

Revisjonsrapport for 2022 om forståelig kommunikasjon i vedtaksbrev fra SPK og Nav

Rapportert i Dokument 1 (2023–2024)

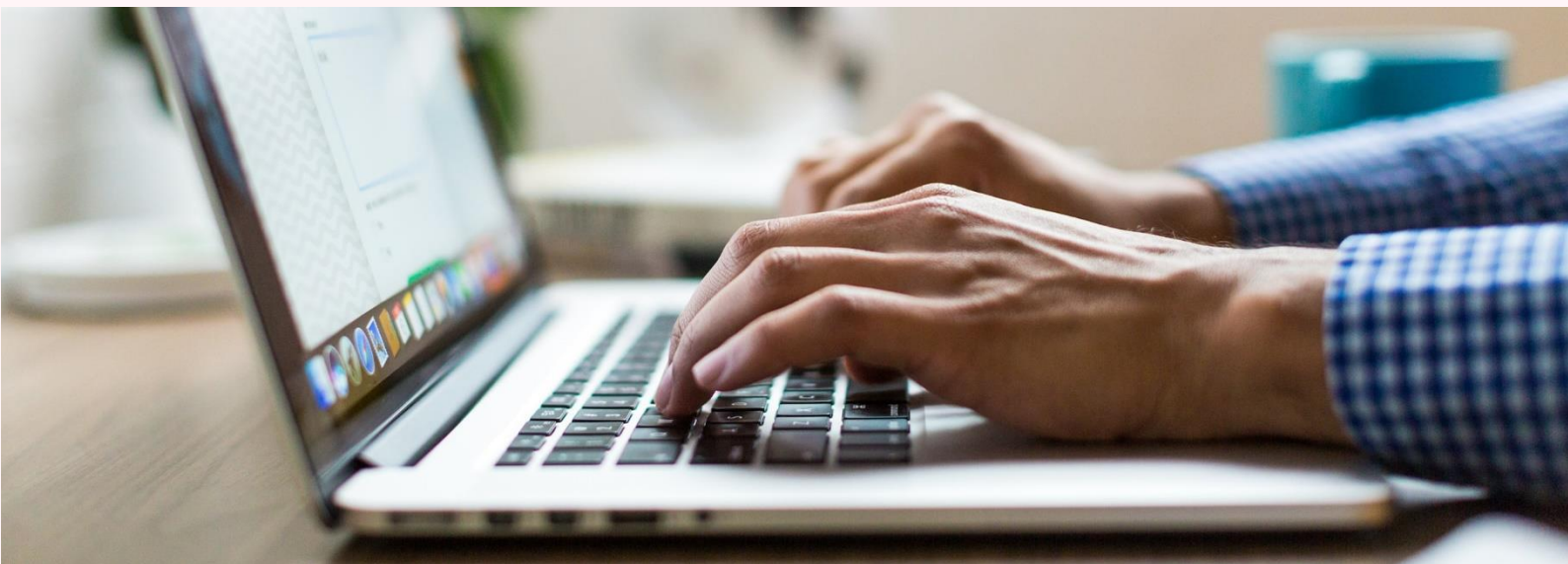


Foto forsidebilde: Unsplash/Burst
ISBN: 978-82-8229-569-7

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b
- INTOSAI's standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Innledning	6
2.1	Nav som pensjonsforvalter.....	7
2.2	SPK som pensjonsforvalter.....	7
3	Mål og problemstillinger	9
3.1	Målet med revisjonen [☒]	9
3.1.1	Problemstilling 1 [☒]	9
3.1.2	Problemstilling 2 [☒]	9
3.1.3	Avgrensing.....	9
4	Revisjonskriterier	10
4.1	Forvaltningslovens krav til offentlig forvaltning.....	10
4.2	Klarspråk i vedtaksbrev.....	11
4.3	Intern styring.....	13
5	Metoder	14
5.1	Dokumentgjennomgang.....	14
5.2	Gjennomgang av statistikk og brukerundersøkelser.....	14
5.3	Spørreundersøkelse til ansatte i Nav.....	14
5.4	Intervjuer.....	15
5.5	Kartlegging av åpningstider.....	15
5.6	Språkanalyse av vedtaksbrev.....	16
6	Nav og SPK følger anbefalingene til klart og forståelig språk i ulik grad	18
6.1	Nav skriver ikke vedtaksbrevene sine i klarspråk.....	20
6.1.1	Nav oppfyller 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk i de kontrollerte vedtaksbrevene.....	20
6.1.2	Nav har utfordringer med å tilpasse språket til målgruppens behov.....	24
6.1.3	Nav har svake systemer for internkontroll i klarspråkarbeidet.....	25
6.1.4	Nav oppfyller kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25.....	28
6.2	SPK jobber strukturert med klarspråk på mange områder.....	28
6.2.1	SPK følger 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk i de kontrollerte vedtaksbrevene.....	29
6.2.2	SPK forsøker å tilpasse språket i vedtaksbrevet til brukernes livssituasjon.....	31
6.2.3	SPK har internkontroll for klarspråk.....	33
6.2.4	SPK oppfyller ikke alltid kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25.....	35
7	Nav og SPK oppfyller veiledningsplikten overfor brukerne	37
7.1	Nav har et variert veiledningstilbud med ulik tilgjengelighet.....	37
7.1.1	Det er store variasjoner i hvor tilgjengelig Navs veiledningstilbud er.....	38
7.1.2	En tredjedel av brukerne finner ikke svar på spørsmålene sine på nav.no.....	42
7.2	SPK har et variert veiledningstilbud.....	42

7.2.1	SPK oppnår i mindre grad målene sine for maksimal ventetid på telefon og chat	43
7.2.2	Ikke alle brukere finner svar på spk.no	45
8	Konklusjon	46
8.1	Nav	47
8.2	SPK	47

1 Sammendrag

Alle borgere vil før eller siden komme i kontakt med den offentlige forvaltningen, siden vi har rettigheter i velferdsstaten. Alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon¹ er eksempler på slike rettigheter. Forvaltningens vedtak kan få store konsekvenser for borgernes liv. For at borgerne skal kunne ivareta sine interesser og rettigheter, må forvaltningen kommunisere på en forståelig måte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for pensjoner og velferd. Arbeids- og velferdsetaten (Nav) og Statens pensjonskasse (SPK) forvalter pensjonsrettigheter som alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon. Nav og SPK er dermed blant de statlige aktørene som har omfattende kontakt med borgerne.

Lov om språk (språkloven) trådte i kraft 1. januar 2022. Formålet med språkloven er å styrke norsk språk og sikre at offentlig forvaltning tar ansvar for å bruke, utvikle og styrke bokmål, nynorsk og samiske språk. Ifølge språkloven skal forvaltningen kommunisere på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen.

Språkrådet er statens forvaltningsorgan i språkspørsmål. Språkrådet sier at en tekst er skrevet i klarspråk dersom mottakerne finner det de trenger, forstår det de finner og kan bruke det de finner til å gjøre det de skal.²

Målet med revisjonen er å kontrollere om Nav og SPK kommuniserer på et klart og forståelig språk i vedtaksbrev, og om de tilbyr veiledning som er tilgjengelig og tilpasset brukerne.

De sentrale revisjonskriteriene er utledet fra språkloven, *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) og *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomiregelverket). I undersøkelsen har vi gått gjennom aktuelle dokumenter, analysert språket i et utvalg vedtaksbrev, gått gjennom statistikk, og kartlagt åpningstider ved Nav-kontor. I tillegg har vi intervjuet Nav og SPK som pensjonsforvaltere, og vi har sendt ut en spørreundersøkelse til saksbehandlere og enhetsledere i Nav familie- og pensjonsytelser og Nav arbeid og ytelser.

Ut fra undersøkelsen trekker vi følgende konklusjoner:

Nav

- I de kontrollerte vedtaksbrevene følger Nav 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk. Det varierer hvor mange av anbefalingene som blir fulgt i hvert vedtaksbrev.
- Nav har svake systemer for internkontroll i klarspraksarbeidet. Dette gjelder særlig rutiner for oppfølging og kontroll.
- Nav overholder sin veiledningsplikt overfor brukerne.

SPK

- I de kontrollerte vedtaksbrevene følger SPK 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk.
- SPK har systemer for internkontroll i klarspraksarbeidet.
- SPK overholder sin veiledningsplikt overfor brukerne.

Rapporten ble lagt frem for Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 11. mai 2023.

Departementet har i brev av 9. juni 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i denne rapporten.

¹ Fra 2015 byttet uførepensjon navn til uføretrygd i Nav. SPK har beholdt begrepet uførepensjon.

² Språkrådet.no; Prop. 108 L (2019-2020), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-108-l-20192020/id2701451/?ch=1>

2 Innledning

Alle borgere vil før eller siden komme i kontakt med den offentlige forvaltningen, siden vi har rettigheter i velferdsstaten. Alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon er eksempler på slike rettigheter. Forvaltningen tildeler velferdsytelsene til den enkelte borgeren gjennom vedtak.

Forvaltningens vedtak kan få store konsekvenser for borgernes liv. For at borgerne skal kunne ivareta sine interesser og rettigheter, må forvaltningen kommunisere på en forståelig måte.

God og forståelig kommunikasjon bidrar til tillit til forvaltningens beslutninger. Uklart språk kan svekke borgerens tillit til forvaltningen og skape et velferds- og demokratiproblem.³ Det demokratiske hensynet handler om å sikre alle brukere like muligheter og en likeverdig behandling fra offentlig forvaltning uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger. Hvis innbyggerne har problemer med å forstå innholdet i tekst fra forvaltningen kan dette representere et demokratisk problem fordi det hindrer et likeverdig velferdstilbud til alle.⁴

Dersom vedtaksbrev er skrevet på et forståelig og klart språk, vil borgerne kunne ha mindre behov for veiledning. Tiltak for å sikre et klart språk vil dermed ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kunne føre til reduserte kostnader for forvaltningen.⁵

Alle som har bodd eller jobbet i Norge kan ha rett til alderspensjon. Mange får også uføretrygd eller uførepensjon før de har krav på alderspensjon. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har det overordnede ansvaret for trygd og pensjon etter *lov om folketrygd* (folketrygdloven). Arbeids- og velferdsetaten (Nav) forvalter pensjonsytelser fra folketrygden som alle som bor eller arbeider i Norge har krav på. Statens pensjonskasse (SPK) forvalter pensjonsrettigheter for ansatte som jobber, eller har jobbet i staten, skoleverket og virksomheter/institusjoner som har medlemskap i SPK. Nav og SPK veileder om pensjonsrettigheter og behandler pensjonssøknader. Dette er oppgaver som krever at Nav og SPK har omfattende kontakt med borgerne.

I denne etterlevelsesrevisjonen undersøker vi om språket er forståelig og klart i vedtaksbrev for alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon. Vi undersøker også om Nav og SPK oppfyller veiledningsplikten sin overfor brukerne.

Faktaboks 1 Uførepensjon og uføretrygd

Uføretrygd er en ytelse i folketrygden. Nav utbetaler uføretrygd til personer som på grunn av sykdom eller skade har varig nedsatt evne til å arbeide og skaffe inntekter.⁶

Uførepensjon er en ytelse til medlemmer i SPK, som kan ha rett til midlertidig eller varig uførepensjon hvis de får lavere inntekt på grunn av skade eller sykdom. Tidligere medlemmer kan ha rett til uførepensjon hvis de mottar uføretrygd fra Nav.⁷

³ NOU 2019: 5 - regjeringen.no; Innst. S. nr. 184 - 2008-2009, S. 35. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-184.pdf>; Prop. 108 L (2019-2020), s.21: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-108-l-20192020/id2701451/?ch=1; språkradet.no - Evaluering av prosjektet "Klar språk i staten"](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-108-l-20192020/id2701451/?ch=1; språkradet.no - Evaluering av prosjektet).

⁴ Evaluering av prosjektet "Klarspråk i staten" (Informasjon hentet 8. mai 2023).

⁵ 2022-75-Gevinster-av-klart-sprak-i-norske-kommuner.pdf (menon.no) (Informasjon hentet 8. mai 2023).

⁶ Uføretrygd - nav.no (Informasjon hentet 8. mai 2023).

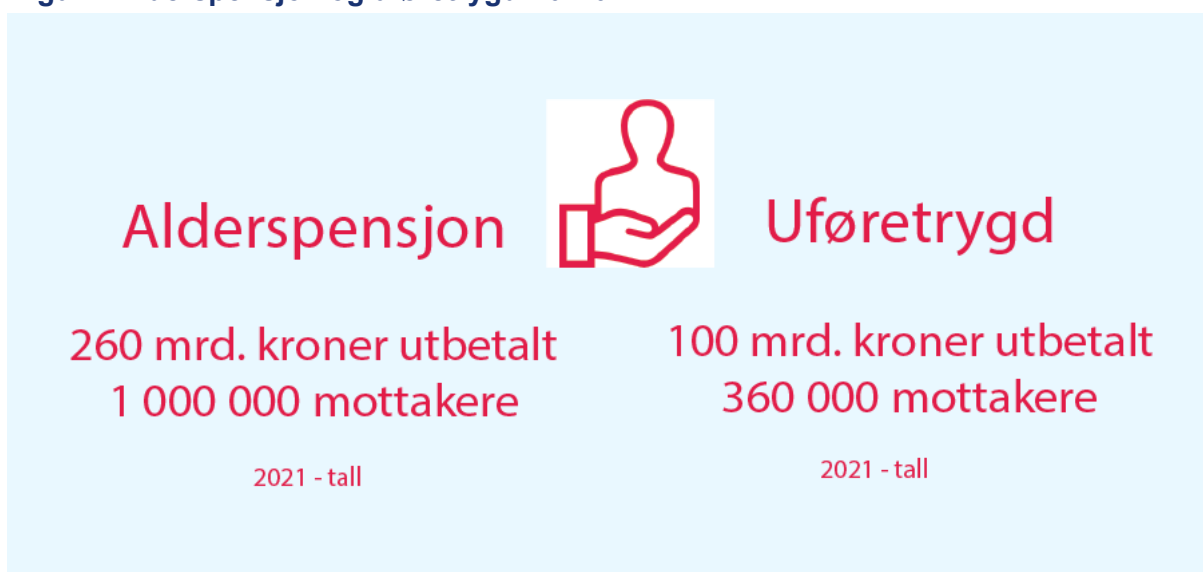
⁷ Uførepensjon - Statens pensjonskasse (spk.no) (Informasjon hentet 8. mai 2023).

2.1 Nav som pensjonsforvalter

Nav forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, alderspensjon, barnetrygd og kontantstøtte.⁸ Brukerne av Nav utgjør et tverrsnitt av den norske befolkningen. De har forskjellig bakgrunn, og de har ulike behov og forutsetninger.

Nav er en sammensatt organisasjon med mange ulike nivåer og spredt geografisk plassering. Organisasjonen strekker seg fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (heretter omtalt som direktoratet) i Oslo til spesialenheter og 286 lokale Nav-kontor rundt om i landet. Nav har over 22 000 ansatte til sammen i staten og kommunene.⁹

Figur 1 Alderspensjon og uføretrygd fra Nav



Kilde: Nav årsrapport 2021

Folketrygden er den grunnleggende pensjonsordningen i Norge. Alle som bor eller har arbeidet i Norge har rett til alderspensjon fra folketrygden. Alderspensjon fra folketrygden ble i 2021 utbetalt til over en million mottakere og utgjorde i underkant av 260 milliarder kroner.¹⁰

Uføretrygd sikrer inntekt hvis en bruker blir ufør av sykdom eller skade før hen kan ta ut alderspensjon. Mer enn 360 000 mottakere fikk utbetalt uføretrygd i 2021.¹¹ Utbetalingene ble til sammen i overkant av 100 milliarder kroner.¹²

2.2 SPK som pensjonsforvalter

SPK er Norges største offentlige tjenstepensjonsordning.¹³ De forvalter pensjonsrettighetene for rundt 1 300 virksomheter, og omfatter over en million medlemmer som har jobbet eller jobber i det

⁸ [Hva er NAV? - nav.no](https://nav.no) (Informasjon hentet 8. mai 2023).

⁹ Nav, årsrapport 2021.

¹⁰ Nav, årsrapport 2021.

¹¹ Nav, statistikknotat - Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2022, datert 10. februar 2023, [Uføretrygd - Statistikknotater - nav.no](https://nav.no) (informasjon hentet 9. mai 2023).

¹² Nav, årsrapport 2021.

¹³ [Om Statens pensjonskasse - Statens pensjonskasse \(spk.no\)](https://spk.no) (Informasjon hentet 17. februar 2023).

offentlige.¹⁴ Formålet med pensjonsordningen i SPK er å sikre medlemmene tjenestepensjon når de blir pensjonister eller uføre, og sikre deres etterlatte ved dødsfall.¹⁵

Figur 2 Alderspensjon og uførepensjon fra SPK



Kilde: SPK årsrapport 2021

Alderspensjon fra SPK ble i 2021 utbetalt til over 248 000 mottakere og utgjorde om lag 21 milliarder kroner, inkludert særalderspensjon og avtalefestet pensjon. Tilsvarende ble uførepensjon fra SPK utbetalt til ca. 41 000 mottakere og utgjorde om lag 3 milliarder kroner.¹⁶

Sammenlignet med Nav er SPK en relativt liten virksomhet. SPK hadde ved utgangen av 2021 totalt 420 ansatte.¹⁷ Virksomheten har en oversiktlig struktur med fire forretningsområder, hvor pensjon er ett av områdene. SPK er fysisk plassert i Oslo og har ikke lokale kontor eller avdelinger andre steder i landet.

¹⁴ SPK, årsrapport 2021.

¹⁵ [Lov om statens pensjonskasse](#), § 1 2. ledd.

¹⁶ SPK, årsrapport 2021.

¹⁷ SPK, årsrapport 2021.

3 Mål og problemstillinger

3.1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen er å kontrollere om Nav og SPK kommuniserer på et klart og forståelig språk i vedtaksbrev, og om de tilbyr veiledning som er tilgjengelig og tilpasset brukerne.

3.1.1 Problemstilling 1

Sørger Nav og SPK for klart og forståelig språk i vedtaksbrevene sine i samsvar med språkloven § 9 og kravene utledet av forvaltningsloven §§ 24 og 25?

3.1.2 Problemstilling 2

Oppfyller Nav og SPK veiledningsplikten overfor brukerne sine i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11?

3.1.3 Avgrensing

Denne undersøkelsen er avgrenset til kommunikasjonen fra Nav og SPK til mottakere av alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon. I undersøkelsen har vi analysert vedtaksbrev som var ferdig saksbehandlet i perioden januar til november 2022.

4 Revisjonskriterier

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven) skal ifølge lovens § 1 legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som er tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov. Etter Nav-loven § 15 skal enhver som henvender seg til det lokale Nav-kontoret ha rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser.

Folketrygdlovens kapittel 21 har saksbehandlingsregler for trygdesaker. Lovens § 21-1 sier at «Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet». I denne revisjonen er det forvaltningslovens krav til vedtaksbrev, jf. §§ 24 og 25, og forvaltningens veiledningsplikt i § 11, som er relevante. Folketrygdloven har ikke bestemmelser som går foran forvaltningslovens regler på disse områdene.

Formålet med pensjonsordningen i SPK er å sikre medlemmene tjenestepensjon når de blir pensjonister eller uføre, og sikre deres etterlatte ved dødsfall.. *Lov om Statens pensjonskasse* har ingen egne saksbehandlingsregler eller unntak fra forvaltningsloven, slik folketrygdloven har.

