriver NAV Kontroll: «Dette (spørsmålet om kortvarige opphold) er ikke minst viktig i forhold til behandlingen av feilutbetalings saker og strafferettslige vurderinger». Videre fremkommer det fra NAV Klageinstans:

«Vi er fremdeles usikre på hva praksisendringen innebærer: Har tidligere praksis vært feil, eller legger vi oss nå på en annen praksis innenfor samme tolkningsrom, slik at endringene gjelder fremover i tid? Hvis sistnevnte er tilfellet, trenger vi ikke behandle saker om gjenopptak. Hvis tidligere praksis har vært feil, bør alle gamle saker som har vært behandlet feil gjennomgå, herunder tilbakekrevings- og straffesaker.(...)».

Den 17. juli 2019 avholdes et telefonmøte mellom Ytelsesavdelingen og NAV Kontroll.

Internrevisjonen har fått opplyst at tema for telefonmøtet, etter innspill fra NAV Kontroll, var uavklarte spørsmål i etterkant av reviderte fagmeldinger. Dette inkluderte spørsmål om begrepene kortvarige og langvarige utenlandsopphold, fra hvilket tidspunkt ny praksis skulle gjelde, og hvilken betydning dette hadde for pågående straffesaker. Det kom ingen avklaring i møtet, men Internrevisjonen har fått opplyst at en forsto at langvarige opphold var politianmeldt og brukere sonet fengselsstraff. Det ble vurdert behov for å koble på departementet. NAV Kontrolls representant tilbyr seg å møte i direktoratet og ta med seg oversikt over hvilke straffesaker som er berørt.

Vi har fått opplyst at seksjonsleder og kontorsjef i Ytelsesavdelingen, som avvikler ferie, blir orientert om det avholdte telefonmøte. Ytelsesavdelingen finner grunn for å stanse reviderte fagmeldinger og behov for et møte med bred deltakelse fra etaten. Ytelsesdirektør, som også var på ferie, blir orientert om dette samme dag. Direktør for NAV Kontroll ble orientert i forkant av telefonmøte, og NAV kontroll sender ut melding om stans av alle berørte saker til sine enheter etter møtet.

Dagen etter, 18. juli 2019, orienterer Ytelsesavdelingen også styringsenhetene i ytelseslinjen om behov for å gjøre grundigere vurderinger knyttet til virkningstidspunkt for ny praksis og eventuelle gjenopptakelseskrav. Det vises til at:

«[v]i ser, som dere påpeker, at dette kan potensielt få store konsekvenser og derfor er viktig at vi ikke forhaster oss i saken. [...] Vi ber om at saker der bruker ønsker gjenopptakelse, stilles i bero inntil endelig avklaring foreligger. Tilsvarende rundskrivsarbeid settes på hold i påvente av avklaring».

Internrevisjonen har fått opplyst at ytelseslinjen var tynt bemannet i juli grunnet sommerferie, og at det var vanskelig å hente folk inn fra ferie. Det er ønskelig med ledere på møtet, så det innkalles til møte første mulige tidspunkt over ferien. Møteinnkallingen som sendes 31. juli 2019 viser at det er ønskelig med et møte før dialog med departementet knyttet til virkningstidspunktet for praksisendring, og at NAV ikke synes å ha behandlet utenlandsopphold, som er lengre enn kortvarige, i samsvar med artikkel 21. Innkallingen gikk til direktørene for resultatområdene i ytelseslinjen, ledere i Brukerseksjonen i arbeids- og tjenestelinjen, samt saksbehandlere som arbeidet med fagmeldingene.

Møtet avholdes 13. august 2019. Internrevisjonen har fått opplyst at det ble ansett nødvendig å gå i dialog med departementet, men at det først var ønskelig med noe skriftlig å vise til. Det ble nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe med formål å se nærmere på problemstillingene og mulige konsekvenser for å ha et utgangspunkt for videre dialog med departementet. Det foreligger ikke referat fra møtet eller skriftlig mandat til arbeidsgruppen. Arbeidsgruppens deltakere er fra Ytelsesavdelingen, Arbeids- og tjenesteavdelingen, NAV Klageinstans, NAV Kontroll og NAV Arbeid og ytelse.

