

NAV KLAGE OG ANKE

-det nye klage- og ankeorganet i NAV

Kandidatnummer: 221

Leveringsfrist: 10. november 2008

Til saman 39 825 ord

27.11.2008

Innhald

<u>NAV KLAGE OG ANKE</u>	<u>1</u>
<u>DEL 1 INNLEIANDE DEL</u>	<u>1</u>
<u>1 INNLEIING.....</u>	<u>1</u>
1.1 Tema	1
1.2 Nærmare om problemstillingane og formålet med avhandlinga.....	1
1.3 Avgrensingar	2
1.4 Vidare framstilling	3
<u>2 METODE.....</u>	<u>4</u>
2.1 Nokre juridiske metodespørsmål	4
2.2 Empirisk undersøking – nokre metodespørsmål	6
<u>3 RETTSTRYGGLEIK OG OMSYNA BAK KLAGEBEHANDLINGA.....</u>	<u>9</u>
3.1 Sentrale element i rettstryggleikskravet.....	9
3.2 Spørsmålet om ein kvalitativ minstestandard.....	9
3.3 Omsynet til brukarane	10
3.4 Omsynet til styringa av forvaltninga	12
3.5 Særlege omsyn i NAV-systemet.....	14
3.6 Korleis har dette kome til uttrykk i NAV-reforma?	15

4	<u>OMGJERINGS- OG OPPHEVINGSSTATISTIKK.....</u>	16
4.1	Innleiing.....	16
4.2	Statistikk frå NAV Klage og anke.....	16
4.3	Tal frå Trygderetten.....	17
4.4	Samanlikning med Fylkesmannen	19
4.5	Oppsummering	19
	<u>DEL 2 – PERSONELLE, PROSESSUELLE OG MATERIELLE REGLAR I NAV KLAGE OG ANKE</u>	20
5	<u>OVERSIKT OVER ORGANA I TRYGDESYSTEMET – PERSONELLE REGLAR ...</u>	20
5.1	Innleiing.....	20
5.2	Kort om organiseringa av NAV	20
5.2.1	Målsettinga	20
5.2.2	Organisering av det lokale NAV-kontoret	21
5.2.3	Organiseringa av resten av Arbeids- og velferdsetaten.....	22
5.3	Saksgangen innan NAV.....	27
5.3.1	Innleiing.....	27
5.3.2	Førsteinstansen	27
5.3.2.1	Saksbehandlinga i NAV lokalt	27
5.3.2.2	Vedtakskompetansen i spesialeiningane	29
5.3.3	Klageinstansane	31
5.3.3.1	Innleiing	31
5.3.3.2	NAV Klage og anke	32
5.3.3.3	Fylkesmannen	34
5.4	Trygderetten.....	35
5.5	Domstolskontrollen med orskurdar frå Trygderetten	37

5.5.1	Generelt	37
5.5.2	Hovudprinsipp for overprøving av forvaltningsvedtak i domstolane	37
5.6	Oppsummering – varetek dei personelle reglane rettstryggleiken?.....	41
6	<u>NÆRMARE OM SAKSBEHANDLINGA I KLAGEINSTANSEN – PROSESSUELLE</u>	
	<u>REGLAR</u>	43
6.1	Saksbehandlingsreglane i NAV Klage og anke i uføresaker.....	43
6.1.1	Innleiing.....	43
6.1.2	Generelle forvaltningsrettslege reglar om klagebehandling	44
6.1.2.1	Innleiing	44
6.1.2.2	Kven kan klage?.....	44
6.1.2.3	Saksførebuing.....	47
6.1.2.4	Undersøkingssplikta	48
6.1.2.4.1	Kort om regelen.....	48
6.1.2.4.2	Praktiseringa av undersøkingssplikta	49
6.1.2.5	Kravet til grunngiving	52
6.1.2.5.1	Kort om regelen.....	52
6.1.2.5.2	Grunngivinga i klagebehandlinga i NAV Klage og anke	54
6.1.3	Særlege føresegner i folketrygdlova	57
6.1.3.1	Innleiing	57
6.1.3.2	Adressaten og krav til innhaldet i klagen	58
6.1.3.3	Frist	59
6.1.3.4	Saksbehandlingstid og underretting	61
6.2	NAV Klage og anke sin kompetanse	63
6.2.1	Klagekompetansen etter klage frå brukaren.....	63
6.2.1.1	Innleiing	63
6.2.1.2	Prøving av faktum.....	64
6.2.1.3	Prøving av lovbruken	65
6.2.1.4	Prøving av sakbehandlingsreglane	65
6.2.1.5	Prøving av skjønnnet.....	66
6.2.1.6	Konsekvensar av klagebehandlinga	67
6.2.2	Omgjering utan klage	68
6.3	Reglar for behandling av anker.....	74