I dette kriteriekapitlet vil vi først beskrive forvaltningslovens krav til kommunikasjon med borgere gjennom veiledning og vedtaksbrev. Deretter vil vi beskrive språklovens krav til forvaltningen når det gjelder språk og kommunikasjon i kontakt med borgerne. Vi vil også omtale Språkrådets særskilte rolle for å sikre gjennomføring av statens språkpolitikk og de generelle kravene til kvalitetssikring og intern kontroll beskrevet i økonomireglementet.

4.1 Forvaltningslovens krav til offentlig forvaltning

Kravene til vedtaksbrev

Hovedregelen etter forvaltningsloven § 24 er at enkeltvedtak skal begrunnes. Enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven § 24 som «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Vedtak om alderspensjon og uføretrygd er enkeltvedtak.

Forvaltningsorganet som har fattet vedtaket skal som hovedregel gi skriftlig beskjed om vedtaket til den det gjelder. Hovedregelen om at vedtaket skal begrunnes samtidig følger av § 24 første ledd andre punktum. Samtidig begrunnelse innebærer at forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

Forvaltningsloven § 25 spesifiserer hvilket innhold begrunnelsen skal ha. Vedtaket skal vise til reglene som vedtaket er bygd på. Der det er nødvendig skal begrunnelsen også gjengi innholdet i reglene eller problemstillingen som vedtaket er bygd på, slik at partene settes i stand til å forstå vedtaket. I tillegg skal begrunnelsen nevne de faktiske forholdene som ligger til grunn for vedtaket. Hvis vedtaket er basert på skjønnsmessige vurderinger, skal det nevnes hvilke hensyn som er avgjørende. Hvis skjønnsutøvelsen er basert på retningslinjer, er det tilstrekkelig å henvise til retningslinjene.

Etter § 24 andre ledd «kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket». Et vedtak om alderspensjon eller uføretrygd er et viktig vedtak for brukeren. Når en søknad blir innvilget er begrunnelsen for hvor stor pensjonen eller trygden blir av interesse for søkeren. Informasjonen om dette er avgjørende for at søkeren skal kunne ivareta sine interesser, for eksempel for å vurdere om det er grunnlag for å klage på vedtaket. Unntaket fra kravet om samtidig begrunnelse gjelder derfor ikke vedtak om alderspensjon og uføretrygd.

Ifølge Sivilombudets veiledning er begrunnelsen viktig for at de som berøres av et vedtak skal kunne forstå vedtaket.¹⁸ Desto mer inngripende et vedtak er, desto strengere er kravet til begrunnelse.¹⁹ Ifølge Høyesterett må det fremgå at det er foretatt forsvarlig skjønn og at relevante hovedhensyn er vektlagt.²⁰

Veiledningsplikt

Forvaltningsloven § 11 beskriver forvaltningens alminnelige veiledningsplikt – det vil si plikten til å veilede brukerne. Målet er å sette brukerne i stand til å ivareta sine rettigheter og plikter på best mulig måte. Veiledningen kan skje skriftlig eller muntlig. Formen på veiledningen skal tilpasses ønskene og behovet til den enkelte brukeren.²¹ Veiledningsplikten må tilpasses den enkeltes behov for veiledning og forvaltningens situasjon og kapasitet.

Veiledning ved hjelp av elektronisk kommunikasjon skal følge *forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen* (eForvaltningsforskriften) § 3, som sier den må være brukervennlig og tilgjengelig for alle. Forskriften omfatter blant annet bruk av nettsider, chat og epost.

4.2 Klarspråk i vedtaksbrev

Forvaltningsloven stiller ingen eksplisitte krav til språk i offentlig forvaltning. I NOU 2019:5 - *Ny forvaltningslov* står det følgende:

Implisitt kan det ligge noen språklige føringer i flere av lovens saksbehandlingsregler. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 og utrednings- og informasjonsplikten etter § 17 kan vanskelig bli oppfylt hvis ikke forvaltningen kommuniserer med borgeren på en måte som borgeren kan forstå. Begrunnelsen av et enkeltvedtak må skrives på en måte som gjør det mulig å forstå premissene for og konklusjonen i avgjørelsen (forvaltningsloven § 25). Klart språk er i alle disse tilfellene en forutsetning.

God forvaltningsskikk er et uttrykk for hvordan forvaltningen bør opptre i møtet med borgere.²² Sivilombudsmannen²³ har uttalt at det ikke er greit dersom forvaltningen «skriver sine vedtak på en måte som borgerne ikke har noen forutsetninger for å forstå».²⁴ Uttalelsen ble gitt i en sak der forvaltningen gjenga bestemmelser på nynorsk til en svensktalende part. Ombudet beskriver kravene i forvaltningsloven § 25 til innholdet i begrunnelsen som «en minimumsregel, og god forvaltningsskikk tilsier at begrunnelsen tilpasses sakens karakter og partenes forutsetninger».²⁵

Språkloven

Språkloven trådte i kraft 1. januar 2022. Formålet med språkloven er å styrke norsk språk og å sikre at offentlige virksomheter tar ansvar for å bruke, utvikle og styrke bokmål, nynorsk og samiske språk, som alle er forvaltningsspråk i Norge.

Lovens § 9, «klarspråkparagrafen», krever at «offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa». Paragrafen skal sikre høy språkkvalitet i forvaltningen og

¹⁸ Sivilombudet; Begrunnelser - En veileder basert på Sivilombudets uttalelser om begrunnelser i forvaltningen, side 3.

¹⁹ Sivilombudet; Begrunnelser - En veileder basert på Sivilombudets uttalelser om begrunnelser i forvaltningen, side 8.

²⁰ Lovdata Norges Høyesterett - Dom.: HR-2011-205-A - Rt-2011-111

²¹ Forvaltningsloven § 11; Rettsdata total, Norsk Lovkommentar, Forvaltningsloven, Note (189), Jan Fridthjof Bernt, 06.12.2017.

²² NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov; Sivilombudsmannens årsmelding for 2020 (Dokument 4 (2020-2021)), s. 34: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING_2020_Sivilombudsmannen_Nett.pdf.

²³ I følge Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) § 12 a kan Sivilombudet uttale sin mening om saken og innta standpunkt om at forvaltningen har gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk.

²⁴ Sivilombudsmannens årsmelding for 2020 (Dokument 4 (2020-2021)), s. 34: https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING_2020_Sivilombudsmannen_Nett.pdf.

²⁵ Sivilombudsmannens uttalelser: Veilednings- og begrunnelsesplikten i sak om barnebidrag med utenlandsk part (2009/611), <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/veilednings-og-begrunnelsesplikten-i-sak-om-barnebidrag-med-utenlandsk-part/>.

innebærer et generelt krav om å kvalitetssikre språket. Plikten offentlige organer har til å bruke klarspråk gir ikke brukerne en rettighet de kan prøve i domstolene.²⁶

Paragrafen slår fast at kommunikasjonen skal være tilpasset målgruppen. I lovproposisjonens kommentarer til paragrafen heter det «At språket skal vere «tilpassa målgruppa», tyder at offentlege organ må ordleggje seg annleis når dei vender seg til vanlege privatpersonar, særleg mindreårige, enn når dei skriv til juristar og andre sakshandsamarar eller ekspertar.»²⁷

Språkloven § 19 siste ledd sier at «Språkrådet skal rettleie offentlege organ om reglane i denne lova». Bestemmelsen gir Språkrådet en plikt til å veilede og den gir rådets veiledning autoritet overfor forvaltningen. I Prop. 108 L (2019–2020) vises det til at Språkrådet har en overordnet støttefunksjon i forvaltningen.

I lovproposisjonens kommentarer til Språklovens § 19 heter det blant annet:

Fjerde ledd fastset at Språkrådet skal rettleie offentlege organ om reglane i lova. Språkrådets ansvar er å rettleie offentlege organ om korleis organa best kan oppfylle pliktene sine etter lova. Det er organet sjølv som har ansvaret for å etterleve reglane. Språkrådet har heimel til, på eige initiativ eller på førespurnad frå organet, å gje råd og informasjon om korleis reglane i lova bør følgjast opp i praksis.

Klarspråk

Språkrådet, som er statens forvaltningsorgan i språkspørsmål, sier at en tekst er skrevet i klarspråk dersom mottakerne

- finner det de trenger
- forstår det de finner
- kan bruke det de finner, til å gjøre det de skal²⁸

Forvaltningen skal tilpasse språket til målgruppen. For å kunne tilpasse språket til målgruppen bør man vurdere flere ting. Hvem skriver man for (fagfolk, kolleger eller «alle andre»)? Hva slags budskap skal formidles (er det et pålegg, et avslag eller en hyggelig nyhet)? Hva vil du at mottakeren skal vite eller gjøre etter å ha lest teksten din?²⁹

I lovproposisjonens kommentarer til Språklovens § 9 heter det blant annet:

At språket skal vere «klart», tyder at det er god struktur og samanheng i teksten, at det er god samanheng mellom tekst og eventuelle illustrasjonar, at setningane heng saman og at vanskelege ord er forklarte. ... Klart språk treng ikkje vere unyansert eller fritt for fagord. Føremålet og målgruppa avgjer.

Dette er helt i overensstemmelse med språkrådets sjekklister med anbefalinger for klarspråk. Språkrådets anbefalinger er en operasjonalisering av det som fremgår av loven.

Vi har tatt utgangspunkt i de av Språkrådets anbefalinger for klarspråk som er relevante for vedtaksbrev:³⁰

Innhold:

- Lag en hovedoverskrift som forteller leseren hva teksten handler om
- Kom raskt til saken. Skriv det viktigste først.
- Plasser det som er viktigst til mottakere, først eller langt fremme i teksten
- Skriv kort. Ta med det som er relevant, og stryk det som mottakeren ikke trenger å vite.

²⁶ Kulturdepartementet, Prop. 108 L (2019 - 2020).

²⁷ Kulturdepartementet, Prop. 108 L (2019 - 2020).

²⁸ Språkrådet, klarspråk - hva og hvorfor, sprakradet.no (informasjon hentet 8. mai 2023).

²⁹ Språkrådet, klarspråk, sprakradet.no (informasjon hentet 8. mai 2023).

³⁰ Språkrådet, [2013 Klarspråk bm.pdf \(sprakradet.no\)](https://sprakradet.no) Klarspråk - Generelle skriveråd (nynorsk) (sprakradet.no) sjekklister-for-skriventar.pdf (sprakradet.no) (informasjon hentet 8. mai 2023).

Avsnitt:

- Lag en tydelig struktur og del teksten inn i avsnitt.
- Lag overskrifter som er i samsvar med innholdet i avsnittene.
- Pass på at setningene i hvert avsnitt henger sammen, slik at avsnittet utgjør en meningshelhet.

Setninger:

- Begrens bruken av passiv. Fortell hvem som gjør hva.
- Unngå substantivtunge formuleringer. Skriv heller «endre» enn «foreta endringer».
- Unngå kompliserte setninger med mange innskudd.
- Del opp lange setninger.
- Hvis du bruker henvisningsord som den, denne, det, dette, de, disse, må du gjøre det klart for mottakeren hva eller hvem du viser til.

Ordvalg:

- Forklar ord som du ikke kan regne med at mottakeren kjenner, eller lag en ordliste som er lett tilgjengelig.
- Unngå vage og upresise ord.

4.3 Intern styring

Forvaltningsloven og språkloven har bestemmelser som stiller krav til kommunikasjonen SPK og Nav har med brukerne sine. I lovproposisjonens kommentarer til språklovens § 9 fremgår det at «Regelen er eit generelt krav om å kvalitetssikre språket».³¹ I staten er de generelle kravene til kvalitetssikring og intern kontroll beskrevet i økonomireglementet.

Etter økonomireglementet § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*, første ledd b), skal alle virksomheter «sikre [...] at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk [...]». § 14 b) pålegger statlige virksomheter å etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at «måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning».

For SPK og Nav er god kommunikasjon med brukerne gjennom vedtaksbrev og veiledning en vesentlig del av virksomheten.³² Uføretrygd og alderspensjon er kompliserte saksfelt, noe som øker risikoen for at kommunikasjonen ikke tilfredsstillende brukernes behov.

Virksomheten har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med fastsatte mål og prioriteringer fra departementet, jf. bestemmelser om økonomistyring punkt 2.2. første ledd a). Etter samme bestemmelse, bokstav c) har virksomhetens ledelse ansvar for at departementets mål og føringer følges opp gjennom planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Alle virksomheter skal etablere internkontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres, jf. bestemmelser om økonomistyring punkt 2.4.

³¹ Kulturdepartementet, Prop. 108 L (2019 - 2020).

³² Nav-loven §§ 1 og 4, Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Statens pensjonskasse punkt 2.1.

5 Metoder

Metodene som er beskrevet nedenfor er benyttet til å undersøke begge problemstillingene. Unntak fra dette er nevnt under de enkelte punktene det gjelder.

5.1 Dokumentgjennomgang

For å kartlegge styringssignaler AID gir om klarspråk, har vi gått gjennom tildelingsbrevene til Nav og SPK for 2022. Tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrumentet fra et departement til underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og gir prioriteringer, mål og rapporteringskrav for virksomhetene. Vi har også gått gjennom rapporteringen på styringssignalene i Navs virksomhetsrapport 1. tertial 2022 og i SPKs 2. tertialrapport 2022.

Vi har brukt kvalitetsrapporten for 2020 fra Nav klageinstans til å underbygge funnene om begrunnelser i vedtaksbrev fra Nav. Årsrapportene fra Nav og SPK for 2021 har vi brukt som bakgrunnsinformasjon. Vi har også gått gjennom mål- og disponeringsbrev for 2022 til Nav kontaktsenter. Mål- og disponeringsbrevet fastsetter mål og resultatkrav, budsjettammer, fullmakter og krav om rapportering til enhetene i arbeids- og velferdsetaten. Dette viser blant annet fastsatte mål for maksimal ventetid på telefon, e-post og chat. Fra SPK har vi fått informasjon om mål for maksimal ventetid i kundesenteret på telefon, e-post og chat.

5.2 Gjennomgang av statistikk og brukerundersøkelser

Vi har hentet inn forskjellige statistikker og undersøkelser fra Nav og SPK. Disse omfatter resultater fra brukertester på vedtaksbrev som Nav og SPK har gjennomført, en spørreundersøkelse om pensjonsprosessen som Nav har gjennomført og resultater fra Navs egne undersøkelser av nav.no. I tillegg har vi fått statistikk over henvendelser til Nav kontaktsenter og SPKs kundesenter på telefon, chat, e-post og «skriv til oss», samt brukerundersøkelser gjennomført av Nav kontaktsenter og SPKs kundesenter. Denne informasjonen har vi benyttet til å kartlegge hvordan Nav og SPK arbeider med å veilede brukerne, og til å beskrive hvor tilfredse brukerne er med vedtaksbrevene.

5.3 Spørreundersøkelse til ansatte i Nav

Nav er et statlig forvaltningsorgan. Etaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet og fire «linjer» som ligger utenfor selve direktoratet. «Linjene» er³³:

- arbeids- og tjenestelinjen
- ytelseslinjen
- økonomilinjene og
- klage- og ankelinjene.

Direktoratet har ansvar for å styre, lede og utvikle etaten, mens linjene har ansvar for Navs tjenester og daglige drift. Dette inkluderer blant annet å behandle søknader, fatte vedtak, gi råd og veiledning og behandle klager.

For å ta hensyn til at Nav er en stor, desentralisert organisasjon med mange nivåer, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt til de åtte enhetene i Nav arbeid og ytelse

³³ [Hva er NAV? - nav.no](https://nav.no) (informasjon hentet 8. mai 2023).

de fire enhetene i Nav familie og pensjonsytelser.³⁴ Spørreundersøkelsen var todelt. Gruppen av enhetsledere og gruppen av saksbehandlere fikk forskjellige spørsmål innenfor de samme temaene.

Undersøkelsen ble besvart av fire enhetsledere ved Nav familie- og pensjonsytelser og fire enhetsledere ved Nav arbeid og ytelser, noe som gir en svarprosent på 67. Til sammen 107 saksbehandlere fra Nav arbeid og ytelser og 66 saksbehandlere fra Nav familie- og pensjonsytelser svarte på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 54.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i november og desember 2022.

Hovedformålet med spørreundersøkelsen var å hente inn informasjon om enhetslederens og saksbehandlerens erfaringer med klarspråk i vedtaksbrev, og om arbeidet som gjøres i enhetene for å fremme klarspråk.

Temaer i spørreundersøkelsen til enhetsleder var blant annet:

- aktiviteter om klarspråk i enheten
- tilbud om opplæring i klarspråk for saksbehandlere
- styringssignaler om klarspråk i 2022
- kvalitetssikring av klarspråk i vedtaksbrev
- tilbakemelding fra brukere

Temaer til saksbehandlere var blant annet:

- aktiviteter om klarspråk i enheten
- klarspråk i hverdagen for saksbehandlere
- klarspråk i brevmalene
- tilbakemelding fra brukere

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i dataverktøyet Questback.

5.4 Intervjuer

Vi har intervjuet representanter fra ledelsen og fagpersoner fra SPK (18. januar 2023) og Nav (23. januar 2023). I tillegg har vi gjennomført et intervju med Nav klageinstans (12. januar 2023). Formålet med møtene var å samle inn ytterligere informasjon om aktiviteter knyttet til klarspråk i virksomhetene og kvalitetssikring av klarspråk. Intervjuføretatene er verifisert av virksomhetene.

5.5 Kartlegging av åpningstider

For å undersøke hvor tilgjengelig veiledningen er, har vi kartlagt åpningstider til oppmøte uten avtale på de lokale Nav-kontorene og åpningstider for telefonsamtaler hos SPK og Nav. SPK ikke tilbyr personlig oppmøte og det har dermed ikke vært aktuelt å kartlegge åpningstider til oppmøte. Dataene er basert på offentlig tilgjengelig informasjon på spk.no, nav.no og ssb.no.

Vi har benyttet denne metoden i problemstilling 2.

³⁴ SPK er samlokalisert og vi har derfor ikke sett behovet å gjennomføre en liknende spørreundersøkelse hos SPK.

5.6 Språkanalyse av vedtaksbrev

For å undersøke om Nav og SPK bruker et klart og forståelig språk i vedtaksbrevene sine, har vi gått gjennom totalt 110 vedtaksbrev om alderspensjon og uføretrygd/uførepensjon. Vedtaksbrevene er fordelt på 45 vedtaksbrev fra SPK og 65 vedtaksbrev fra Nav. Vedtaksbrevene til Nav omfatter 33 vedtaksbrev om alderspensjon og 32 vedtaksbrev om uføretrygd. SPKs vedtaksbrev er fordelt med 17 vedtak om alderspensjon og 28 vedtaksbrev om uførepensjon. Språkanalysen av vedtaksbrev har vi benyttet til problemstilling 1.

Vi har gjort et tilfeldig utvalg av vedtaksbrev på grunnlag av oversikter vi har fått fra Nav og SPK. Brevene ble valgt ut fra vedtaksbrev som ble sendt ut mellom januar og november 2022. Utvalget er ikke representativt fordi det ikke gjenspeiler populasjonen.