Arbeidsgruppen avholder flere møter. Imellom møtene ble det fordelt arbeid til hver enkelt deltaker. Arbeidsgruppen innhenter blant annet ytterligere opplysninger om praksis ved NAV-kontorene og praksis fra EØS-rett. Juridisk seksjon i Kunnskapsavdelingen ble koblet på 16. august 2019 for å gi en vurdering av betydningen av eventuell rettsanvendelsesfeil. Juridisk seksjon utarbeider en betenkning som oversendes arbeidsgruppen 26. august 2019.

Den 29. august 2019 foreligger utkast til notat fra arbeidsgruppen, som sendes på intern høring i arbeidsgruppen. Konklusjonen er: «Etter arbeidsgruppens vurdering, taler flere momenter for at det foreligger en rettsanvendelsesfeil all den tid artikkel 21 ikke er vurdert i angjeldende saker.» Det fremkommer av e-posten at notatet foreløpig ikke inneholder hvordan ugyldige vedtak skal håndteres.

Internrevisjonen har fått opplyst at Ytelsesavdelingen 30. august 2019 var i telefonkontakt med departementet. Det ble samme dag sendt e-post om behov for snarlig møte for å få dialog om: «hvordan vi skal håndtere saker som anmodes gjenopptatt eller saker der vi vet at artikkel 21 er vurdert feil». Det vises til at en: «ser at det er en stor risiko for at flere saker med domfellelse der det er utslagsgivende at artikkel 21 ikke har vært vurdert». Vedlagt e-posten følger et forkortet notat fra arbeidsgruppen som avslutningsvis oppsummeres med: «Arbeidsgruppen mener det kan argumenteres for at det foreligger en rettsanvendelsesfeil, noe som vil kunne medføre ugyldighet hvis feilen kan ha virket inn på avgjørelsens innhold. Arbeidsgruppen ønsker spørsmålet forelagt departementet.».

Samme dag ber Ytelsesavdelingen NAV Kontroll om å utarbeide en oversikt over anmeldte saker som har ført til domfellelse.



### *Våre observasjoner*

Internrevisjon har intervjuet både saksbehandlere og ledere som har vært involvert i saken. Vi har ikke fått tydelige svar på hvorfor man ikke før juni/juli 2019 så for seg konsekvensene for straffesaker. Vi har heller ikke fått klare svar på hvorfor man ikke ser at om NAV har brukt feil lovanvendelse så vil det ha konsekvenser for saker bakover i tid.

## 8.11 Perioden september–oktober 2019: Endelig avklaring om rettsanvendelsesfeil og kontakt med andre myndigheter

Ytelsesdirektøren ber i e-post 2. september 2019 om snarlig møte med departementet da saken har stor prinsipiell betydning. I tillegg til møte på saksbehandler- og mellomledernivå, bes det om møte med ekspedisjonssjefer for å sikre god forankring. Vedlagt e-posten sendes samme forkortede notat fra arbeidsgruppen som ble oversendt 30. august 2019.

Samtidig begynner arbeidet med å stoppe berammede straffesaker. I e-post fra Ytelsesavdelingen til NAV Kontroll 3. september 2019 spørres det om muligheten for å be påtalemyndighetene om utsettelse av berammede straffesaker. Samtidig understrekes det at man ikke ønsker å «flagge» usikkerheten om NAVs praksis er riktig, slik at man ikke «binder seg» på noen måte eller gir forhåpninger vi ikke vil være i stand til å oppfylle. På dette tidspunktet er det ennå ikke avklart med departementet om det foreligger «rettsanvendelsesfeil».

Innledningsvis ønsker NAV Kontroll å sende melding til politidistriktene i hver enkelt anmeldt sak, og til påtalemyndighetene hvor man er kjent med at det er berammet saker for domstolene. NAV Kontroll ber 4. september 2019 Ytelsesavdelingen om å lage en beredskapsplan for hvordan dette skal håndteres overfor media. Det vurderes raskt at det er vanskelig å kontakte politidistrikt og påtalemyndighetene uten at saken vil komme ut i media. NAV Kontroll har opplyst at de opplevde at det var klar forventning om at saken ikke skulle til media, før det var nærmere avklart hvorvidt det forelå en rettsanvendelsesfeil. NAV Kontroll orienterer Ytelsesavdelingen om dette i e-post 6. september 2019. I en ny e-post fra NAV Kontroll av 10. september til Ytelsesavdelingen orienteres det om at man har fått kjennskap til at det er berammet to straffesaker, den ene allerede 16. september, og at det haster svært med en avklaring på rettsspørsmålet. Ytelsesavdelingen svarer samme dag at det er berammet møte med departementet påfølgende fredag, og at NAV Kontroll må avvente dette møtet.

Det blir avholdt møte med departementet fredag 13. september 2019. Internrevisjonen er blitt orientert om at direktoratet redegjør for konklusjonen fra arbeidsgruppen. Etter hva vi forstår diskuteres det om hvor sikker direktoratet er på konklusjonen fra arbeidsgruppen. Ulike løsninger drøftes, herunder å forelegge saken for Justisdepartementet, men det enes om å forelegge problemstillingen for Regjeringsadvokaten for vurdering.

Internrevisjonen har fått opplyst at det etter møte med departementet er kontakt mellom ledere i ytelseslinjen vedrørende en berammet straffesak som skal gå for retten mandag 16. september 2019. Det ble drøftet hvorvidt saken burde trekkes. I etterkant av samtalen fredag som ble avsluttet like før kl. 16, finner leder for NAV Kontroll å ikke trekke saken med bakgrunn i at det fortsatt ikke var endelig fastslått rettsanvendelsesfeil og at departementet ønsker ytterligere utredning av problemstillingen hos Regjeringsadvokaten inkludert spørsmålet om å få saken prøvet for EFTA-domstolen. Denne beslutningen formidles ytelsesdirektøren, flere ledere i



Ytelsesavdelingen og ledere i NAV Kontroll's kontrollenheter. Hensikten med å sende til kontrollenhetslederne var blant annet å orientere lederen til saksbehandleren som var innkalt som vitne for NAV, om at vedkommende måtte være åpen om uklarheter rundt artikkel 21. Vi får opplyst at meldingen aldri kom frem til rette leder. Internrevisjon har fått opplyst fra leder for NAV Kontroll at dette faktum ble han først informert om i desember i år. Saken går som tilståelsessak 16. september 2019 uten vitneførsel. Tiltalte dømmes.

Vi får opplyst at leder for NAV Kontroll beslutter å varsle påtalemyndighetene 16. september 2019. De sender så brev i hver enkelt anmeldt sak og ber politidistriktene om å sette sakene i bero inntil rettsspørsmålet er avklart. Videre ble påtalemyndigheten i politidistriktene anmodet om å be domstolene utsette berammede hovedforhandlinger.

I brev 17. september 2019 orienterer departementet Regjeringsadvokaten om at direktoratet vil: «innhente en tolkningsuttalelse fra Regjeringsadvokaten relatert til anvendelsen av (EF) forordning 883/2004».

Leder for NAV Kontroll orienterer 26. september 2019 ytelsesdirektøren om en uformell samtale han hadde med konstituert statsadvokat hos Riksadvokaten, som opplyste at de hadde mottatt henvendelser fra lavere påtalemyndigheter, og spurte ham om han var kjent med sakskomplekset. Han gav derfor en uformell orientering og avsluttet med at han antok at Riksadvokaten ville bli formelt orientert. NAV Kontroll ber på dette grunnlag ytelsesdirektøren om å orientere Riksadvokaten.

I slutten av september 2019 har direktoratet møte med Regjeringsadvokaten. Internrevisjonen har fått opplyst at direktoratet redegjorde for problemstillingen, og at Regjeringsadvokaten ønsket skriftlig bestilling.