Utvalget omfatter de vanligste vedtakstypene (blant annet innvilgelse, avslag, feilutbetaling, tilbakekreving og etteroppgjør) og ulike behandlingsmåter (automatisk/maskinell saksbehandling, manuell saksbehandling og delmaskinell/manuell saksbehandling). Brevene i utvalget var på bokmål bortsett fra to vedtaksbrev på engelsk.

Vedtaksbrevene er kontrollert og registrert i et analyseskjema. Analyseskjemaet er basert på språklige anbefalinger fra Språkrådet.

Vi har delt anbefalingene inn i fire kategorier: innhold og struktur, avsnitt, setninger og ordvalg.

Innhold og struktur:

- Vedtakets hovedoverskrift oppsummerer tekstens innhold.
- Vedtakets viktigste informasjon kommer først.
- Vedtaket er strukturert fra den viktigste til den minst viktigste informasjonen.
- Skriv kort.

Avsnitt:

- Overskrifter oppsummerer tekstens innhold.
- Teksten i vedtaket er oppdelt i kortere avsnitt: Vi definerer her tekst på over 7 linjer som lange avsnitt.
- Setningene henger sammen slik at avsnittet utgjør en helhet.

Setninger:

- Begrens bruk av passiv.
- Unngå kompliserte setninger med mange innskudd.
- Unngå substantivtunge formuleringer.
- Unngå bruk av lange setninger: Vi definerer her setninger på mer enn to linjer som lange.
- Bruk ikke henvisningsord som *den, denne, det, dette, de, disse*, uten å forklare til mottakerne hva eller hvem du viser til.

Ordvalg:

- Forklar ord som du ikke kan regne med at mottakeren kjenner (fagord eller fremmedord), eller lag en ordliste som er lett tilgjengelig.
- Unngå byråkratisk språk.

Vi har i vår språkanalyse vurdert om teksten i hvert vedtaksbrev følger de nevnte 14 anbefalingene fra Språkrådet. I analysen har vi brukt tre koder, er anbefalingen fulgt (*Ja*), delvis fulgt (*Delvis*) eller ikke fulgt (*Nei*). Vi har ikke gjort noen rangering av anbefalingene, men vektet alle likt.

I tillegg har vi undersøkt om vedtaksbrevene oppfyller de formelle kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25.

Vi har benyttet denne analysen til problemstilling 1.

6 Nav og SPK følger anbefalingene til klart og forståelig språk i ulik grad

Hovedfunn for problemstilling 1

- I de kontrollerte vedtaksbrevene følger Nav 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk, jf. språkloven § 9.
 - Det varierer hvor mange av anbefalingene til klarspråk som blir fulgt i hvert vedtaksbrev.
 - Nav har delvis tilpasset kommunikasjonen i vedtaksbrevene til målgruppenes behov.
- Nav har svake systemer for internkontroll i klarspraksarbeidet, jf. reglementet for økonomistyring i staten § 4, og § 14 bokstav b) og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 og 2.4.
- Nav oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ved å vise til reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.
- I de kontrollerte vedtaksbrevene følger SPK 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk, jf. språkloven § 9.
 - Det varierer hvor mange av anbefalingene til klarspråk som blir fulgt i hvert vedtaksbrev.
 - SPK har tilpasset kommunikasjonen i vedtaksbrevene til brukernes behov.
- SPK har systemer for internkontroll i klarspraksarbeidet i samsvar med reglementet for økonomistyring i staten § 4, og § 14 bokstav b) og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 og 2.4.
- SPK oppfyller stort sett kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ved å vise til reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

Faktaboks 2 Kriterier for problemstilling 1

- Språkloven § 9 krever at «offentlege organ skal kommunisere på eit klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa». Forvaltningsloven forutsetter at forvaltningen bruker klart språk for å oppfylle plikten til å begrunne vedtak, og opplyse og veilede brukerne, jf. §§ 11, 17, og 25.
- Språkrådets anbefalinger for klarspråk er en operasjonalisering av kravet om å kommunisere på et klart og korrekt språk.

- I følge forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen av et enkeltvedtak vise til de reglene og de faktiske forholdene vedtaket bygger på. Det skal skrives på en måte som gjør det mulig å forstå premissene for og konklusjonen i avgjørelsen.
- Økonomireglementet § 4: «Alle virksomheter skal sikre [...] at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk [...]»
- Økonomireglementet § 14 bokstav b): «Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner [...] for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav [...]»
- Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2. første ledd bokstav a): «Virksomhetens ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med fastsatt mål og prioriteringer fra departementet». Etter samme bestemmelse, bokstav c), har virksomhetens ledelse «ansvar for at departementets mål og føringer følges opp gjennom planlegging, gjennomføring og oppfølging».
- Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4: «Alle virksomheter skal etablere internkontroll. Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte og at den kan dokumenteres.»

Språkanalysen viser at Nav ikke følger anbefalingene fra Språkrådet i samme grad som SPK gjør. Nav følger 41 prosent av anbefalingene til klarspråk i de kontrollerte vedtaksbrevene. Tilsvarende tall for SPK er 77 prosent.

Figur 1 viser at SPK ofte bruker passivt språk i vedtaksbrevene sine. Nav har også utfordringer med å begrense passivt språk. I tillegg har Navs vedtaksbrev ofte lange setninger, byråkratisk språk og fagord eller fremmedord uten forklaring. Navs vedtaksbrev mangler også ofte oppsummerende overskrifter til avsnittene.

Figur 3 I hvilken grad følger Nav og SPK anbefalinger for klarspråk?



Kilde: Riksrevisjonens språkanalyse

6.1 Nav skriver ikke vedtaksbrevene sine i klarspråk

I de kontrollerte vedtaksbrevene følger Nav 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk. Nav strukturerer ikke innholdet på en oversiktlig måte i mange vedtaksbrev, og de bruker i stor grad passivt språk, lange setninger og mange innskutte setninger.

Nav gjennomfører få brukertester av vedtaksbrev. Det gjør at Nav mangler tilbakemeldinger fra målgruppen om hvordan brukerne forstår informasjonen i brevene. Brukertesting er heller ikke en del av rutinen når Nav utvikler nye brevmaler. Virksomheten har også utfordringer med å tilpasse språket til brukernes behov.

Nav har svake systemer for internkontroll i klarspråksarbeidet. Dette omfatter blant annet rapportering, aktiviteter og oppfølging innenfor satsingen på klarspråk. Nav har ikke utviklet målbare kriterier for å kunne rapportere om klarspråksarbeidet sitt. Virksomheten har ingen obligatorisk opplæring i klarspråk, og den har dårlig oversikt over statusen for klarspråksaktiviteter.

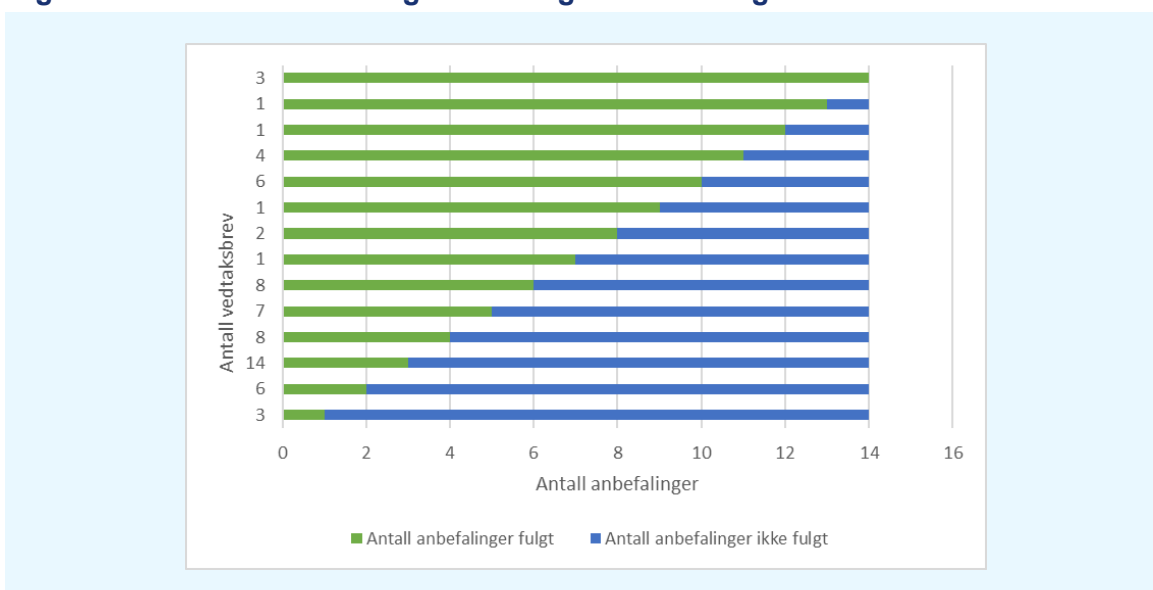
Nav oppfylder stort sett kravene til å begrunne vedtakene sine. I noen tilfeller beskriver ikke saksbehandlere hvilke skjønnsmessige vurderinger vedtaksbrevet bygger på og de kommer litt for raskt til en samlet vurdering.

6.1.1 Nav oppfylder 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk i de kontrollerte vedtaksbrevene

Vi har undersøkt om Nav følger Språkrådets anbefalinger om klarspråk i vedtaksbrevene sine. Språkanalysen viser at Nav i de kontrollerte vedtaksbrevene følger 41 prosent av anbefalingene til klarspråk. Vi har i vår språkanalyse analysert hvert vedtaksbrev, 65 i alt, om teksten følger de nevnte 14 anbefalingene fra Språkrådet. Hvis alle 65 vedtaksbrev hadde fulgt de 14 anbefalingene, ville totalt antall fulgte anbefalinger (ja) vært 910. Vår analyse viser at antall fulgte anbefalinger er 375 av 910, altså 41 prosent.

Figur 2 viser hvor mange av de 14 anbefalingene de 65 kontrollerte vedtaksbrevene følger og ikke følger. I den loddrette aksene vises antall vedtaksbrev som har fulgt samme antall anbefalinger. Den vannrette aksene viser antall anbefalinger. I figuren viser grønn farge anbefalinger som er fulgt.

Figur 4 Antall vedtaksbrev og anbefalinger som er fulgt

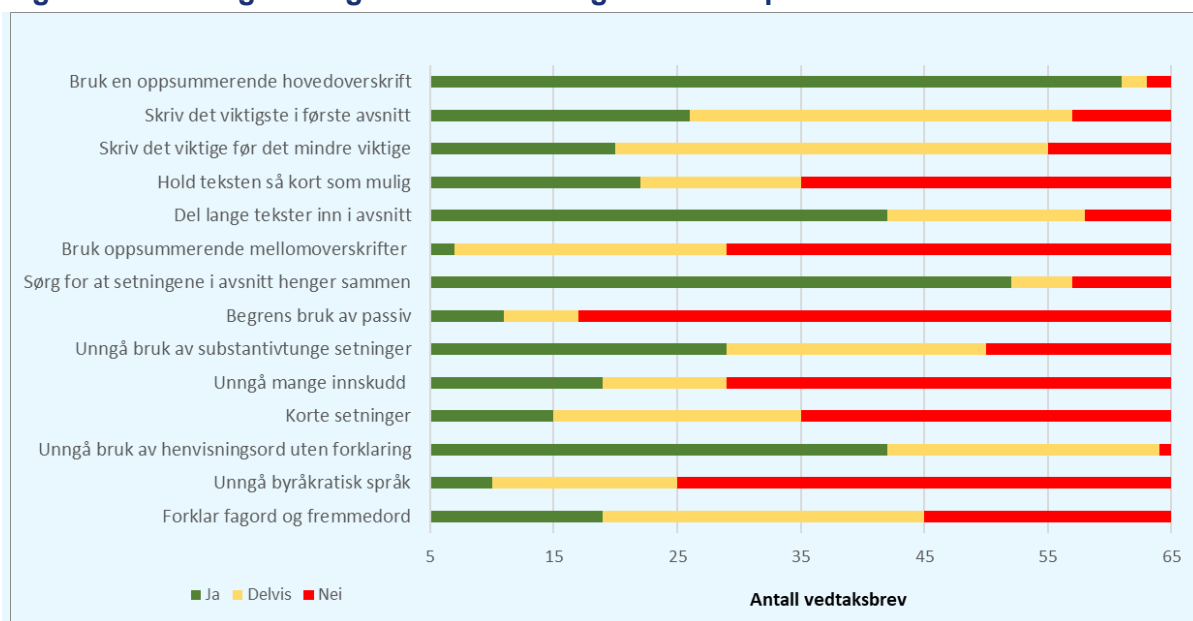


Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser at antall anbefalinger som er fulgt varierer i de kontrollerte vedtaksbrevene. Det fremgår for eksempel av figuren at tre vedtaksbrev har fulgt alle anbefalingene, mens tre vedtaksbrev har fulgt kun en anbefaling.

I analysen nedenfor har vi sett på i hvilken grad vedtaksbrevene følger hver enkelt anbefaling. Figur 3 oppsummerer funn fra språkanalysen av 65 vedtaksbrev fra Nav. Den lodrette akse viser de ulike anbefalingene fra Språkrådet. Den vannrette akse viser antall vedtak fra Nav i undersøkelsen (65 vedtak). Fargene representerer saker hvor anbefalingene er fulgt (grønn), er delvis fulgt (gul) og ikke er fulgt (rød). Delvis fulgt (gul) er vedtak som har innslag av både etterlevelse og ikke etterlevelse av en bestemt anbefaling.

Figur 5 I hvilken grad følger Nav anbefalinger om klarspråk i vedtaksbrev?



Kilde: Riksrevisjonens språkanalyse

Nav følger i mindre grad anbefalingene om å begrense passivt språk, lange setninger, byråkratisk språk og fagord eller fremmedord uten forklaring. I tillegg mangler vedtaksbrevene fra Nav ofte oppsummerende overskrifter til avsnittene.

Språkanalysen viser også at automatiske vedtaksbrev fra Nav i større grad er i samsvar med Språkrådets anbefalinger, enn vedtaksbrev med innslag av manuell saksbehandling. Automatiske vedtaksbrev kan for eksempel være vedtak om innvilgelse av eller avslag på alderspensjon. Vedtak med hel eller delvis manuell saksbehandling er for eksempel krav om tilbakebetaling. I vedtaksbrev med manuell saksbehandling kan saksbehandleren skrive inn fritekst som en del av vedtaket.

Nav opplyser at det er stor bevissthet om og interesse for klarspråk blant saksbehandlerne.³⁵ Samtidig mener de at en del av utfordringen med å oppnå klarspråk i vedtaksbrev, er at Nav er en stor virksomhet med mange ansatte og enheter på mange ulike geografiske steder. I tillegg er det vanskelig å finne riktig presisjonsnivå i vedtaksbrev på grunn av et vanskelig regelverk. Saksbehandlerne prøver å forenkle teksten i vedtaksbrevene, men de gamle systemene gjør det vanskelig eller umulig å endre tekst.³⁶

³⁵ Intervju med SPK 18. januar 2023; Intervju med Nav 23. januar 2023.

³⁶ Intervju med Nav 23. januar 2023.

Nav har i mindre grad strukturert innholdet i vedtaksbrevene på en oversiktlig måte

Ifølge Språkrådet gir en oppsummerende hovedoverskrift leseren mulighet til å forstå innholdet som følger i vedtaksbrevet.³⁷ Undersøkelsen viser at Nav i de fleste vedtaksbrevene bruker informative hovedoverskrifter.

Nav bruker i mindre grad oppsummerende overskrifter for avsnittene i vedtaksbrevene. 55 prosent av vedtaksbrevene har ingen overskrifter som oppsummerer de underliggende avsnittene. Brukerne må derfor lese hele det kommende avsnittet for å kunne vurdere om avsnittet er relevant og viktig.³⁸

Vedtaksbrevene fra Nav inneholder ofte lange avsnitt med gjentakelse av informasjon. Vi vurderer at 46 prosent av vedtaksbrevene blant annet inneholder gjentakelse av informasjon.

Den viktigste informasjonen bør komme først eller tidlig i vedtaksbrevet. Undersøkelsen viser at strukturen i 15 prosent av tilfellene er slik at den viktigste informasjonen ikke kommer først.³⁹ Dette fører til at brukerne må lese gjennom mange sider med tekst før de finner viktig og relevant informasjon.⁴⁰

Videre viser undersøkelsen at 11 prosent av vedtaksbrevene har lange avsnitt. Vi definerer lange avsnitt som avsnitt med tekst på over syv linjer. I brev med lange avsnitt er det vanskelig for brukerne å holde oversikt og følge argumentasjonen. 12 prosent av vedtaksbrevene har mer enn ett tema per avsnitt. Dette betyr at vedtaksbrevene blir mindre oversiktlige, og at de blir vanskeligere for brukerne å navigere i.⁴¹

Nav bruker i stor grad passivt språk, lange setninger og mange innskutte setninger

Anbefalingen om å begrense passivt språk er den anbefalingen fra Språkrådet som Nav følger i minst grad. Språkrådet sier at det i noen sammenhenger er hensiktsmessig å bruke en passiv uttryksmåte, for eksempel hvis vi vil være generelle og ikke utelukke noe(n).⁴² Likevel er aktivt språk lettere å lese. Passivt språk gjør at brukerne noen ganger har vanskelig for å skjønne hvem som skal gjøre hvilke oppgaver, og hvem som har ansvar for hva. Analysen vår viser at Nav bruker passivt språk i 74 prosent av vedtaksbrevene.⁴³

Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på bruk av passivt språk:

- «Beløpet kan kreves fullt ut eller reduseres.»
- «Det innebærer at det kan stilles strengere krav til forsøkt behandling for å oppfylle lovens krav, enn hva som rent medisinsk sett vurderes som hensiktsmessig.»
- «Dersom det ikke meldes fra, eller meldes fra for sent om endringer, likestilles dette med å gi mangelfulle opplysninger.»
- «Det regnes da som uaktsomt ikke å gi slik melding til NAV.»
- «Det legges blant annet vekt på graden av uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, størrelsen av det feilutbetalte beløpet, hvor lang tid det er gått siden utbetalingen fant sted og om feilen helt eller delvis kan tilskrives Arbeids- og velferdsetaten.»

Språkrådet anbefaler å unngå lange setninger og sette punktum ofte. Om vi definerer setninger på mer enn to linjer som lange, viser språkanalysen vår at Nav har lange setninger i 55 prosent av vedtaksbrevene. I tillegg har 46 prosent av vedtaksbrevene setninger med mange innskutte

³⁷ Språkrådet, Generelle skriveråd, brev, [Klarspråk - Skriveråd for ulike teksttyper \(sprakradet.no\)](https://www.sprakradet.no/klarsprak-skriverad-for-ulike-teksttyper) (informasjon hentet 8. mai 2023).

³⁸ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

³⁹ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁴⁰ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁴¹ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁴² Språkrådet, [Klarspråk - Upersonlige setninger \(sprakradet.no\)](https://www.sprakradet.no/klarsprak-upersonlige-setninger) (informasjon hentet 8. mai 2023).

⁴³ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

setninger.⁴⁴ Det kan være vanskelig å trekke ut essensen i lange setninger med mange innskudd.⁴⁵ Her er to eksempler fra språkanalysen vår:

- «Siden det gjøres et vedtak for perioden før 2015 og et for tiden etter 2015 og Nav innkreving også forholder seg til disse periodene som to forskjellige vedtak, får du nå et vedtak for hver periode mens det i vedtaket av 20. april 2016 ble tatt med hele feilutbetalingsperioden i et vedtak.»
- «Den endringen som ble gjort den 25. februar 2022 gjør at den tidligere beregnede feilutbetalingen for tiden 1. januar 2015 til 30. april 2015 er blitt vesentlig lavere enn det som kom fram i det vedtaket om tilbakekreving som du fikk den 20. april 2016.»