Ytelsesavdelingen sender 2. oktober 2019 formell bestilling av tolkningsuttalelse til Regjeringsadvokaten i samsvar med departementets brev datert 17. september og møte 27. september 2019. Bestillingen ble forelagt departementet for innspill før oversendelse til Regjeringsadvokaten. Direktoratet har internt statusmøte 4. oktober 2019. Ytelsesdirektøren oversender statusrapporten til Departementet og etterspør klarhet i videre samhandling og prioritering. Statusrapporten for uke 40 viser ønske om muntlig henvendelse til Riksadvokaten grunnet Riksadvokaten praktiserer full offentlighet.

Direktoratet har 16. oktober 2019 møte med Riksadvokaten, hvor det blir redegjort for problemstillingen og at det med stor sannsynlighet er begått rettsanvendelsesfeil.

Den 18. oktober 2019 har direktoratet møte med departementet. Internrevisjonen har fått opplyst at det var ventet at Regjeringsadvokatens vurdering ville vært klar på dette tidspunktet. Vurderingen var ikke klar, men møtet ble likevel avholdt. Direktoratet redegjør for møtet med Regjeringsadvokaten 27. september 2019 og møtet med Riksadvokaten den 16. oktober 2019.

Direktoratet mottar Regjeringsadvokatens vurdering den 21. oktober 2019. Påfølgende dag avholdes det møte med departementet. Internrevisjonen har fått opplyst at regjeringsadvokatembetet deltar og redegjør for sin juridiske vurdering. Samme dag, etter møtet med departementet, har direktoratet nytt møte med Riksadvokaten, hvor det orienteres om Regjeringsadvokatens endelige konklusjon om rettsanvendelsesfeil.

Det arbeides i den siste perioden her parallelt med å utarbeide oppdaterte fagmeldinger og rutiner, kartlegge omfanget av saker som er feilbehandlet, samt forberede kommunikasjonsstrategi og pressekonferanse. Internrevisjonen har ikke undersøkt dette nærmere ut fra mandatet.

Det blir 25. oktober 2019 avholdt nytt møte mellom direktoratet og departementet. Statsråd og arbeids- og velferdsdirektør deltar. Internrevisjonen har fått opplyst at møtet ble avholdt for at statsråden skulle få en: «orientering om saken og direktoratets vurderinger og sikre en omforent forståelse av veien videre...».

Direktoratet sender 27. oktober 2019 brev til departementet og redegjør formelt om saken, herunder opplyses det at det er nedsatt en gruppe som vil ta de berørte sakene opp til ny behandling.

Den 28. oktober avholder departementet, Riksadvokaten og NAV felles pressekonferanse.

## Vedlegg: Oversikt over utvalgte kjennelser fra Trygderetten i perioden 16. juni 2017–10. mai 2019

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2016-02497	16.06.2017	01.10.2015 til 01.02.2016 osv.	Opphevet	Sykepenger	TRR skriver: "Ettersom ankemotparten ikke har foretatt noen vurdering av artikkel § 21 og den betydning for anvendelsen av folketrygdloven § 8-9 i et tilfelle som Aps, finner retten det riktig å oppheve det påankede vedtaket slik at hennes krav om sykepenger kan vurderes opp mot artikkel 21. Retten vil bemerke at artikkel 21 etter sin ordlyd ikke bare gjelder i tilfeller hvor medlemmet bosetter seg i en annen medlemsstat enn den kompetente stat, men også i tilfeller hvor medlemmet oppholder seg i en annen medlemsstat".
TRR-2016-03288	16.06.2017	19.06.2015 til 13.08.2015	Stadfestet	AAP	Søkte om å beholde AAP ved opphold i land i Sør-Asia. Retten peker på at det ikke var søkt på forhånd og at oppholdet var over 4 uker. <i>(Internrevisjonens kommentar: Vedrører ikke EØS-land).</i>
TRR-2016-02619	07.07.2017	desember 2014 til september 2015	Stadfestet	AAP	Gjelder flytting og aktivitetsplikt. Ytelse ble stanset 19.1.15. Retten kan derfor ikke se det godtgjort at Ap etter utflyttingen til Land X innenfor EØS tilfredsstiller kravet i folketrygdloven § 11-3 om at han i henhold til aktivitetsplanen enten mottar medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak.
TRR-2016-03045	14.07.2017	Flere opphold i perioden 06.06.2012 til 02.02.2015	Stadfestet	AAP	Fikk sykepenger og AAP samtidig. Tilbakebetalingssak. Land er ikke nevnt.
TRR-2016-03119	04.08.2017	18.10 til 26.11.2015	Stadfestet	Sykepenger	Gjelder opphold i land i Sørøst-Asia. <i>(Internrevisjonens kommentar: Vedrører ikke EØS-land).</i>