Nav bruker et byråkratisk språk med fagord uten å forklare hva de betyr

Språkanalysen vår viser at Nav i 31 prosent av de undersøkte vedtaksbrevene bruker fagord eller fremmedord uten å forklare hva disse betyr. Bruk av fagord eller fremmedord kan være nødvendig for å sikre presis kommunikasjon, men ordene bør forklares ved første bruk.⁴⁶ Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på ord og begreper som ikke er forklart i vedtaksbrevene:

- «delingstall» og «forholdstall»
- «rettspraksis»
- «trygderettspraksis» og «forvaltningspraksis»
- «særlige grunner»
- «brutto» og «netto»
- «uaktsomhet»

Vi vurderer at 62 prosent av de undersøkte vedtaksbrevene inneholder et byråkratisk språk. Med uttrykket byråkratisk språk forstår vi et uklart og upersonlig språk preget av henvisninger til regler og fagord som ikke er forklart.⁴⁷ Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på setninger med et tungt og byråkratisk språk:

- «Det presiseres at det kreves netto istedenfor brutto er gjort under forutsetning av at du tidligere ikke har fått endret ligningen din for noen av årene 2014 og 2015 ut fra det som er innbetalt eller trukket inn.»
- «Det følger av forvaltningspraksis at det ikke skal skje noen reduksjon av tilbakebetalingskravet etter ovennevnte prinsipp for den perioden NAV objektivt sett ikke hadde praktisk mulighet til å avsløre og forhindre feilutbetalingen.»
- «I vurderingen av om kravet skal reduseres, tar Nav blant annet hensyn til feilutbetalingsbeløpets størrelse, graden av uaktsomhet hos den som kravet retter seg mot, hvor lang tid det er gått siden feilutbetalingen fant sted, og om feilen helt eller delvis kan tilskrives NAV.»
- «Vi finner ikke at særlige grunner tilsier at tilbakekreving ikke skal foretas.»
- «Det innebærer at det kan stilles strengere krav til forsøkt behandling for å oppfylle lovens krav, enn hva som rent medisinsk sett vurderes som hensiktsmessig.»

I spørreundersøkelsen kommenterte en av saksbehandlerne i Nav at nye saksbehandlere raskt blir preget av språket på arbeidsplassen. Hen formidlet videre at en nyansatt ofte vil gjenbruke det som erfarne kollegaer tidligere har formulert.⁴⁸ Dette betyr at utfordringer med klarspråk vil «gå i arv» fra erfarne til nye saksbehandlere.

⁴⁴ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁴⁵ Språkrådet, [Klarspråk - Setninger med innfløkt struktur \(sprakradet.no\)](#) (informasjon hentet 8. mai 2023).

⁴⁶ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁴⁷ [byråkratisk - ordbøkene.no \(ordbokene.no\)](#) (informasjon hentet 8. mai 2023).

⁴⁸ Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

6.1.2 Nav har utfordringer med å tilpasse språket til målgruppens behov

Språkloven krever at offentlige virksomheter kommuniserer på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen. Hvis teksten i et vedtaksbrev ikke er skrevet i klarspråk, så oppfyller ikke vedtaksbrevet målgruppens behov.

Nav tar ikke alltid hensyn til målgruppens behov

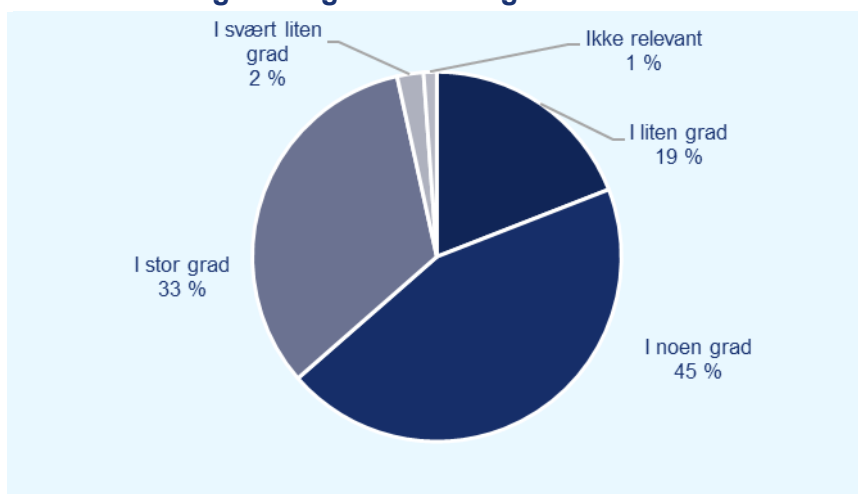
Analysen vi har gjort av et utvalg vedtaksbrev viser at saksbehandlerne i enkelte saker ikke har tatt hensyn til brukernes bakgrunn og livssituasjon når de utformer vedtaksbrevene. Resultatet kan bli at brukerne ikke forstår vedtakene. I språkanalysen har vi sett eksempler på vedtaksbrev som kan skape utfordringer for brukerne fordi språket er teknisk eller byråkratisk, og språkstilen ellers er lite empatisk.

Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på dette:⁴⁹

- Til en fremmedspråklig stønadsmottaker: «Når det gjelder dine språkutfordringer skal det bemerkes at aktsomhetskravet som utgangspunkt er objektivt.»
- Avslag på uføretrygd: «Det innebærer at det kan stilles strengere krav til forsøkt behandling for å oppfylle lovens krav, enn hva som rent medisinsk sett vurderes som hensiktsmessig.»

I spørreundersøkelsen til saksbehandlere i Nav spurte vi om språket i vedtaksbrev blir tilpasset til brukerens bakgrunn og forutsetninger. Figur 4 viser at 78 prosent av dem som svarte på undersøkelsen, mener at de tilpasser språket til målgruppen i stor eller i noen grad.⁵⁰

Figur 6 Svar fra saksbehandlere i Nav: «Jeg tilpasser språket i vedtaksbrev til brukerens bakgrunn og forutsetninger»



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse for saksbehandlere i Nav

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av saksbehandlerne som besvarte undersøkelsen mener de tilpasser språket til målgruppen. Språkanalysen vår viser at Nav delvis har tilpasset kommunikasjonen i vedtaksbrevene til brukernes behov.

Nav opplyser i intervju at det er utfordrende å tilpasse språket til målgruppen.⁵¹ Det er spesielt vanskelig i automatiske vedtaksbrev om alderspensjon, da det ikke alltid er mulig å legge til

⁴⁹ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁵⁰ Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁵¹ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

individuelle begrunnelser. Det er likevel mulig å gi mer informasjon i vedlegg til vedtaksbrevet. I vedlegg kan Nav gi utfyllende opplysninger til brukerne om hva som er lagt til grunn for vedtaket.⁵²

Nav opplyser videre at de jobber med å bruke et empatisk språk, spesielt i forbindelse med vedtak om uføretrygd. Disse søkerne er ofte i en krise, og de er sårbare. En særlig sårbar gruppe er unge uføre. Her mener Nav det ikke er nok å bare referere til regelverket i vedtaksbrevet.⁵³

Nav gjennomfører få brukertester av vedtaksbrev

Nav trenger tilbakemeldinger fra brukerne for å kunne tilpasse språket i vedtaksbrev til brukernes behov. Nav opplyser at de i større grad bør teste vedtaksbrev på brukerne.⁵⁴

Nav opplyser at de i 2019 gjennomførte en brukertest på vedtaksbrev om alderspensjon (innvilgelse og avslag).⁵⁵ Åtte personer deltok i brukertesten. Brukerne ga en god del tilbakemeldinger på innholdet i brevene, blant annet var det⁵⁶

- for mye henvisning til paragrafer
- for mange begreper som ikke ble forklart
- uklart hvilke endringer man måtte melde fra om
- uklart hva som ville skje hvis man hadde arbeidsinntekt

I ettertid har Nav i liten grad benyttet resultatet av testen til å lære og forbedre vedtaksbrevene.⁵⁷ Manglende brukertesting av vedtaksbrev fører til at Nav vet for lite om brukerne sine. Nav kan ikke vite om brukerne forstår eller kan bruke informasjonen de får.

6.1.3 Nav har svake systemer for internkontroll i klarspråksarbeidet.

Alle statlige virksomheter skal ha et system for internkontroll. Internkontrollen skal også omfatte klarspråksarbeidet i Nav. Eksempler på internkontrolltiltak kan være å kontrollere språket i det enkelte vedtaksbrevet, å gi saksbehandlere opplæring i klarspråk, å brukerteste vedtaksbrev eller å bruke kvalitetssikrede brevmaler.

Revisjonen viser at Nav ikke har en systematisk internkontroll for klarspråksarbeidet sitt.

Nav har mangelfull oversikt over klarspråksarbeidet sitt

I tildelingsbrevet for 2022 får Nav krav fra AID om å arbeide for god informasjon og et klart språk:

Arbeids- og velferdsetaten skal arbeide for å bedre brukernes møte med forvaltningen. Informasjon og veiledning gjennom de ulike kanalene skal være korrekt, tilgjengelig, ha et klart språk og i størst mulig grad tilpasses brukernes forutsetninger og behov. Mangfoldperspektivet skal ivaretas. Arbeidet med klart språk skal integreres i etatens i utviklingsarbeid og skal prioriteres i gjennomgangen av brev, skjemaer og tekster på nav.no.⁵⁸

Nav informerer de underliggende enhetene om styringssignalene fra AID.⁵⁹ I 2022 har alle enhetene fått føringer om at klarspråk skal være et gjennomgående prinsipp. Klarspråk skal være en del av kompetanseutviklingen i enhetene, og de skal gjennomføre språkverksteder i samarbeid med kommunikasjonsavdelingen i direktoratet.⁶⁰ Styringsenhetene for de saksproduserende enhetene i

⁵² Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁵³ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁵⁴ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁵⁵ E-post fra Nav datert 21. oktober 2022 vedrørende statistikk.

⁵⁶ Dokumentet «Notater fra brukertest 12 og 14 november 2019 - samlet», mottatt fra Nav 21. oktober 2022.

⁵⁷ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁵⁸ AID, tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022, datert 25. januar 2022.

⁵⁹ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶⁰ Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022

ytelseslinjen rapporterer til direktoratet tertialvis om klarspråk.. Rapporteringen omfatter også tiltak for kompetanseheving.⁶¹

Direktoratet mener at systemet for å kontrollere kvaliteten i vedtaksbrevene også omfatter kontroll av klarspråk.⁶² Det er likevel ikke alle enheter som systematisk kontrollerer kvaliteten i vedtaksbrevene. Halvparten av enhetslederne opplyser i spørreundersøkelsen at de ser på klarspråk i totrinnskontrollen.⁶³ Totrinnskontrollen innebærer at en annen saksbehandler går gjennom og godkjenner vedtaket. Per i dag kan ikke den som godkjenner brevet (også kalt attestanten), endre teksten i brevet. Når det er behov for endringer, får saksbehandleren brevet i retur med en forespørsel om å endre teksten. Nav jobber med å lage en rutine for tilbakemelding om klarspråk mellom personen som godkjenner et vedtaksbrev, og saksbehandleren.⁶⁴ Dette tyder på at enhetene i Nav har ulike tilnærminger til hvordan de følger opp klarspråksarbeidet.

Direktoratet kontrollerer ikke om de underliggende enhetene bruker klarspråk i vedtaksbrevene sine. Denne kontrollen er delegert til styringsenhetene for Nav familie og pensjonsytelser og Nav arbeid og ytelser. Styringsenhetene rapporterer til direktoratet om klarspråksarbeidet i tertialrapporteringen til direktoratet.⁶⁵

I 1. tertial 2022 rapporterte direktoratet til AID at arbeidet med å heve kompetansen i klarspråk fortsetter. De viser blant annet til språkverkstedene. Nav rapporterer også om aktiviteter innen klarspråk ved kontaktsenteret. Der arbeider de med «forbedring av informasjon, klarspråk og bruk av empatisk kommunikasjon».⁶⁶

Direktoratet mener at det er vanskelig å vurdere om de når målene for arbeidet med klarspråk. De har per i dag ikke klart å utvikle målbare kriterier for klarspråksarbeidet. Enhetene i Nav skal rapportere til direktoratet om mulige utfordringer med klarspråk i vedtaksbrev.⁶⁷

Direktoratet har fått tydelige signaler om å arbeide med klarspråk og rapportere om tiltakene de gjennomfører. Direktoratet overlater til de underliggende enhetene å strukturere, organisere, følge opp og kontrollere arbeidet med klarspråk.

Nav har utfordringer med utviklingen av brevmaler

Nav uttrykker at brevmaler er en utfordring. De tekniske løsningene omfatter gamle saksbehandlingssystemer som gjør utviklingen ressurskrevende.⁶⁸

I Nav blir malene utviklet i samarbeid mellom fagpersoner for regelverk, fagpersoner for kommunikasjon og fagpersoner for tekniske løsninger. Nav mener at de legger mye arbeid i å utvikle brevmaler, siden malene skal være både juridisk riktige og enkle å forstå. Samtidig skal brevmalene følge anbefalinger fra Språkrådet. Å utvikle maler kan være en lang prosess. Nav har laget en rutine for å melde inn forslag til forbedringer basert på erfaringer og reaksjoner på brevene som Nav sender. Kontaktsenteret bidrar med tilbakemeldinger når Nav tester nye vedtaksbrev.⁶⁹

Nav har gjort én brukertest av vedtaksbrev de siste årene. Testen i 2019 ble gjennomført med åtte deltakere. Dette er et relativt lavt antall testbrukere, men likevel innenfor det Språkrådet anbefaler (8–

⁶¹ Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022; Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶² Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶³ Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁶⁴ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶⁵ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶⁶ Nav virksomhetsrapport for 1. tertial 2022.

⁶⁷ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶⁸ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁶⁹ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

10 personer).⁷⁰ Nav opplyser at de i etterkant ikke har endret brevene som følge av denne brukertesten.⁷¹ Nav mener de bør teste vedtaksbrev i større grad enn de har gjort til nå.⁷²

Nav ønsker at saksbehandlerne bruker maler. Saksbehandlerne kan tilpasse brevmalene etter behov, men i noen eldre saksbehandlingssystemer er redigeringsmulighetene begrenset.⁷³

I spørreundersøkelsen svarer 70 prosent av saksbehandlerne at de bruker brevmaler som ikke følger anbefalingene for klarspråk. Mange saksbehandlere er generelt positive til å bruke brevmaler, men mener at de eksisterende malene ikke er gode nok. De peker på at språket er tungt og uforståelig, og at malene legger for stor vekt på paragrafer. I tillegg er saksbehandlerne kritiske til strukturen i brevmalene. Saksbehandlerne mener at mange brukere får unødvendig informasjon som ikke er tilpasset brukerens individuelle sak, og som er egnet til å forvirre brukerne.⁷⁴

Språkanalysen vi har gjort av vedtaksbrev, viser at både standardteksten og friteksten ofte strider mot anbefalingene for klarspråk. Selv om saksbehandlerne er kritiske til standardteksten, klarer de ikke å følge anbefalingene om klarspråk når de skriver fritekst.⁷⁵

Nav har jobbet lite med å utvikle og vedlikeholde brevmaler, særlig når det gjelder klarspråk. Arbeidet med å utvikle maler som er forståelige for mottakerne, og som letter hverdagen for saksbehandlerne, er ikke strukturert eller kontinuerlig nok. Videre har Nav gjennomført få brukertester av brevmaler, og de har ikke brukt resultatene fra brukertesting til å videreutvikle brevmalene. Nav har heller ikke satt i verk andre systematiske tiltak for å få innsikt i hvordan brukerne opplever brevene.⁷⁶

Nav gjennomfører ikke systematisk opplæring i klarspråk

Direktoratet gir føringer til enhetene for bruk av klarspråk. Nav har ingen obligatorisk opplæring og det er ikke satt noen krav om opplæring i klarspråk til enhetene.⁷⁷ Aktiviteter i klarspråk er avhengig av at enhetene i Nav selv tar initiativ. Direktoratet opplyser at enhetene følger opp klarspraksarbeidet i interne møter. De skal informere direktoratet hvis det kommer frem språkrelaterte utfordringer som krever oppfølging. Alle enhetene skal ha et språkteam.⁷⁸

79 prosent av saksbehandlerne svarte i spørreundersøkelsen at det er klarspraksaktiviteter i enheten de hører til. Aktivitetene foregår stort sett som kurs, i samarbeid med kollegaer og i seksjons- og avdelingsmøter.⁷⁹

Alle enhetslederne i spørreundersøkelsen svarer at de har aktiviteter knyttet til klarspråk.⁸⁰ Saksbehandlerne i de samme enhetene bekrefter ikke alltid denne påstanden. 21 prosent av saksbehandlerne svarer at det ikke er noen aktiviteter innenfor klarspraksatsingen.⁸¹

Direktoratet opplyser at de aller fleste ansatte i Nav per i dag har gjennomført språkverksted. I språkverkstedene er klarspråk og språkutvikling et viktig tema.⁸² Likevel svarte bare 20 prosent av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen at de har gjennomført språkverksted.⁸³ Undersøkelsen viser dermed at direktoratet og saksbehandlerne har motstridende oppfatninger av hva som er gjennomført av språkverksteder og aktiviteter knyttet til klarspråk. Spørreundersøkelsen viser at 31 prosent av saksbehandlerne vurderer klarspråk som lavt eller ikke prioritert i enhetene. Dette tyder på at

⁷⁰ Språkrådet, [Klarspråk - Brukartesting av tekstar \(sprakradet.no\)](https://www.sprakradet.no) (informasjon hentet 8. mai 2023).

⁷¹ E-post fra Nav 21. oktober 2022.

⁷² Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁷³ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁷⁴ Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁷⁵ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁷⁶ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁷⁷ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁷⁸ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁷⁹ Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁸⁰ Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁸¹ Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁸² Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁸³ Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

direktoratet og enhetslederne har et mer positivt syn på omfanget av gjennomførte språkaktiviteter enn saksbehandlerne som svarte på spørreundersøkelsen.⁸⁴

Nav opplyser at kontaktsenteret har fått føringer fra direktoratet om å lære opp sine ansatte i klarspråk, og at de har kommet lengst i arbeidet med å innføre obligatorisk klarspråksopplæring. I 2022 og 2023 har kontaktsenteret lagt vekt på klarspråk i både muntlig og skriftlig kontakt med brukerne.⁸⁵

I 2022 har enhetslederne fått føringer fra direktoratet om å heve kompetansen i klarspråk, og de har rapportert hvilken aktivitet de har hatt på området. Direktoratets rolle i klarspråksopplæringen er å tilby bistand til de underliggende enhetene og å kontrollere de aktivitetene som er rapportert.⁸⁶

6.1.4 Nav oppfylder kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25

Gjennomgangen av begrunnelser i vedtaksbrevene viser at Nav oppfylder de formelle kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Det vil si at Nav henviser til de reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.⁸⁷ Likevel klarer Nav ikke alltid å forklare hvordan de utøver skjønn. Det kan i noen tilfeller gjøre det vanskelig for brukerne å forstå hvordan Nav har kommet frem til konklusjonen i et vedtaksbrev.