Saknr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2016-03142	04.08.2017	28.11.2015 til 19.03.2016	Stadfestet	AAP	Retten peker på at aktivitetskravet ikke ble oppfylt ved opphold i utlandet. TRR legger ikke opphold i EØS-land til grunn i sin behandling.
TRR-2016-03238	18.08.2017	28.03 til 09.06.2015	Stadfestet	Sykepenger	Sykepenger til land i Vest-Europa. Retten sier det ikke er en begrenset periode. Retten viser ikke til EØS-reglene.
TRR-2016-02847	25.08.2017	Mange opphold i perioden 07.08.2012 til 15.02.2015	Stadfestet	AAP	Tilbakebetaling av AAP. Viser ikke til EØS-reglene. Opphold i Spania.
TRR-2017-02359	25.08.2017	Ikke relevant	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over avvisning av klage som ble for sent satt fram.
TRR-2016-03380	01.09.2017	Flere opphold i perioden 23.5.2011- 15.11.2013	Stadfestet	AAP	Feilutbetalings sak. Mottok AAP samtidig som opphold i land i Norden.
TRR-2017-00600	06.10.2017	02.04.2016 til 16.04.2016	Stadfestet	Sykepenger	Søkte om å beholde sykepenger ved opphold i Spania. Retten legger ikke opphold i EØS-land til grunn i sin behandling.
TRR-2017-01925	13.10.2017	Ikke oppgitt	Stadfestet	Sykepenger	Gjelder tilbakekreving av feilutbetalte sykepenger. Land og periode er ikke oppgitt.
TRR-2017-00123	13.10.2017	Flere perioder i perioden 3.4.2013- 24.1.2014	Stadfestet	Sykepenger	Gjelder opphold i utlandet med sykepenger. Land ikke oppgitt i kjennelsen.
TRR-2017-00624	27.10.2017	07.11.2015 til 21.11.2015	Stadfestet	Sykepenger	Gjelder anke over avslag på krav om sykepenger under opphold i utlandet. Syden-reise nevnes i kjennelsen. Retten kan ikke se det som sannsynlig at hun var arbeidsufør på grunn av sykdom. EØS-reglene nevnes ikke.
TRR-2016-02634	27.10.2017	10.10.2012 til 09.08.2015	Opphevet	AAP	TRR skriver: "NAV har ikke behandlet hans trygdesaker etter EØS-reglene".

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2017-00705	03.11.2017	Fra 27.07.2015	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over stans av arbeidsavklaringspenger grunnet utenlandsopphold. Land ikke oppgitt. EØS-reglene nevnes ikke. Retten bemerket at det uansett ville vært grunnlag for å stanse arbeidsavklaringspengene siden vedkommende var i et tiltak når han reiste utenlands, og slik sett ikke oppfylte aktivitetskravet.
TRR-2017-00363	10.11.2017	I alt 17 opphold i perioden 10.01.2012 til 25.11.2014	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte arbeidsavklaringspenger. Opphold i London nevnes i dommen. EØS-reglene nevnes ikke.
TRR-2017-02306	10.11.2017	I alt 15 opphold i perioden 15.02.2011 til 06.08.2013	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte arbeidsavklaringspenger. Land er ikke oppgitt i kjennelsen. EØS-reglene nevnes ikke.
TRR-2017-00964	17.11.2017	Åtte opphold over 10 måneder i perioden 19.02.2014 til 10.12.2014	Stadfestet	AAP	Sak om tilbakekreving. TRR legger ikke opphold i EØS-land til grunn i sin behandling.
TRR-2016-03526	17.11.2017	Fra 28.04.2015	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over vedtak om stans av arbeidsavklaringspenger. Opphold i Polen uten godkjenning fra NAV, som også medførte fravær fra tiltak.
TRR-2017-02528	17.11.2017	I alt 7 opphold i perioden 12.10.2012 til 05.12.2013	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over tilbakekreving av arbeidsavklaringspenger. Opphold i Spania og Marokko. EØS-reglene nevnes ikke.
TRR-2017-02937	01.12.2017	26.01.2013 til 01.04.2015	Stadfestet	AAP	Gjelder anke over vedtak om tilbakekreving av feilutbetalte arbeidsavklaringspenger ved utenlandsopphold. I hele perioden har hun periodevis oppholdt seg i Sverige. Retten nevner ikke EØS-reglene.

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2017-02308	08.12.2017	Fem opphold i perioden 04.04.2015 til 10.01.2016	Opphevet	AAP	NAV viser til 14/03580, 15/01934 og 15/03354 som støtter NAVs syn. Gjelder EØS-borger som er tilbake til hjemland. TRR skriver: "NAV har ikke behandlet hans trygdesaker etter EØS-reglene".
TRR-2017-02929	15.12.2017	1. juni 2011 til 15. oktober 2014. Flere opphold i utlandet.	Returnert	AAP	Krav om tilbakebetaling av AAP. Retten finner ikke at saken er tilstrekkelig opplyst til å ta stilling til om han har oppholdt seg i utlandet i det omfang NAV Klageinstans har lagt til grunn. Etter det retten kan se, har NAV Klageinstans ikke foretatt en selvstendig vurdering av de fremlagte kontoopplysningene. TRR skriver ikke noe om opphold i EØS-land.
TRR-2017-00333	22.12.2017	06.12.2014 til 03.01.2015	Returnert	AAP	Søkte om å beholde AAP ved opphold 4 uker i utlandet. "Etter rettens oppfatning hefter det såpass mange uklarheter vedrørende saksbehandlingen og de faktiske forhold, at ankesaken bør henvises tilbake til NAV Klageinstans for videre behandling. Hensynet til kontradiksjon trekker i samme retning". TRR skriver ikke noe om EØS.
TRR-2017-00478	12.01.2018	02.09.2015 til 10.11.2015	Opphevet	AAP	Gjelder krav om å beholde arbeidsavklaringspenger under opphold i Frankrike. Retten viser til forordningen 883/2004 i sin begrunnelse.
TRR-2017-00989	12.01.2018	30.04.2015 til 01.06.2015	Stadfestet	Sykepenger	Gjelder anke over avslag på krav om sykepenger. Retten finner at vedkommende ikke var arbeidsufør til ethvert arbeid. Ifølge kjennelsen var det opphold i Spania. EØS-reglene nevnes ikke.
TRR-2017-00795	19.01.2018	Flere perioder i perioden 29.04.2014 til 07.05.2015	Stadfestet	AAP	Saken gjelder tilbakekreving av feilutbetalte arbeidsavklaringspenger. Det vises til bruk av bankkort i Storbritannia. Retten viser ikke til EØS-reglene.
TRR-2017-01685	19.01.2018	Periode ikke oppgitt	Stadfestet	Sykepenger	Gjelde anke over avslag på søknad om sykepenger under behandlingsreise til Ungarn. EØS-reglene nevnes ikke. Retten har