Nav oppfylder delvis forvaltningslovens krav om å nevne hovedhensynet som har vært avgjørende når de har utøvd skjønn.⁸⁸ Nav klageinstans uttaler at mange saksbehandlere ikke argumenterer utfyllende om hva skjønnsvurderingen bygger på. De kommer for raskt frem til en samlet vurdering i vedtaksbrevet.⁸⁹ Dette er også vårt inntrykk etter å ha gått gjennom vedtaksbrevene.

Nav klageinstans har kritisert Nav for å ikke gi individuelle begrunnelser for vedtak som gjelder uføretrygd.⁹⁰ I kvalitetsrapporten for 2020 skrev Nav klageinstans følgende: «Standardvedtak, som er helt uten konkret og individuell begrunnelse til den enkelte bruker, fyller ikke kravene for enkeltvedtak i forvaltningsloven.»⁹¹ Nav har i ettertid gått gjennom vedtakene for å bli bedre. Direktoratet har gitt føringer om hvordan enhetene skal arbeide med disse vedtakene.⁹² Nav klageinstans synes at begrunnelsene har blitt noe bedre, men at de fortsatt kan forbedres.⁹³

6.2 SPK jobber strukturert med klarspråk på mange områder

SPK følger i stor grad anbefalingene fra Språkrådet i vedtaksbrevene sine.

I de kontrollerte vedtaksbrevene følger SPK 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk. Anbefalingen som SPK i minst grad etterlever er å begrense passivt språk.

Gjennomgangen av begrunnelser i vedtaksbrev viser at SPK oppfylder kravene om å henvise til de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Når det gjelder henvisninger til relevant regelverk, oppfylder SPK dette kravet i 38 av 45 tilfeller.

SPK har omtrent 60 forskjellige brevmaler knyttet til alders- og uførepensjon. En brukerundersøkelse viser at 88 prosent av brukerne er tilfredse med tjenestene og informasjonen de får fra SPK.

⁸⁴ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023; Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelse, november-desember 2022; Spørreundersøkelse av saksbehandlere i Nav arbeid og pensjonsytelser og Nav familie- og pensjonsytelse, november-desember 2022.

⁸⁵ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁸⁶ Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023; Spørreundersøkelse av enhetsledere i Nav arbeid og ytelser og Nav familie- og pensjonsytelser, november-desember 2022.

⁸⁷ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁸⁸ Forvaltningsloven § 25 3. ledd.

⁸⁹ Intervju med Nav klageinstans 12. januar 2023.

⁹⁰ Intervju med Nav klageinstans 12. januar 2023.

⁹¹ Kvalitetsrapport fra Nav klageinstans 2023.

⁹² Intervju med arbeids- og velferdsdirektoratet 23. januar 2023.

⁹³ Intervju med Nav klageinstans 12. januar 2023.

94 prosent av brukerne klarer å bruke selvbetjeningsløsningene på spk.no. Resultatet tyder på at tjenestene er forståelige, og at SPK gir tilstrekkelig informasjon og ivaretar brukernes behov.

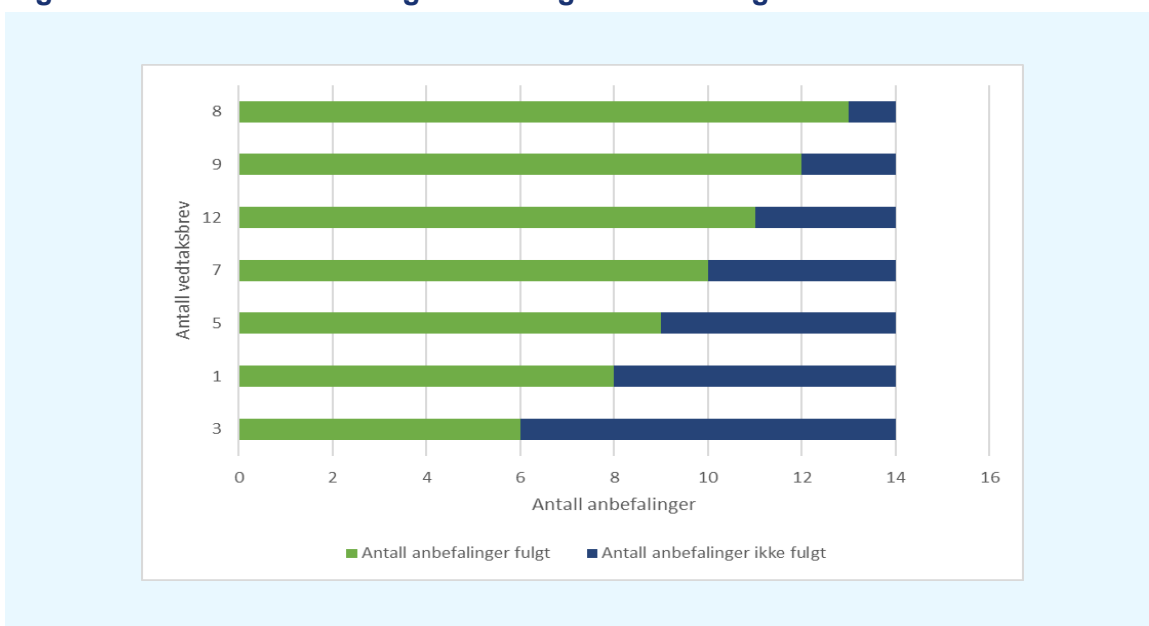
6.2.1 SPK følger 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk i de kontrollerte vedtaksbrevene

Vi har undersøkt om SPK følger Språkrådets anbefalinger om klarspråk i vedtaksbrevene sine. Språkanalysen viser at SPK i de kontrollerte vedtaksbrevene følger 77 prosent av anbefalingene til klarspråk. Den anbefalingen fra Språkrådet som er minst ivaretatt av SPK er å begrense passivt språk.

Vi har i språkanalysen vurdert hvert vedtaksbrev, 45 i alt, om teksten følger de nevnte 14 anbefalingene fra Språkrådet. Hvis alle 45 vedtaksbrev hadde fulgt de 14 anbefalingene, ville totalt antall fulgte anbefalinger (ja) vært 630. Vår analyse viser at antall ja er 485 av 630, altså 77 prosent.

Figur 5 viser hvor mange av de 14 anbefalingene de 45 kontrollerte vedtaksbrevene følger eller ikke følger. I den loddrette aksene vises antall vedtaksbrev som har fulgt samme antall anbefalinger. Den vannrette aksene viser antall anbefalinger. I figuren viser grønn farge anbefalinger som er fulgt.

Figur 7 Antall vedtaksbrev og anbefalinger som er fulgt

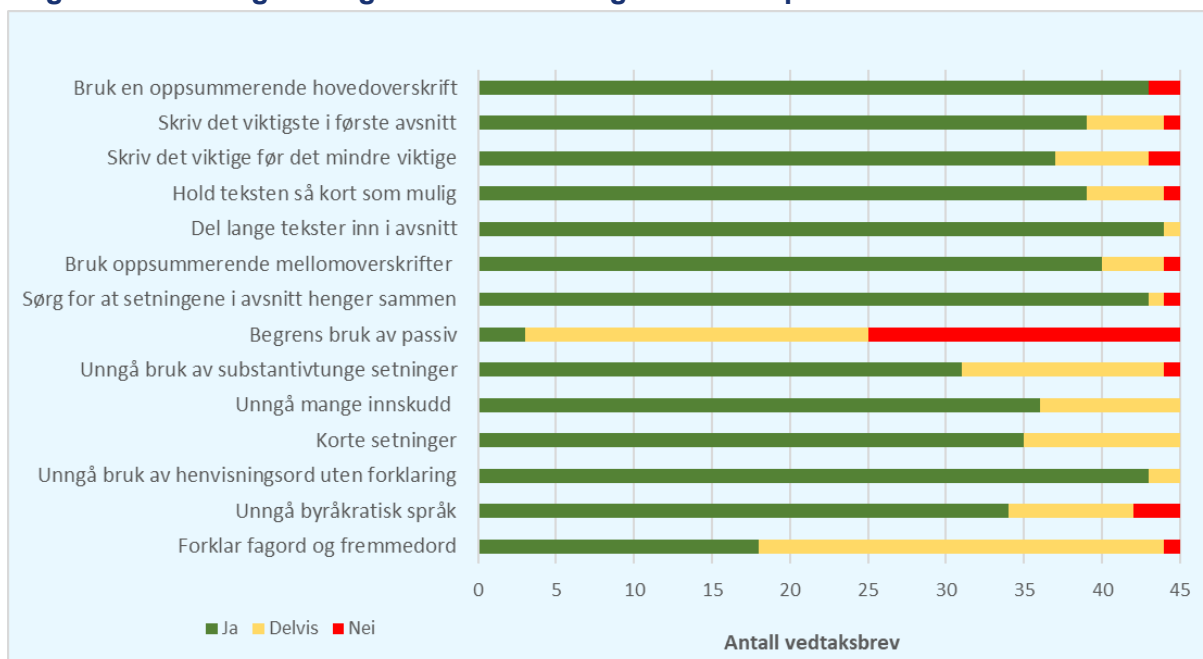


Kilde: Riksrevisjonen

Revisjonen viser at antall anbefalinger som er fulgt varierer i de kontrollerte vedtaksbrevene. Det fremgår for eksempel av figuren at åtte vedtaksbrev har fulgt 13 av anbefalingene.

I analysen nedenfor har vi sett på i hvilken grad vedtaksbrevene følger hver enkelt anbefaling. Figur 6 oppsummerer funn fra språkanalysen av 45 vedtaksbrev fra SPK. Den loddrette aksene viser de ulike anbefalingene fra Språkrådet. Den vannrette aksene viser antall vedtaksbrev fra SPK i undersøkelsen (45 vedtak). Fargene representerer saker hvor anbefalingene er fulgt (grønn), er delvis fulgt (gul) og ikke er fulgt (rød). Delvis fulgt (gul) er vedtaksbrev som har innslag av både etterlevelse og ikke etterlevelse av en bestemt anbefaling.

Figur 8 I hvilken grad følger SPK anbefalinger om klarspråk i vedtaksbrev?



Kilde: Riksrevisjonens språkanalyse

Figuren viser at det å begrense passivt språk i vedtaksbrev er den anbefalingen som SPK følger i minst grad.

SPK mener hovedutfordringen med klarspråk er å formidle et komplisert regelverk og rettigheter etter forvaltningsloven med et klart og tydelig språk.

SPK opplyser at de ser på medlemsmassen som nokså ensartet. Medlemmer i Statens pensjonskasse har stort sett god digital kompetanse og høy utdanning. Likevel har brukerne ulike ønsker og behov for omtale av regelverket. SPK mener de fleste ønsker minst mulig omtale av regelverk. Det er vanskelig å begrense vedtaksbrevene til den viktigste informasjonen for den enkelte brukeren uten å utelate viktige og nødvendige opplysninger. SPK har valgt å sette det viktigste budskapet først i vedtaksbrevene. Referanser til regelverk er plassert i eget avsnitt til slutt i brevet.⁹⁴

SPK mener brukerne har forskjellige oppfatninger av hva som er et forståelig språk, og de opplever det som utfordrende å tilfredsstille alle. Det å tilpasse språket i brevmalen og øvrig kommunikasjon er dermed en kontinuerlig prosess.⁹⁵

SPK har god struktur i vedtaksbrevene sine

Undersøkelsen viser at SPK hovedsakelig følger Språkrådets anbefalinger om innhold og struktur i brevttekster.⁹⁶

Vedtaket fra SPK bruker en hovedoverskrift som oppsummerer innholdet i teksten. Dermed gir de brukerne mulighet til å forstå innholdet som følger i vedtaksbrevet.⁹⁷

I to prosent av de undersøkte vedtaksbrevene fra SPK kommer ikke den viktigste informasjonen i første avsnitt. I fire prosent av vedtaksbrevene strukturerer SPK ikke teksten, slik at den viktigste informasjonen kommer før den mindre viktige informasjonen.⁹⁸

⁹⁴ Intervju med SPK 18. januar 2023.

⁹⁵ Intervju med SPK 18. januar 2023.

⁹⁶ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁹⁷ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

⁹⁸ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

Vedtaksbrevene fra SPK er ofte relativt korte, og de gir korte henvisninger til de viktigste lovparagrafene i et eget avsnitt. Vi vurderer det slik at 87 prosent av vedtaksbrevene er korte og gjør det enkelt for leseren å få finne frem til viktig informasjon.⁹⁹

SPK bruker passivt språk i 44 prosent av de undersøkte vedtaksbrevene

Anbefalingen om å begrense passivt språk er den anbefalingen som SPK følger i minst grad. Det er ikke slik at passivt språk aldri skal brukes. Språkrådet sier at det i noen sammenhenger er hensiktsmessig å bruke en passiv uttryksmåte, for eksempel hvis vi vil være generelle og ikke utelukke noe(n).¹⁰⁰ Vi har sett passivt språk i 44 prosent av vedtaksbrevene fra SPK. 101 Aktivt språk er lettere å lese. Passivt språk gjør at brukerne noen ganger har vanskelig for å skjønne hvem som skal gjøre hvilke oppgaver, og hvem som har ansvar for hva. Et passivt språk kan også virke mer upersonlig og stivt. Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på passivt språk:

- «Uførepensjonen din skal vurderes på nytt»
- «Vedtaket om at tidligere uførevedtak omgjøres er gjort i henhold til forvaltningsloven § 35 første ledd, bokstav c.»
- «Uførepensjonen skal imidlertid vurderes før denne datoen dersom NAV avkorter lengden på innværende eller senere perioder med arbeidsavklaringspenger.»
- «Pensjonen skal stoppes hvis du blir innvilget «arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid».

I vedtaksbrevene fra SPK har vi ikke observert noen tilfeller av lange setninger eller innskutte setninger.

SPK bruker i liten grad et byråkratisk språk og forklarer fagord og fremmedord

Det kan være nødvendig å bruke fagord eller fremmedord for å kommunisere presist, men første gang bør ordet forklares. Undersøkelsen vår viser at SPK i liten grad bruker fagord eller fremmedord uten å forklare hva disse betyr. I to prosent av de kontrollerte vedtaksbrevene vurderer vi at det er brukt fagord eller fremmedord som ikke er nærmere forklart.

I sju prosent av vedtaksbrevene er det brukt et byråkratisk språk. Det betyr at språket kan være uklart og upersonlig, og at det inneholder regler og fagord som ikke er forklart.¹⁰²

Her er noen eksempler fra språkanalysen vår på byråkratisk språk og uforklarte fagord:

- «Inntektsgrensen din er ikke økt fordi ny årslønn omregnet til 70 % lønn (jf. vårt vedtak på inntil 34 % pensjon ved nedgangen til 70 % lønn fra 23.11.2018) er lavere enn oppregulert forventet inntekt pr 01.05.2021.»
- «samordningspliktige ytelse»
- «rettspraksis»
- «særlige grunner»

6.2.2 SPK forsøker å tilpasse språket i vedtaksbrevet til brukernes livssituasjon

Klarspråk er en forutsetning for å ha et brukertilpasset språk i vedtaksbrev. SPK følger i stor grad anbefalingene for klarspråk, og vi har ikke observert tilfeller der vedtaksbrev er skrevet på en ubehagelig eller lite empatisk måte. Vedtaksbrevene er derfor i stor grad tilpasset brukernes behov eller livssituasjon.

⁹⁹ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

¹⁰⁰ Språkrådet, [Klarspråk - Upersonlige setninger \(sprakradet.no\)](#) (informasjon hentet 8. mai 2023).

¹⁰¹ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

¹⁰² [byråkratisk - ordbøkene.no \(ordbokene.no\)](#) (informasjon hentet 8. mai 2023).

SPK opplyser i intervju at de tilpasser språket i vedtaksbrevene til målgruppen brevet er rettet til.¹⁰³ I utgangspunktet ønsker SPK å bruke et klart språk og holde en vennlig tone i vedtakene uavhengig av hvem av mottakeren er. SPK mener brukertester bidrar til at de kan tilpasse språket til den situasjonen mottaker er i. Språket kan dermed være annerledes i vedtaksbrev til brukere som får innvilget uførepensjon, enn i vedtaksbrev til brukere som må betale tilbake pensjon.¹⁰⁴ Observasjonene vi gjør i språkanalysen støtter stort sett disse uttalelsene fra SPK.¹⁰⁵

SPK opplyser også at språkloven har ført til de har oversatt flere vedtaksbrev til nynorsk. Før språkloven hadde SPK ingen egne maler for brev på nynorsk. SPK benytter nå Digitaliseringsdirektoratets kontakt- og reservasjonsregister for å få vite hvem som skal få brev på nynorsk.¹⁰⁶

SPK brukertester sine vedtaksbrev

SPK trenger tilbakemeldinger fra brukerne for å kunne tilpasse språket i vedtaksbrevene til brukernes behov. Derfor har SPK gjennomført flere brukertester av ulike brevmaler.

Her er noen eksempler på tilbakemeldinger fra testpersonene som deltok i brukertest:¹⁰⁷

- Testpersonene var fornøyde med språket, og opplevde at brevene hadde en hyggelig tone og et enkelt språk. Brevene ble oppfattet som mindre «etatsbrevaktige». Det er fint at brev er rett på sak, inneholder beskrivende overskrifter og er delt opp i avsnitt.
- Ett av brevene var brev om mulig tilbakebetaling. Testpersonene opplevde overskriften og det første avsnittet i vedtaksbrevet som bombastisk og hard, og mente at SPK ved å myke opp overskriften og det første avsnittet ville gjøre det lettere å lese og forstå resten av brevet.
- Fra noen av testerne ble det gitt tilbakemelding om behov for enkle forklaringer av begreper. I tillegg var det et ønske om lenker til begrepsforklaringer av vanskelige ord på spk.no.

SPK gjennomførte i 2021 også spørreundersøkelser hver fjerde måned blant brukere som fikk vedtaksbrev om alders- og uførepensjon. Undersøkelsene som inneholdt spørsmål om hvor enige eller uenige brukerne var i ulike påstander.¹⁰⁸

Figur 7 viser at flertallet av dem som hadde fått vedtaksbrev om alderspensjon mente at vedtaksbrevet fra SPK hadde et enkelt språk, var oversiktlig og hadde et forståelig innhold. Resultatene fra spørreundersøkelsen som gjaldt vedtaksbrev om uførepensjon er i hovedsak de samme.

¹⁰³ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹⁰⁴ Intervju med SPK 18. januar 2023.