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
					lagt avgjørende vekt på at uttalelser fra legespesialister ikke fyller kravene til dokumentasjon.
TRR-2017-01058	26.01.2018	Flere perioder i tidsrommet 01.03.2010 til 10.12.2013	Opphevet	AAP	TRR viser til 16/02634 og 17/02308. TRR viser til i artikkel 21 i forordning 883/2004.
TRR-2017-03662	02.03.2018	Seks perioder i tidsrommet 23.08.2011 til 22.09.2014	Opphevet	AAP	TRR viser til 16/02634, 17/02308 og 17/01058. TRR viser til av artikkel 21 i forordning nr. 883/2004.
TRR-2017-01708	09.03.2018	Gjelder ytelse fra 03.09.2015	Stadfestet	AAP	Gjelder aktivitetsplikt, og ikke opphold. TRR skriver: Trygderetten har i tidligere saker lagt til grunn at artikkel 21 gir mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til å eksportere ytelsen til andre EØS-land dersom oppholdet i utlandet ikke hindrer vedkommende i å oppfylle de forpliktelsene vedkommende har som mottaker av arbeidsavklaringspenger. Retten har derfor kommet til at vilkårene i folketrygdloven § 11-6 ikke var oppfylt. TRR viser til EØS-forordningen.
TRR-2018-00668	16.03.2018	Stans i utbetalingene fra 21.10.2016	Stadfestet	AAP	Gjelder stans av arbeidsavklaringspenger ved opphold i Polen. Retten mener han avbrøt sin aktivitetsplikt for å komme tilbake i arbeid. EØS-reglene nevnes ikke i kjennelsen.
TRR-2018-00590	23.03.2018	22.04 til 31.12.2016	Stadfestet	AAP	Bruker søkte om å beholde AAP under utenlandsopphold. Land er ikke oppgitt i dommen. I perioden hun søkte om å beholde AAP var det satt opp møte med arbeidsgiver og NAV.
TRR-2018-00567	23.03.2018	21.11.2016 til 13.12.2016	Opphevet	Sykepenger	TRR skriver: "NAV hadde ikke behandlet sykepengesaken etter EØS-reglene. Retten fant at ap var omfattet av forordning EØF 883/2004 som arbeidstaker i Norge, og at hun ifølge artikkel 21 i utgangspunktet har rett til sykepenger når hun oppholder seg i hjemlandet Litauen.

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2017-03503	06.04.2018	Flere perioder i perioden 18.03.2011 til 22.11.2015	Stadfestet	AAP	Saken gjelder tilbakekreving av feilutbetalte arbeidsavklaringspenger. Land er ikke oppgitt i kjennelsen. Retten bemerker at unntaksregelen (utenlandsopphold) ikke kommer til anvendelse.
TRR-2017-01265	13.04.2018	15.08 til 03.09.2016	Omgjort	Sykepenger	Gjelder sykepenger 3 uker til land i Europa. EØS ikke nevnt i kjennelsen.
TRR-2017-02054	13.04.2018	13.02 til 30.06.2016	Stadfestet	AAP	Gjelder opphold i Spania med arbeidsavklaringspenger. Retten viser ikke til EØS-reglene. Retten viser også til at det er praksis for at utenlandsopphold normalt ikke skal overstige 4 uker.
TRR-2017-02148	13.07.2018	Fremtidig ytelse	Opphevet	AAP	Gjelder eksport ved utvandring. Retten er etter dette kommet til at Ap ikke kan anses å ha brutt aktivitetsplikten da han flyttet til Land C. Retten viser til artikkel 21 i forordningen.
TRR-2018-03048	20.07.2018		Stadfestet	Sykepenger	Gjelder krav om gjenopptak etter avslag. Retten har vurdert at anken ikke kan føre fram. Avslaget gjaldt krav om sykepenger i utlandet. Retten har i kjennelsen ikke vurdert oppholdet i utlandet, og har ikke vist til EØS-reglene.
TRR-2017-03528	24.08.2018	4 opphold i perioden 01.03.2010 til 30.03.2013	Opphevet	AAP	TRR viser til 16/92634, 17/0328, 17/1059 og C430/15 Tolley. Retten skriver: "NAV har ikke vurdert retten til å beholde arbeidsavklaringspengene på grunnlag av EØS-avtalen.". Retten viser til artikkel 21 i trygdeforordningen.
TRR-2017-03677	14.09.2018	13 korte opphold i perioden 08.02.2013 til 13.09.2013	Opphevet	AAP	TRR viser til 16/02634, 17/02308, 17/01058, 17/3662 og 17/01708. TRR viser også til EU-domstolens prejudisielle avgjørelse i sak C-430/15 Tolley. Gjaldt saker både innenfor og utenfor EØS-området. Retten viser til forordningens artikkel 21(1).



Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2018-01101	22.01.2019	15.4.2010 til 30.9.2015	Opphevet	AAP	Ap har hatt jevnlig opphold i Land C. TRR viser til 17/03662 som igjen henviser til sakene 16/02634, 17/02308 og 17/01058. Retten skriver: "Trygderetten har i en rekke saker lagt til grunn at artikkel 21 gir mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til å eksportere ytelsen til andre EØS-land i tilfeller der oppholdet i utlandet ikke kommer i strid med de forpliktelsene vedkommende har som mottaker av arbeidsavklaringspenger".
TRR-2018-00607	27.02.2019	49 dager	Returnert	Fedrekvote	TRR skriver 13.12.18 til NAV at de vurderer å sende saken til EFTA-domstolen vedrørende betydning artikkel 21 i forordning. NAV svarer 26. februar 2019 at rettens spørsmål har ført til at departementet har kommet til at praksis på dette området bør endres.
TRR-2018-00741	01.03.2019	Periode er ikke beskrevet	Returnert	Sykepenger	TRR sender 19.11.18 brev til KA og skriver at de vurderer å legge saken fram for EFTA-domstolen, vedrørende EØS-forordning 883/2004 artikkel 21 også omfatter kortvarige opphold. NAV svarer 26.2.19 etter flere purringer. NAV sier de har forelagt spørsmålet for direktoratet, som igjen har tatt dette opp med departementet. NAV skriver at departementet har kommet til at praksis bør endres.
TRR-2018-02114	01.03.2019	22.02 til 21.03.2017, 23.03 til 21.04.2017	Returnert	Sykepenger	TRR returnerer saken til NAV. TRR viser til artikkel 21 og sier de vurderer å forelegge saken for EFTA-domstolen. NAV ber i e-post 26.2.19 om at saken returneres.
TRR-2018-03099	07.03.2019	08.02.2013 til 13.09.2013	Returnert	AAP	TRR skriver bl.a: "I kjennelse av 14. september 2018 i ankesak TRR-2017-3677 kom Trygderetten til at saken måtte henvises til NAV for videre behandling", gjelder tolkningen av artikkel 21.

Saksnr fra TRR	Dato avgjort	Periode - dato	Utfall TRR	Ytelse	Kort fra kjennelsen
TRR-2019-00062	04.04.2019	Ikke oppgitt	Returnert	AAP	TRR skriver: I brev av 27. mars 2019 har ankemotparten bedt om at saken returneres for ny behandling på grunn av en praksisendring, fordi NAV – på bakgrunn av praksis fra Trygderetten – nå har en annen forståelse av artikkel 21 i forordning.
TRR-2018-03690	05.04.2019	21.07 til 10.09.2017	Returnert	Dagpenger	I brev av 27. mars 2019 skriver NAV: "Vi viser til klageinstansens oversendelsesbrev datert 18. oktober 2018. På grunn av varslet praksisendring ønsker klageinstansen å få saken returnert for ny behandling hos oss.". TRR henviser saken til ny behandling.
TRR-2018-03718	05.04.2019	15.03 til 29.04.2017	Returnert	AAP	TRR skriver: I brev av 27. mars 2019 har ankemotparten bedt om at saken returneres for ny behandling på grunn av praksisendring på det aktuelle rettsområdet.
TRR-2018-03142	05.04.2019	23.02 til 01.03.2017	Returnert	Sykepenger	TRR skriver: I brev av 29. mars 2019 ber NAV Klageinstans om å få saken i retur. Det vises til at praksis på området er varslet endret.
TRR-2018-03832	10.05.2019	02.10 til 10.10.2017	Opphevet	AAP	TRR viser til 16/02634, 17/02308,17/01058, 17/03662 og 18/01101. TR viser til artikkel 21. Ap fikk innvilget for perioden 21. mai 2017 til 7. juni 2017, og i perioden 18. september 2017 til 16. oktober 2017.