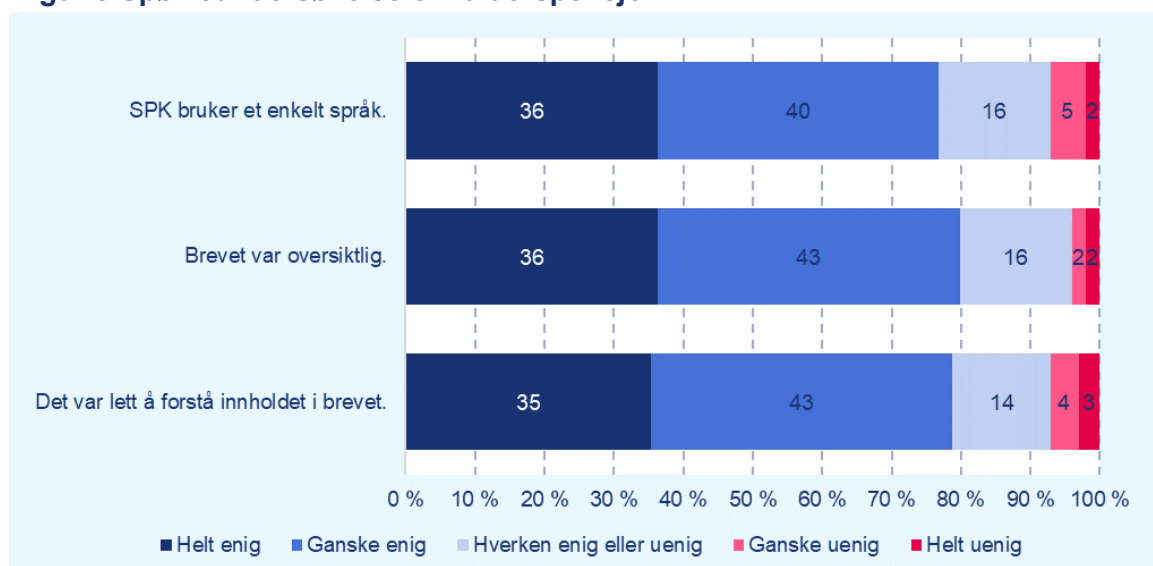
¹⁰⁵ Språkanalyse av vedtaksbrev fra Nav og SPK.

¹⁰⁶ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹⁰⁷ Dokumentene «Oppsummering brukertest innvilgelsesbrev og inntektsbrev uførepensjon», «Brukertest vedtak om åttiprosentregel i etteroppgjøret - oppsummering» og «Brukertest vedtak om åttiprosentregel i etteroppgjøret -resultater», mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹⁰⁸ SPK, rapportene «Aktiv til ufør T3 2021 samlet» og «Aktiv til alder T3 2021 samlet».

Figur 9 Spørreundersøkelse om alderspensjon



Kilde: SPK

SPK opplyser at de fleste nye brevmaler har vært gjennom brukertesting før de har blitt satt i produksjon.¹⁰⁹ Dermed får SPK jevnlig innspill om hvordan brukerne ser på vedtaksbrevne og informasjon om hva som er vanskelige å forstå.

6.2.3 SPK har internkontroll for klarspråk

SPK har fått føringer om klarspråk i tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet fra AID til SPK for 2022 sier at tjenester og informasjon «skal være tilpasset medlemmenes og medlemsvirksomhetenes behov». SPK skal måle hvor tilfredse medlemmene er ved å gjennomføre regelmessige og målrettede brukerundersøkelser.¹¹⁰ Ifølge SPK er dette kravet utviklet i samarbeid mellom SPK og AID. SPK forstår føringene slik at tilpassingen til medlemmenes behov også må omfatte klarspråk. Videre mener SPK at klarspråk er inkludert i kravene til universell utforming i Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Statens pensjonskasse.¹¹¹

Tabell 1 Rapportering på «SPK skal sørge for at tjenester og informasjon er tilpasset medlemsvirksomhetenes og medlemmenes behov»

Målbeskrivelse	Mål 2022	Resultat T2 2022	Status
Kundetilfredshet (Medlemsvirksomhetenes tilfredshet)	82 %	87 %	●
Medlemstilfredshet (Medlemmenes tilfredshet)	84%	88 %	●
Selvbetjeningsgrad (saker som løses via SPKs hjemmeside)	> 90 %	94 %	●

Kilde: SPK, 2. tertialrapport 2022 til AID

¹⁰⁹ SPK, e-post med oversendelse av dokumentasjon 7. oktober 2022.

¹¹⁰ AID, tildelingsbrev til Statens pensjonskasse 2022, datert 21. desember 2021.

¹¹¹ Intervju med SPK 18. januar 2023.

SPK rapporterer til AID tre ganger i året (tertiarapportene) om status og fremgang på klarspråksarbeidet. Resultatene fra de pålagte brukerundersøkelsene vises i tabell 1. Brukerundersøkelsene viser at SPK i 2022 har oppfylt kravene fra AID. Tabell 1 viser at 88 prosent av de som svarte på undersøkelsen er tilfredse med tjenestene og informasjonen de får fra SPK. Den viser også at 94 prosent av brukerne klarer å bruke selvbetjeningsløsningene på spk.no.¹¹² Resultatene tyder på at tjenestene er forståelige, og at SPK gir tilstrekkelig informasjon og ivaretar brukernes behov.

SPK har ikke fått noen øremerket bevilgning fra AID til å jobbe med klarspråk. Språk og universell utforming er integrert i det daglige arbeidet hos SPK og finansieres over ordinært driftsbudsjett.¹¹³

SPK rapporterer på føringene fra AID, hvor klart språk inngår som en viktig del av universell utforming. SPK kan vise til høy selvbetjeningsgrad og et høyt nivå av tilfredshet blant sine brukere. En høy selvbetjeningsgrad tyder på at instruksene på spk.no er forståelige og setter brukerne i stand å utføre oppgaver på «min side». En høy tilfredshet blant brukere tyder på at medlemmene er fornøyde med tjenestene og informasjonen som SPK tilbyr. SPK mener at klarspråk er inkludert i arbeidet med tjenester og informasjon som er tilpasset brukerens behov.

Kundesenteret har en oppfølgingsfunksjon. Kundesenteret gir tilbakemeldinger til ansvarlig avdeling hvis informasjon på nettsiden gir mange henvendelser.¹¹⁴

SPK opplyser at de vanligvis ikke tar stikkprøver av klarspråk i vedtaksbrev. Før nyansatte sender ut vedtaksbrev, leser imidlertid faddere for nyansatte gjennom brevene og gir tilbakemeldinger på disse. Kundesenteret tar også jevnlig stikkprøver av kommunikasjonen mellom kundesenteret og brukerne. Dette betyr blant annet at erfarne ansatte går gjennom e-poster som nyansatte har skrevet til brukere.¹¹⁵

SPK har utviklet mange brevmaler og jobber kontinuerlig med vedlikehold av disse

SPK har utviklet et stort antall brevmaler til ulike vedtakstyper. SPK har omtrent 60 forskjellige brevmaler knyttet til alders- og uførepensjon. De fleste brevmalene er utviklet for uførepensjon, da vedtak om uførepensjon har flere mulige utfall og et større behov for ulike brevmaler. SPK bruker helmaskinelle (automatiske), halvmaskinelle og manuelle maler. Saksbehandlere kan redigere halvmaskinelle og manuelle maler, mens det ikke er mulig å redigere automatiske maler.¹¹⁶

SPK prioriterer å utvikle brevmaler til de mest brukte vedtakstypene. Når de utvikler nye brevmaler, prøver SPK å brukerteste så mange maler som mulig. 49 av 61 brevmaler som vi har sett på er autoriserte maler som har vært gjennom SPKs kvalitetssikringsystem.¹¹⁷ SPK oppfordrer saksbehandlerne sine til ikke å endre utformingen i brevmalene, men her har ikke SPK full kontroll på hva saksbehandlerne faktisk gjør.¹¹⁸

SPK opplyser at de fleste nye brevmaler har vært gjennom brukertesting før de er tatt i bruk.¹¹⁹ Det har vært mellom fire og seks testdeltakere på vedtaksbrev for etteroppgjør, innvilgelsesbrev og inntektsbrev for uførepensjon. Dette er et relativt lavt antall testbrukere. Språkrådet anbefaler 8-10 testpersoner for brukertest av tekst.¹²⁰ Forbedringsforslagene til vedtaksbrevene om uførepensjon er

¹¹² SPK, 2. tertiarapport 2022.

¹¹³ Intervju med SPK 18. januar 2023 og svarbrev fra AID datert 9. juni 2023.

¹¹⁴ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹¹⁵ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹¹⁶ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹¹⁷ I sitt system har SPK autoriserte og uautoriserte brevmaler. Uautoriserte brevmaler er utviklet av saksbehandler uten at brevene har blitt kvalitetssikret. Autoriserte brevmaler har gjennomgått «brevrunden». Brevrunden er en rutine for utforming av brevmaler i pensjonsområde som følger skrivereglene og formatet.

¹¹⁸ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹¹⁹ E-post fra SPK 7. oktober 2022.

¹²⁰ Språkrådet, klarspråk om brukertesting av tekster. [Klarspråk - Brukertesting av tekster \(sprakradet.no\)](https://www.sprakradet.no/klarsprak-brukertesting-av-tekster) (Informasjon hentet 8. mai 2023).

oppsummert i egne dokumenter. Det går ikke frem av dokumentene hva som er gjort videre med endringsforslagene ifra brukertesten.¹²¹

SPK gjennomførte i 2021 spørreundersøkelser hver fjerde måned blant brukere som fikk mottakere av brev om innvilgelse av alders- og uførepensjon. De ble spurt om hvor enige eller uenige de var i ulike påstander om innhold og språk i vedtaksbrevet.¹²² Mottakerne mener hovedsakelig at vedtaksbrevene er oversiktlige, har et forståelig innhold og er skrevet i et enkelt språk.¹²³

SPK opplyser også at de har et system for å utarbeide standardsvar på problemstillinger som kundesenteret ønsker å gi gjennomarbeidede svar på. Hovedpoenget er ikke å spare tid, men å øke kvaliteten på vedtaksbrevene og svarene fra kundesenteret.

SPK har et strukturert tilbud om opplæring i klarspråk

SPK opplyser at de gir opplæring i klarspråk både for nyansatte og erfarne ansatte. Språkrådets e-læringskurs i klarspråk («Den gylne penn») og et nynorsk kurs er obligatoriske for alle saksbehandlere og ansatte på kundesenteret. Nærmeste leder purrer på og følger opp ansatte som ikke har tatt kursene. «Innføring i språkprofilen» er et kurs for alle nyansatte om SPKs språkarbeid. Klarspråk er en del av SPKs e-læringskurs om å skrive gode vedtak.¹²⁴

Fra 2021 og etter at språkloven ble innført er det gjennomført løpende intern opplæring i språkprofilen for alle ansatte. Den interne opplæringen omfatter kurs, skriveverksted, nettseminar og e-læring. Med bistand fra Språkrådet har SPK holdt et skreddersydd kurs i nynorsk for 40 medarbeidere i 2022.¹²⁵

I SPK er det et lederansvar at de som trenger eller ønsker opplæring, skal få et tilbud om det. SPK er også bevisst på at ikke alle er gode til å skrive tekster, og at ledere må ta hensyn til ulik kompetanse når de fordeler arbeidsoppgaver.¹²⁶

SPK gir de ansatte et strukturert tilbud om opplæring i klarspråk. De bruker primært egne ressurser i dette arbeidet, men de benytter seg også av tilbud fra Språkrådet og andre.

6.2.4 SPK oppfyller ikke alltid kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25

Gjennomgangen av begrunnelser i vedtaksbrev viser at SPK oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 om å henvise til de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Når det gjelder henvisning til relevant regelverk oppfyller SPK delvis dette kravet. Undersøkelsen viser at det mangler henvisning til regelverket i syv av 45 vedtak. Henvisning til regelverk manglet i utbetalingsbrev etter vedtak om endret pensjon eller omgjøring av pensjon.

SPK mener de oppfyller forvaltningslovens krav om å vise til regelverket som vedtaket bygger på i vedtaksbrevene. SPK har på generelt grunnlag uttalt i intervju at vedtaksbrev som mangler henvisning til lovene, kan være et egenutviklet vedtaksbrev fra en saksbehandler, en uautorisert mal eller et gammelt vedtaksbrev.¹²⁷

SPK har mottatt enkelte ankesaker hvor Trygderetten har gitt tilbakemelding om at saken ikke er godt nok belyst. Det kan være at saksbehandleren har vurdert alle elementene i saken, men ikke tatt med alt i begrunnelsen i vedtaket.¹²⁸ Det er dermed noen tilfeller der saksbehandlere har kommet for raskt

¹²¹ SPK, dokumentet «Brukertest vedtak om innvilget uførepensjon og info om inntekt - oppsummering» og «Brukertest vedtak om innvilget uførepensjon og info om inntekt - resultater», mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹²² SPK, rapportene «Aktiv til ufør T3 2021 samlet» og «Aktiv til alder T3 2021 samlet», mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹²³ SPK, rapporten «Aktiv til alder T3 2021 samlet», mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹²⁴ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹²⁵ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹²⁶ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹²⁷ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹²⁸ Intervju med SPK 18. januar 2023.

til den samlede vurderingen uten å henvise til skjønnsmessige vurderinger eller de faktiske forholdene som vedtaket er bygd på.¹²⁹

¹²⁹ Intervju med SPK 18. januar 2023.

7 Nav og SPK oppfyller veiledningsplikten overfor brukerne

Hovedfunn problemstilling 2:

- Nav oppfyller veiledningsplikten overfor brukerne i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11.
 - Nav oppfyller ikke egne mål for maksimal ventetid på telefon og chat.
- SPK oppfyller veiledningsplikten overfor brukerne i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11.
 - SPK oppfyller ikke alltid egne mål for maksimal ventetid på telefon og epost.

Faktaboks 3 Kriterier for problemstilling 2¹³⁰

- Ifølge forvaltningsloven § 11 har forvaltningen en alminnelig veiledningsplikt – det vil si plikt til å veilede brukerne.
- Målet er å sette brukerne i stand til å ivareta sine rettigheter, plikter og muligheter på best mulig måte.
- Veiledningen kan skje skriftlig eller muntlig. Formen på veiledningen skal tilpasses ønskene og behovet til den enkelte brukeren.

Både Nav og SPK er enige om at det alltid vil være behov for å veilede brukere personlig gjennom ulike kanaler. Mange som bruker de digitale selvbetjeningstjenestene, har likevel behov for å få svar på spesifikke spørsmål eller få bekreftet antakelsene sine.¹³¹

Ifølge Nav og SPK er brukerne ofte i vanskelige situasjoner, når de må ta beslutninger som har konsekvenser for livssituasjonen deres. Brukerne kan derfor ha behov for å snakke med en saksbehandler for å forsikre seg om at de har forstått informasjonen på nettsidene eller i vedtaksbrevet.¹³²

7.1 Nav har et variert veiledningstilbud med ulik tilgjengelighet

Målgruppen for veiledning i Nav omfatter alle personer som bor eller ha bodd i Norge og har behov for informasjon og tjenester fra Nav. Mange brukere er aktive på digitale plattformer og bruker nettilbudet. I visse situasjoner kan det likevel være vanskelig å bruke kun det digitale tilbudet. Enkelte brukere kan derfor i tillegg ha behov for å snakke med en veileder. Nav mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å skille mellom digitale og ikke-digitale brukere. Nav mener at de tilbyr et variert veiledningstilbud med forskjellige tjenester som dekker ulike behov.¹³³

¹³⁰ Kriteriene for problemstilling 2 er mer utfyllende beskrevet i kapittel 4.1.

¹³¹ Intervju med Nav 23. januar 2023; Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹³² Intervju med Nav 23. januar 2023; Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹³³ Intervju med Nav 23. januar 2023.

Likevel er det viktig for Nav å være spesielt oppmerksomme på behovene til digitalt sårbare personer. «Digitalt utenforskap» er et viktig begrep for Nav. Det oppstår ikke bare på grunn av manglende digital kompetanse, men også på grunn av krevende livssituasjoner. Nav jobber med å finne løsninger tilpasset behovene til den enkelte. Kundesenteret kan for eksempel skrive ut samtalereferat fra telefonsamtalen og sende referatet i posten til brukeren. Et annet eksempel er at kontaktsenteret hjelper brukere med å fylle ut søknadsskjemaer gjennom skjermdeling.¹³⁴ Skjermdeling innebærer at en bruker deler tilgang til sin dataskjerm med en saksbehandler slik at saksbehandleren kan hjelpe brukeren til å finne informasjon eller fylle ut skjema.

7.1.1 Det er store variasjoner i hvor tilgjengelig Navs veiledningstilbud er

Ved lokale Nav-kontor kan brukere møte opp for å få personlig veiledning. Utover dette tilbyr Nav veiledning på telefon, chat og «skriv til oss» (som kan sammenliknes med e-post). Det kreves innlogging til «min side» på nav.no for å bruke «skriv til oss». Chat på nav.no er i utgangspunktet en chat-bot, det vil si en samtalerobot. Hvis en bruker ber om det, kan chatboten sette brukeren i kontakt med en menneskelig veileder i Nav. Chat krever ingen innlogging. Telefonsamtaler går gjennom Navs kontaktsenter.¹³⁵

Det er svært forskjellige åpningstider ved de lokale Nav-kontorene

Nav tilbyr brukerne å møte personlig opp på lokale Nav-kontor i kommunene.¹³⁶ Åpningstidene ved lokale Nav-kontor er fastsatt etter lokale vurderinger. Staten og kommunene må i felleskap bli enige om felles åpningstider.¹³⁷

Kartleggingen viser at det er svært forskjellige åpningstider for oppmøte uten avtale ved de lokale Nav-kontorene. Det finnes totalt 264 Nav-kontor med 349 publikumsmottak rundt om i landet. Det er 30 kommuner som deler Nav-kontor med en eller flere nabokommuner. Samtidig har noen Nav-kontor flere publikumsmottak.¹³⁸ Dermed kan noen brukere ha lang reisevei til nærmeste Nav-kontor eller publikumsmottak.

Åpningstidene ved Nav-kontorene er stort sett mellom 8.00 og 16.00. Nav-kontorene tilbyr oppmøte etter avtale eller uten avtale. Vi har ikke kartlagt åpningstider for oppmøte etter avtale, da denne informasjonen stort sett ikke er tilgjengelig på nav.no eller kommunenes nettsider.

Åpningstidene for oppmøte uten avtale kan være forskjellige fra ett Nav-kontor til et annet, fra 0 til 30 timer i uken. Ifølge nettsidene er det 36 Nav-kontor som ikke har denne muligheten.¹³⁹ Brukerne av disse Nav-kontorene har ikke mulighet til å ta en prat med en veileder på Nav-kontoret uten avtale. De kan heller ikke bruke selvbetjeningsløsninger på Nav-kontoret. Brukerne må ringe og få veiledning over telefon eller avtale et tidspunkt for personlig møte.¹⁴⁰

Figur 8 viser at 9 prosent av publikumsmottakene ikke har åpent for oppmøte uten avtale. Nesten halvparten av de kartlagte publikumsmottakene (41 prosent) har åpent i bare én til fire timer i uken.¹⁴¹

¹³⁴ Intervju med Nav 23. januar 2023.

¹³⁵ Nav.no (Informasjon hentet 16. juni 2023).

¹³⁶ Intervju med Nav 23. januar 2023.

¹³⁷ Intervju med Nav 23. januar 2023.

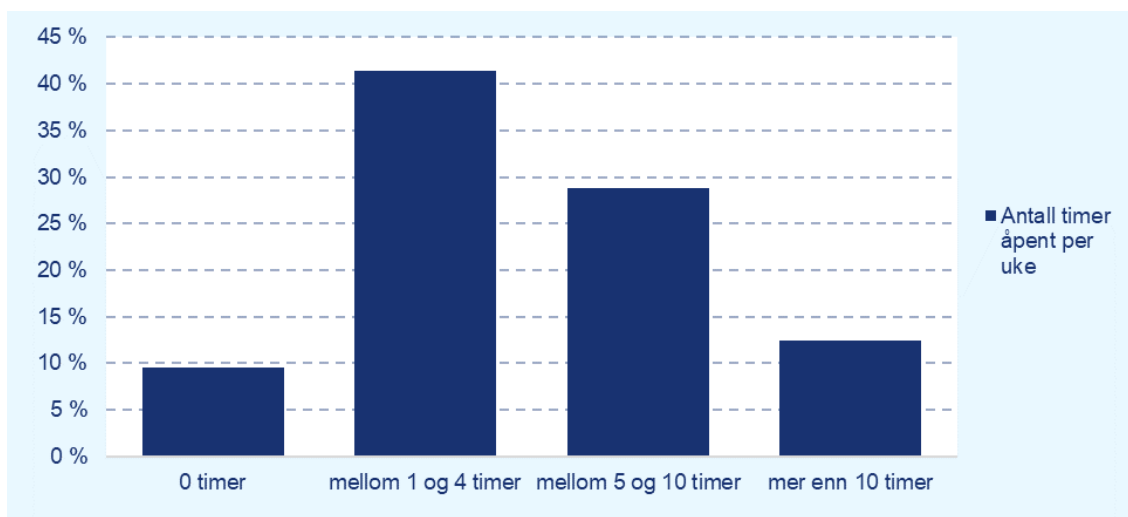
¹³⁸ Nav.no; e-post mottatt fra Nav 21. februar 2023.

¹³⁹ Nav.no (Informasjon hentet 21. februar 2023).

¹⁴⁰ Vi har i forbindelse med dette ikke undersøkt hvor langt ventetiden for planlagte møte er, eller i hvilken grad det er mulig å legge møtene utenfor de vanlige kontortidene.

¹⁴¹ Nav.no, informasjon om åpningstider Nav-kontor hentet 21. februar 2023; e-post med oversikt over Nav-kontor mottatt fra Nav 21. februar 2023.

Figur 10 Åpningstider for oppmøte uten avtale i publikumsmottak ved lokale Nav-kontor



Kilde: nav.no

Direktoratet mener det skal finnes tilbud om oppmøte uten avtale ved alle lokale Nav-kontor. Dersom lokale Nav-kontor i en periode mangler et slikt tilbud, skal dette skyldes spesielle forhold, for eksempel av hensyn til sikkerheten ved det lokale kontoret.¹⁴²

Veiledning med personlig oppmøte er ikke tilgjengelig for alle. Nav har et stort antall lokale kontor, men kontorene har svært forskjellige tilbud. Dette begrenser hvor tilgjengelig veiledningstilbudet er for personer som har liten fleksibilitet i hverdagen. I tillegg reduserer det brukernes mulighet til å bruke selvbetjeningsløsninger og andre fasiliteter som er tilgjengelige ved det enkelte Nav-kontoret.

AID opplyser i brev av 9. juni 2023 at tilbudet om veiledning ikke skal være avhengig av at brukerne må oppsøke et kontor. Informasjon og veiledning skal være tilgjengelig i andre kanaler som brev, telefon eller digitale løsninger. Slike kanaler er ikke minst viktige for alderspensjonister og uføre, som på grunn av helseproblemer eller funksjonshemming ofte ikke vil være i stand til å oppsøke sitt lokale NAV-kontor. Etter departementets vurdering er derfor åpningstider av begrenset betydning for vurdering av tilgjengeligheten av veiledningstilbudet.

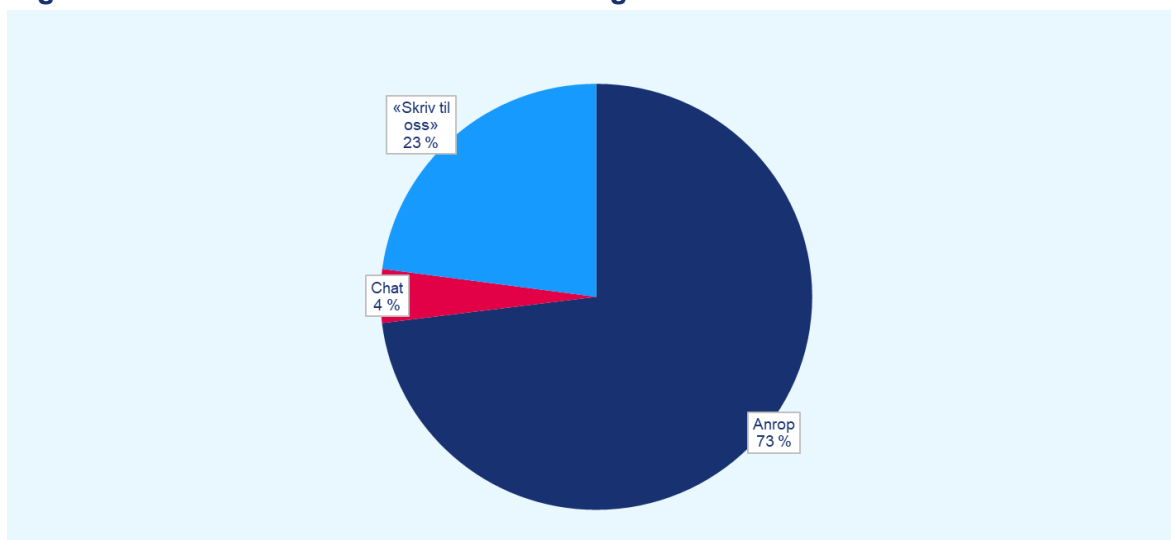
Nav har lang ventetid på telefon

Figur 9 viser at de fleste av brukerne til Nav (rundt 73 prosent) tar kontakt på telefon. Tilbudene om «chat» eller «skriv til oss» brukes mindre (av henholdsvis 16 prosent og 23 prosent).¹⁴³

¹⁴² Intervju med Nav 23. januar 2023.

¹⁴³ Nav kontaktsenter, statistikk fra januar 2021 til oktober 2022 hentet fra dokumentet «Pensjon og uføretrygd».

Figur 11 Bruk av ulike kanaler for veiledning i Nav

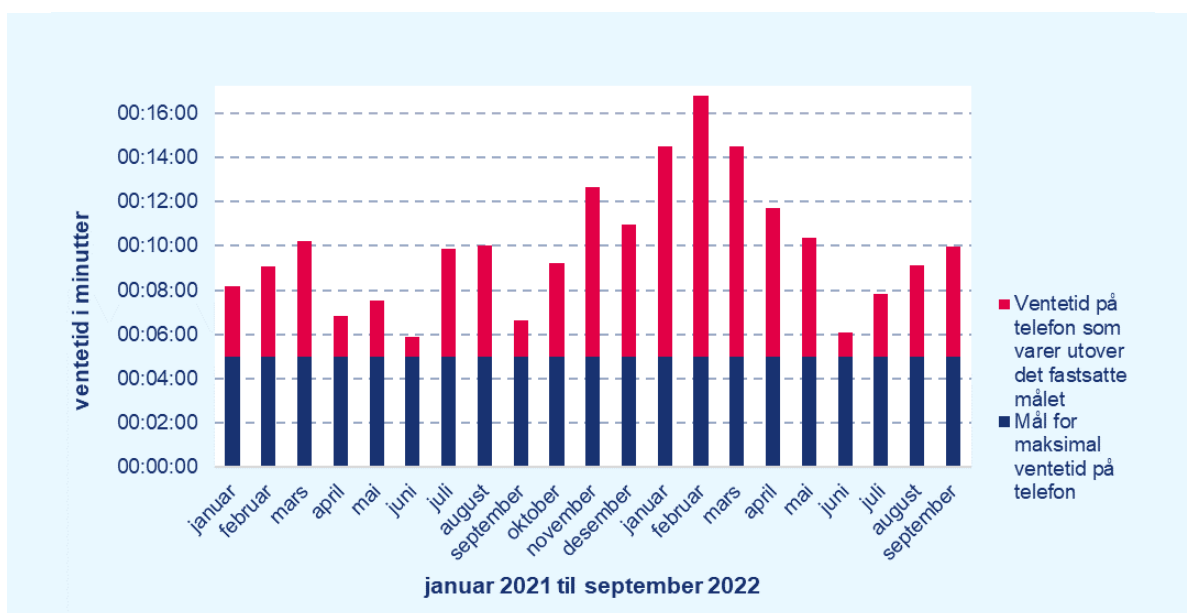


Kilde: Nav

Navs kontaktsenter er åpent på hverdager mellom 09.00 og 15.00.¹⁴⁴ Utenom åpningstidene er det ikke mulig å ringe eller få svar fra en saksbehandler i Nav.

I 2022 satte Nav mål om at ventetiden på telefon i gjennomsnitt ikke skal overstige fem minutter.¹⁴⁵ Figur 10 viser at kontaktsenteret i perioden januar 2021 til september 2022 ikke oppfylte målet for maksimal ventetid på telefon. Fra januar 2021 til september 2022 var den gjennomsnittlige ventetiden for alderspensjon og uføretrygd snaut ti minutter. Brukerne opplevde lengst ventetid i februar 2022. Da var ventetiden i underkant av 17 minutter. I gjennomsnitt har Nav svart på 75 prosent av anropene i denne perioden. Dette viser at en fjerdedel av alle som henvender seg til Nav på telefon, ikke får snakke med en saksbehandler.¹⁴⁶ Den faktiske ventetiden har i flere måneder vært dobbelt så høy som målet som ble satt for 2022. Nav har dermed ikke overholdt eget mål for maksimal ventetid på telefon.

Figur 12 Ventetid på telefon for henvendelser om alderspensjon og uføretrygd i Nav



Kilde: Nav

¹⁴⁴ Nav.no (Informasjon hentet 16. juni 2023).

¹⁴⁵ Mål- og disponeringsbrev til Nav kontaktsenter 2022.

¹⁴⁶ Nav kontaktsenter, statistikk fra januar 2021 til oktober 2022 hentet fra dokumentet «Pensjon og uføretrygd».

Ventetiden på «chat» og «skriv til oss» er kortere enn på telefon

I Nav er «chat-boten» i utgangspunktet en AI-styrt chat¹⁴⁷ (styrt av kunstig intelligens), hvor brukere kan skrive inn spørsmål. Chat-boten svarer på spørsmål og gir lenker til ytterligere informasjon. Chat-boten setter også brukeren i kontakt med en menneskelig saksbehandler dersom brukeren ber om det.

Chatboten har ingen ventetid. I de tilfellene hvor chat-boten sender brukeren videre til en chat med en saksbehandler, må brukeren derimot forvente noe ventetid. I perioden fra januar 2021 til september 2022 var ventetiden i gjennomsnitt i underkant av tre minutter for spørsmål om alderspensjon og uføretrygd som ble stilt på chat med en saksbehandler. I løpet av perioden varierte ventetiden for chat på nav.no mye. I februar 2022 var det lengst ventetid. Da var ventetiden noe under fem minutter. Målet er at ventetiden ikke skal være lengre enn to minutter i gjennomsnitt.¹⁴⁸ Figur 11 viser at Nav stort sett ikke oppfyller dette målet.

Figur 13 Ventetid for henvendelser på chat for alderspensjon og uføretrygd i Nav



Kilde: Nav

Nav kaller sitt e-posttilbud «skriv til oss». For å skrive til Nav må brukerne logge seg inn på «min side» med elektronisk ID, for eksempel BankID.¹⁴⁹ Nav svarer på henvendelser gjennom «skriv til oss» etter gjennomsnittlig 1,4 dager. Målet til kontaktsenteret i 2022 var at henvendelser skulle besvares innen to arbeidsdager.¹⁵⁰ I perioden januar 2021 til september 2022 nådde Nav dette målet, med unntak av april 2022.¹⁵¹ Da tok det i gjennomsnitt 2,95 dager å få svar på skriftlige henvendelser.¹⁵²

Revisjonen viser at Nav har lang ventetid på telefon og chat. I perioden januar 2021 til september 2022 har ikke Nav klart å overholde sine egne mål for maksimal ventetid på telefon og chat. Ventetiden på «skriv til oss» er kortere og oppfyller målet.

Brukerne opplever at de får bedre svar på telefon enn på chat

Nav kontaktsenter gjennomfører hver måned brukerundersøkelser av telefonveiledningen. Disse viser at brukerne stort sett mener at de blir møtt på en hyggelig måte og får svar på det de er usikre på. Brukerundersøkelsen viser at 78 prosent av brukerne av alderspensjon har fått svar på spørsmålene

¹⁴⁷ En AI-styrt chat er en automatisert chat. Forskjellen mellom dette og en vanlig chat er at i en AI-styrt chat er det en datamaskin, algoritme eller programmeringskode – og ikke et menneske – som svarer på spørsmålene til brukeren.

¹⁴⁸ Mål og disponeringsbrev til Nav kontaktsenter 2022.

¹⁴⁹ Nav.no (Informasjon hentet 16. juni 2023).

¹⁵⁰ Mål- og disponeringsbrev 2022 til Nav kontaktsenter.

¹⁵¹ Mål- og disponeringsbrev 2022 til Nav kontaktsenter.

¹⁵² Nav kontaktsenter, statistikk fra januar 2021 til oktober 2022 hentet fra dokumentet «Pensjon og uføretrygd».

sine. Når det gjelder brukerne av uføretrygd, er 77 prosent fornøyde med telefonveiledningen de får av Nav.¹⁵³

Den samme undersøkelsen viser at brukere som får veiledning på chat, ikke er like fornøyde som de som får veiledning på telefon. Brukerundersøkelsen viser også at 60 prosent av brukerne av alderspensjon fikk svar på spørsmålene sine ved bruk av chat. 65 prosent av brukerne av uføretrygd var fornøyde med svarene de fikk på denne tjenesten.¹⁵⁴

7.1.2 En tredjedel av brukerne finner ikke svar på spørsmålene sine på nav.no

Nav bruker mye ressurser på å forbedre nettsiden nav.no. I perioden 2019–2021 har nav.no hatt en økning på 29 prosent i antall innlogginger til brukernes «min side».¹⁵⁵

Likevel viser spørreundersøkelser Nav gjennomførte i 2021 og 2022, at en god del brukere synes det er vanskelig å finne informasjonen de ønsker på nav.no:¹⁵⁶

- I spørreundersøkelsen om nettportalen «Din pensjonsopptjening» i 2021, der 902 personer svarte på spørsmålet «Fant du det du lette etter?», svarte 70 prosent ja og 30 prosent nei.
- I en spørreundersøkelse om søknadsprosessen for alderspensjon i 2022, der 2219 personer deltok, svarte 19 prosent at det var vanskelig å søke om alderspensjon, og at tekstene og spørsmålene var vanskelige å forstå.
- I en spørreundersøkelse om de åpne nettsidene for uføretrygd på nav.no i 2022, der 239 personer deltok, svarte om lag 18 prosent at de var helt uenige i at informasjonen på sidene var lett å finne og forstå.

Nav opplyser at de i 2021 og 2022 ikke har videreutviklet eller hatt kapasitet til å gjøre brukerundersøkelser av de nettsidene om uføretrygd som krever innlogging.¹⁵⁷ Dette betyr at Nav mangler tilstrekkelig informasjon om hvordan brukerne opplever nettsidene.

7.2 SPK har et variert veiledningstilbud

SPK tilbyr veiledning på telefon, «chat» og epost.¹⁵⁸ Det er også mulig å skrive brev til SPK, men det er svært få som bruker dette tilbudet. SPK mottar ca. fem brev i måneden. SPK tilbyr ikke personlig oppmøte, men de veileder medlemsvirksomhetene sine og holder kurs for medlemmene sine.¹⁵⁹

SPK mener at medlemmene i stor grad har høy utdanning og høy digital kompetanse. Likevel er det alltid behov for et veiledningstilbud til de medlemmene som ikke klarer å benytte det digitale tilbudet, eller som har behov for å snakke direkte med en veileder. Brukere som ikke har mulighet til å bruke chat eller selvbetjeningstjenester kan ringe kundesenteret. Kundesenteret kan sende informasjon i posten hvis brukeren ønsker det. I tillegg kan kundesenteret sende søknadskjema på e-post eller i posten dersom brukeren ikke kan eller vil søke om pensjon på nettsidene.¹⁶⁰

SPK har ulike veiledningstilbud. Figur 12 viser fordelingen mellom henvendelser på telefon, epost og chat. Brukerne benytter seg mest av veiledning på telefon, men også de digitale veiledningstilbudene (e-post og chat) brukes i et visst omfang.

¹⁵³ Brukerundersøkelse av Nav kontaktsenter fra januar 2021 til september 2022.

¹⁵⁴ Brukerundersøkelse av Nav kontaktsenter fra januar 2021 til september 2022.

¹⁵⁵ Nav, Årsrapport 2021.

¹⁵⁶ Dokumentet «Brukerundersøkelser nettsider 2021+2022», mottatt fra Nav 10. november 2022.

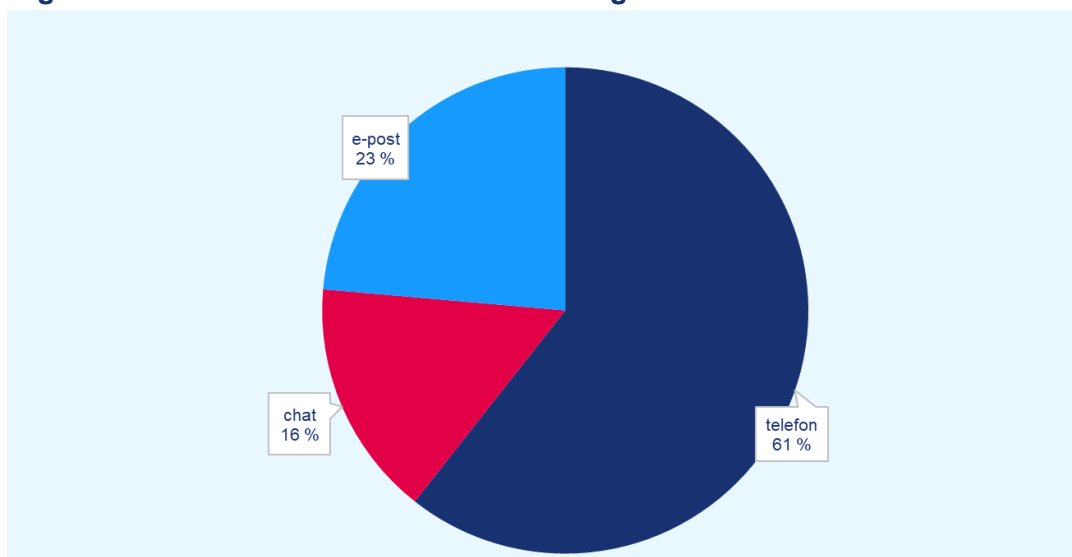
¹⁵⁷ Dokumentet «Brukerundersøkelser nettsider 2021+2022», mottatt fra Nav 10. november 2022.

¹⁵⁸ Spk.no (Informasjon hentet 16. juni 2023).

¹⁵⁹ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹⁶⁰ Intervju med SPK 18. januar 2023.

Figur 14 Bruk av ulike kanaler for veiledning i SPK



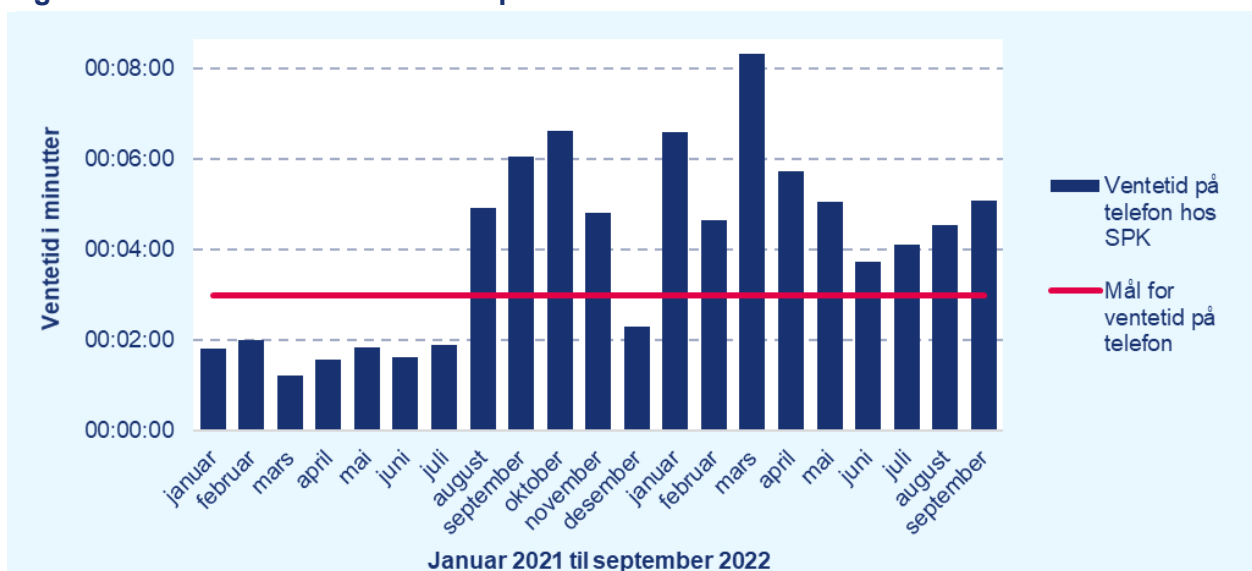
Kilde: SPK

7.2.1 SPK oppnår i mindre grad målene sine for maksimal ventetid på telefon og chat

Telefontiden hos SPK er mellom klokken 08.00 og 15.00 på hverdager.¹⁶¹ SPK tilbyr ikke veiledning over telefon utenom den vanlige kontortiden.

Den gjennomsnittlige ventetiden på telefon i perioden januar 2021 til september 2022 var på rundt fire minutter.¹⁶² Kundesenteret har satt som mål å svare på telefonsamtaler innen tre minutter.¹⁶³ Figur 13 viser den gjennomsnittlige ventetiden på telefon for hver måned. Ventetiden økte fra august 2021, med lengst ventetid på nærmere åtte minutter i mars 2022. Kundesenteret har ikke oppnådd målet om å svare innen 3 minutter i perioden januar til september 2022.

Figur 15 Ventetid for henvendelser på telefon i SPK



Kilde: SPK

¹⁶¹Spk.no, informasjon hentet 29. mars 2023.

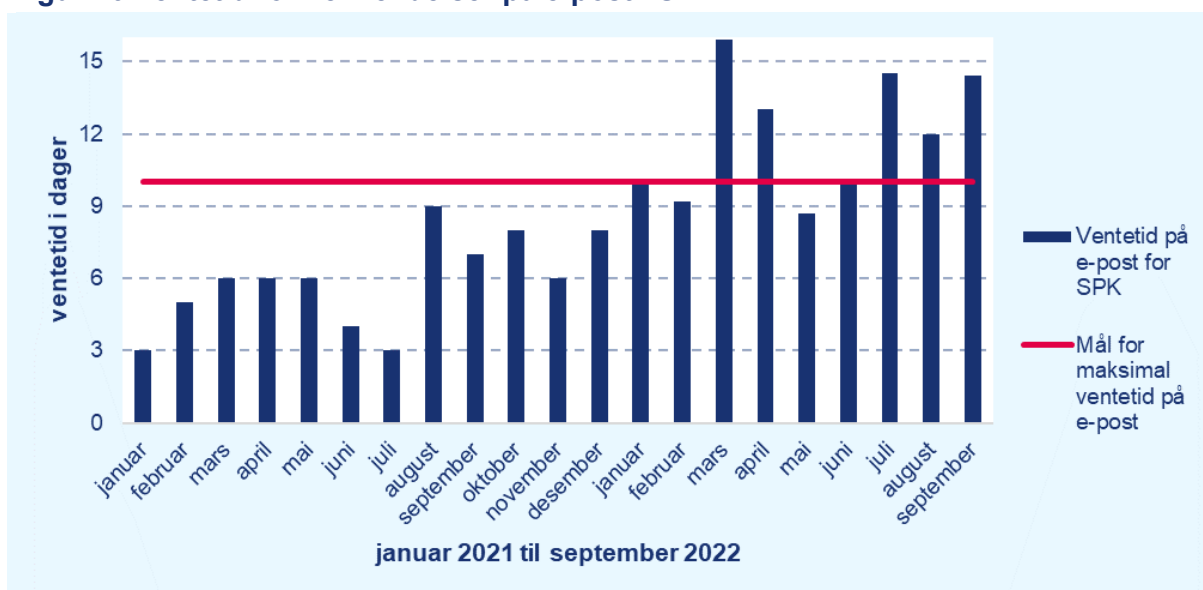
¹⁶²Statistikk fra kundesenteret mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹⁶³Epost mottatt fra SPK 10.mars 2023.

Brukerne kan få veiledning på chat. Da svarer en kundebehandler ved kundesenteret på spørsmål¹⁶⁴. I gjennomsnitt må brukerne vente 33 sekunder på å få hjelp på chat. SPK klarer å holde denne ventetiden stabil over tid. Målet for maksimal ventetid på chat er ett minutt, og SPK oppnådde dette målet i alle månedene i 2022 med unntak av april.¹⁶⁵

Hvis brukerne ønsker å kontakte SPK skriftlig, kan de benytte et kontaktskjema som ligger på nettsiden. Tilgangen til kontaktskjemaet krever innlogging med elektronisk ID.¹⁶⁶ Kundesenteret i SPK har et mål om å svare på e-poster innen 10 dager. Figur 14 viser at i perioden januar 2021 til september 2022 var ventetiden for e-post i gjennomsnitt 8,5 dager. Lengst ventetid var det i mars 2022. Da var ventetiden på 15,9 dager. Ventetiden varierer mye fra måned til måned. I 2022 har SPK i mindre grad oppnådd målene for maksimal ventetid for e-post.¹⁶⁷

Figur 16 Ventetid for henvendelser på e-post i SPK



Kilde: SPK

Kundesenteret i SPK gjennomførte en brukerundersøkelse fra januar 2021 til september 2022. I brukerundersøkelsen spurte SPK i hvilken grad brukere som hadde fått veiledning på telefon og chat, var fornøye med veiledningen. Rundt 89 prosent av brukerne som hadde fått veiledning på telefon, var fornøye eller veldig fornøye. Brukerne som hadde fått veiledning på chat var fornøye i 87 prosent av tilfellene. Vi tolker svarene slik at brukerne i hovedsak var fornøye med veiledningen de hadde fått.¹⁶⁸

SPK oppfyller i varierende grad målene sine for maksimal ventetid på telefon og e-post. Statistikken viser at ventetiden har blitt lengre og at SPK i mindre grad har oppfylt målene for maksimal ventetid i 2022. På chat oppfyller SPK med ett unntak målet om kort ventetid. Likevel viser brukerundersøkelser at brukerne stort sett er fornøye med veiledningen fra SPK.

¹⁶⁴ Statistikk fra SPK; e-post mottatt fra SPK 10. mars 2023.

¹⁶⁵ E-post mottatt fra SPK 10. mars 2023.

¹⁶⁶ Spk.no, informasjon hentet 29. mars 2023.

¹⁶⁷ Statistikk fra kundesenteret mottatt fra SPK 10. oktober 2022.

¹⁶⁸ SPK, Brukerundersøkelse av SPK kundesenter fra januar 2021 til september 2022.

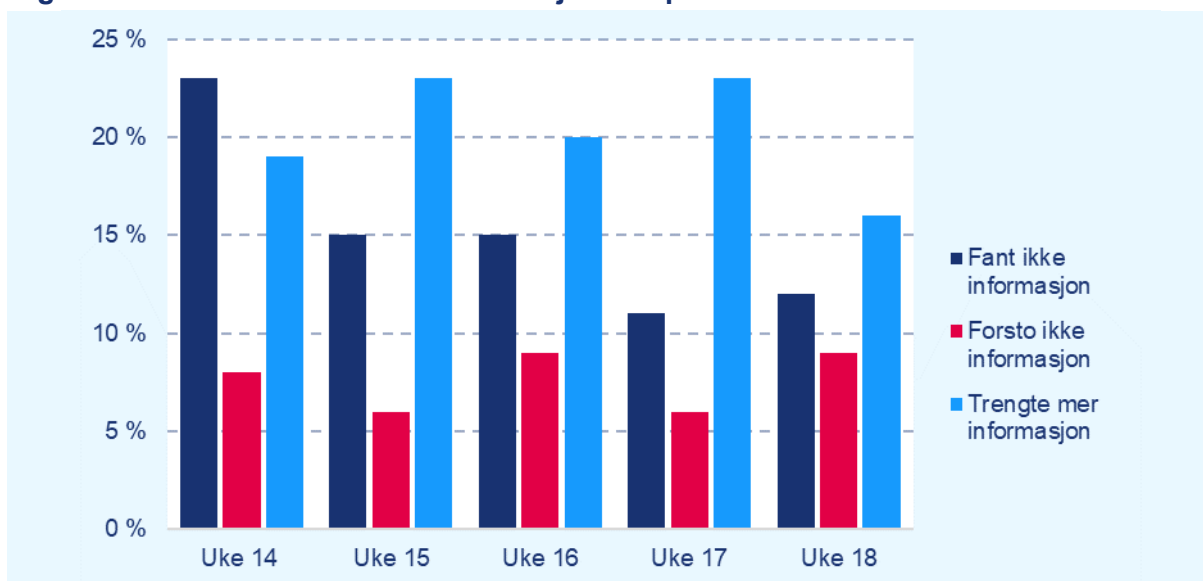
7.2.2 Ikke alle brukere finner svar på spk.no

SPK har brukt mye ressurser på å forbedre nettsiden spk.no. Nettstedet har hatt en økning i antall besøk på 45 prosent i perioden 2019 til 2022.¹⁶⁹

I 2020 utarbeidet SPK en språkprofil basert på anbefalinger fra Språkrådet. Samme år nedsatte SPK en tverrfaglig nettredaksjon som omarbeidet ca. 1000 nettsider og slettet ca. 400 nettsider knyttet til spk.no.¹⁷⁰

I en brukerundersøkelse fra 2021 rettet mot brukere som hadde gått av med pensjon, svarte flertallet at de var fornøyde med informasjonen på nettsidene. Omtrent 15 prosent av dem som deltok i undersøkelsen, var litt eller svært misfornøyde.¹⁷¹

Figur 17 Brukerundersøkelse - har du sjekket spk.no?



Kilde: SPK

I 2021 gjennomførte SPK også en brukerundersøkelse rettet mot brukere som hadde kontaktet kundesenteret på telefon. Brukerne ble spurt om de hadde sjekket spk.no for informasjon før de ringte til kundesenteret. Figur 15 viser at:¹⁷²

- Mellom 11 og 23 prosent hadde sjekket spk.no, men fant ikke informasjonen de etterspurte.
- Mellom 6 og 9 prosent hadde sjekket spk.no, men forsto ikke informasjonen som ble gitt der.
- Mellom 16 og 23 prosent trengte mer informasjon enn de fant på spk.no.

SPKs egne undersøkelser indikerer at mange, men ikke alle, finner informasjonen de søker etter på spk.no.

¹⁶⁹ SPK: Årsrapport 2021 og presentasjon for Riksrevisjonen 18. januar 2023.

¹⁷⁰ Intervju med SPK 18. januar 2023.

¹⁷¹ SPK, Rapportene «Aktiv til ufør T3 2021 samlet» og «Aktiv til alder T3 2021 samlet».

¹⁷² SPK, Minibrukerundersøkelse på kundesenteret - «Har du sjekket dette på spk.no», datert 11. mai 2021.

8 Konklusjon

Hovedkonklusjon

Nav

- Nav skriver ikke alltid sine vedtaksbrev på et klart og forståelig språk.
 - I de kontrollerte vedtaksbrevene om alderspensjon og uføretrygd følger Nav 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk, jf. språkloven § 9.
 - Det varierer hvor mange av anbefalingene til klarspråk som blir fulgt i hvert vedtaksbrev.
- Nav har svake systemer for internkontroll av klarspråksarbeidet. Dette gjelder særlig rutiner for oppfølging og kontroll.
- Nav overholder veiledningsplikten overfor brukerne.

SPK

- SPK skriver stort sett sine vedtaksbrev på et klart og forståelig språk.
 - I de kontrollerte vedtaksbrevene om alderspensjon og uførepensjon følger SPK 77 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk, jf. språkloven § 9.
 - Det varierer hvor mange av anbefalingene til klarspråk som blir fulgt i hvert vedtaksbrev.
- SPK har systemer for internkontroll av klarspråksarbeidet.
- SPK overholder veiledningsplikten overfor brukerne.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Nav og SPK kommuniserer på et klart og forståelig språk i vedtaksbrev, og om de tilbyr veiledning som er tilgjengelig og tilpasset brukerne.

Basert på kriteriene har vi kontrollert om Nav og SPK:

- har sikret at det er et klart og forståelig språk i vedtaksbrevene i samsvar med språkloven § 9 og forvaltningsloven § 25.
- har tilpasset språket i vedtaksbrevene til målgruppen i samsvar med språkloven § 9.
- har tilpasset begrunnelsen i vedtaksbrevene slik at begrunnelsen oppfyller de formelle kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25.
- har satt i verk tiltak for klarspråk og internkontroll i samsvar med reglementet for økonomistyring i staten § 4, og § 14 bokstav b) og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 og 2.4.
- oppfyller veiledningsplikten overfor brukerne sine i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11.

8.1 Nav

I de kontrollerte vedtaksbrevene følger Nav 41 prosent av anbefalingene til klarspråk. Nav har utfordringer med å begrense bruk av passivt språk. I tillegg har vedtaksbrev ofte lange setninger, byråkratisk språk og fagord eller fremmedord uten forklaring. Nav oppfyller derfor ikke kravene i språkloven § 9 om å kommunisere på et klart og forståelig språk.

Vedtaksbrevene er ikke tilpasset målgruppen. Vedtaksbrevene er ofte lange og utformet på en uoversiktlig måte, og de er skrevet i et språk som kan være vanskelig å forstå. Nav mener selv at de tilpasser vedtaksbrevene til ulike målgrupper og brukernes behov.

Nav har svake systemer og rutiner for kontroll og oppfølging av klarspråksarbeidet sitt i samsvar med reglementet for økonomistyring i staten § 4, og § 14 bokstav b) og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 og 2.4.. Dermed oppfyller ikke Nav kravene til internkontroll på området.

Direktoratet har delegert ansvaret for opplæring i og aktiviteter knyttet til klarspråk til underliggende enheter. Aktivitetene er i liten grad strukturert og systematisert for å øke kunnskapsnivået om klarspråk blant saksbehandlerne.

Nav utarbeider maler for vedtaksbrev, men arbeider ikke med å utvikle og vedlikeholde brevmalene på en systematisk måte. Nav brukertester sjelden vedtaksbrevene sine. Derfor har de lite informasjon om hvordan brukerne faktisk oppfatter språket i vedtaksbrevene.

Revisjonen viser at Nav oppfyller reglene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vedtaksbrevene henviser til regelverket og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Grunnlaget for den skjønsmessige vurderingen blir imidlertid ikke like godt forklart i alle vedtaksbrev. Nav klageinstans har gjort tilsvarende erfaringer i sin gjennomgang av vedtaksbrev.

Revisjonen viser at Nav oppfyller veiledningsplikten i samsvar med forvaltningsloven § 11. Nav tilbyr brukere veiledning enten ved personlig oppmøte i brukerens lokale Nav-kontor eller via veiledning på telefon, chat og «skriv til oss» (sammenlignbart med e-post).

Ventetiden på telefonhenvendelser er lang, og langt høyere enn det Nav selv har satt som mål for kontaktsenteret. Nav har også en relativt lang ventetid på chat. Ventetiden er det dobbelte av målet.

Nav mener at de har investert mye i utvikling av egne nettsider, og at nettsidene nå er mer tilgjengelige og brukervennlige. Nav har kun på enkelte områder gjennomført brukertester av nettsidene. Dette fører blant annet til at Nav ikke har tilstrekkelig informasjon om hvordan brukerne opplever nye versjoner av nettsidene.

8.2 SPK

SPK følger i hovedsak kravene i språkloven § 9. I de kontrollerte vedtaksbrevene følger de 77 prosent av Språkrådets anbefalinger.

Vedtaksbrevene er skrevet på et klart og forståelig språk som er tilpasset målgruppen. Vedtaksbrev fra SPK er stort sett kortfattede og oversiktlige. Språkanalysen vår viser likevel at SPK ikke følger anbefalingene om klarspråk i 23 prosent av de kontrollerte vedtaksbrevene. Å begrense bruk av passivt språk er den anbefalingen som SPK følger i minst grad.

SPK tilpasser vedtaksbrevene til målgruppene. De legger vekt på å tilpasse vedtaksbrevene til brukernes behov, og de jobber med å bruke et empatisk språk. Gjennom brukertester og

tilbakemeldinger fra kundesenteret, har SPK god oversikt over hvordan brukerne forstår vedtaksbrevene.

SPK har etablert rutiner for internkontroll for å følge opp og kontrollere klarspråksarbeidet, jf. kravene i reglementet for økonomistyring i staten § 4, og § 14 bokstav b) og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.2 og 2.4.

SPK rapporterer til AID om resultater fra brukerundersøkelsene. Brukerundersøkelsene har stort sett gode resultater og oppfylder kravene fra departementet. SPK rapporterer ikke eksplisitt om tiltak som gjelder klarspråk, men de rapporterer om hvor fornøyde brukerne er med tjenestene og informasjonen fra SPK.

SPK har en systematisk tilnærming til klarspråksaktiviteter. Ansatte i SPK må gjennomføre en del obligatoriske kurs, og klarspråk er blant kurstemaene. SPK følger opp at de obligatoriske kursene blir gjennomført, og de er spesielt opptatt av at nyansatte saksbehandlere skal gjennomføre kursene.

Å utvikle og vedlikeholde maler er en viktig del av klarspråksarbeidet. SPK har gode rutiner for dette og inkluderer brukerperspektivet i prosessen. Språkanalysen vår viser at SPK i stor grad utarbeider brevmaler som følger anbefalingene om klarspråk.

SPK oppfylder stort sett kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ved å vise til reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på.

SPK oppfylder veiledningsplikten overfor brukerne sine i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11. SPK tilbyr veiledning på telefon, chat og e-post, men ikke i fysiske møter. SPK tilbyr kurs til medlemmer og medlemsvirksomheter.

SPK har egne mål for kundesenterets ventetider på telefon, chat og e-post. SPK oppfylder ikke alltid målene for maksimal ventetid på telefon og chat. Undersøkelsen viser at ventetiden har økt i 2022. Innenfor kundesenterets åpningstider er det likevel korte ventetider på telefon og chat. Ventetiden på epost har økt i 2022 og kan være på opptil 16 dager.

SPK har brukt mye ressurser på å utvikle nettsidene på spk.no. Besøkstallene har økt, og tilbakemeldingene fra brukerne er stort sett positive.