6.3.1	Kort om reglane	74
6.3.2	Grunngivinga i oversendingsbrevet til Trygderetten	76
6.4	Gjenopptaking	77
6.5	Oppsummering – varetek dei prosessuelle reglane rettstryggleiken?	79
7	<u>MATERIELLE REGLAR FOR TILDELINGA AV UFØREYTING –</u> <u>PRAKTISERINGA AV VILKÅRET I FTRL. § 12-5</u>	80
7.1	Innleiing.....	80
7.2	Kvifor dette vilkåret?	80
7.3	Kort om dei andre vilkåra	81
7.4	Hensiktsmessig behandling	83
7.4.1	Generelt om vilkåret	83
7.4.2	Praksis frå Trygderetten og NAV Klage og anke	85
7.4.2.1	Innleiing	85
7.4.2.2	Lik terskel?.....	85
7.4.2.3	Tilhøvet til tidsavgrensa uførestønad	86
7.4.2.4	Betydninga av at brukaren er i fortsatt behandling eller framtidig behandling	87
7.5	Hensiktsmessig attføringstiltak	88
7.5.1	Generelt om vilkåret	88
7.5.2	Praksis frå Trygderetten og NAV Klage og anke	92
7.5.2.1	Innleiing	92
7.5.2.2	Lik terskel?.....	92
7.5.2.3	Vektiga av dei ulike momenta.....	93
7.5.2.4	Innstillinga frå NAV lokalt og NAV Arbeid	97
7.5.2.5	Vilkåret i høve til tidsavgrensa uførestønad	100
7.6	Særleg om vektelgging av dei sakkunnige erklæringane	101
7.6.1	Innleiing.....	101
7.6.2	Kasuistikken frå NAV Klage og anke og Trygderetten	101
7.6.3	Synet på fastlegen eller behandlande lege	103

7.6.4	Synet på rådgivande lege	103
7.7	Oppsummering	104
8	<u>RETTSKJELDEBRUKEN I NAV KLAGE OG ANKE</u>	<u>105</u>
8.1	Innleiing.....	105
8.2	Tidlegare undersøkingar.....	105
8.3	Mine funn	106
8.3.1	Ordlyden	106
8.3.2	Forarbeid.....	106
8.3.3	Rettspraksis.....	107
8.3.4	Trygderettspraksis.....	107
8.3.5	Rundskriv og forvaltningspraksis	108
8.3.6	Reelle omsyn	109
8.4	Oppsummering	110
	<u>DEL 3 – AVSLUTTANDE DEL.....</u>	<u>112</u>
9	<u>VURDERINGAR AV PRAKTISERINGA AV FTRL. § 12-5 PÅ BAKGRUNN AV RETTSTRYGGLEIKSIDEALA.....</u>	<u>112</u>
9.1	Innleiing.....	112
9.2	Omsynet til rettsriktige og rettsgode avgjerder - nokre vurderingar av rettskjeldebruken.....	112
9.3	Omsynet til føreseielegheit og einskapleg praksis- vurderinga av innstillinga frå NAV Arbeid og NAV lokalt.....	115
9.4	Omsynet til likebehandling? - Bruken av sakkunnige	118
10	<u>RETTSPOLITISKE VURDERINGAR</u>	<u>123</u>

10.1	Arbeidsavklaringspengane	123
10.2	Rettsleggjering	125
<u>11</u>	<u>KONKLUSJON.....</u>	<u>128</u>
<u>12</u>	<u>KJELDER.....</u>	<u>129</u>
<u>13</u>	<u>LISTER OVER TABELLAR OG FIGURAR M V.....</u>	<u>D</u>
<u>14</u>	<u>VEDLEGG.....</u>	<u>D</u>

DEL 1 INNLEIANDE DEL

1 Innleiing

1.1 Tema

Tema for denne avhandlinga er det nye klage- og ankeorganet i NAV, som har fått namnet NAV Klage og anke. NAV-reforma, trede i kraft 1. juni 2006, og skal vere endeleg ferdigstilt i 2010. Reforma inneber at Aetat og Trygdeetaten er slått saman til ein etat - Arbeids- og velferdsetaten. I tillegg skal visse kommunale ansvarsområde vere underlagt etaten, nemleg lov om sosiale tjenester (lov av 13. desember 1991 nr. 81- heretter sostjl.) kap. 5 og kap. 5A. Som følgje av samanslåinga har det blitt gjort mange organisatoriske endringar, og det har blitt oppretta ei rekkje nye organ. NAV Klage og anke er eit av desse.

For det første vil eg skildre NAV-systemet og gi ei framstilling av NAV Klage og anke sin plass i dette. For det andre vil eg ta føre meg regelverket som styrer verksemda i NAV Klage og anke. For det tredje vil eg sjå på korleis NAV Klage og anke praktiserer visse sider av dette regelverket. Undervegs vil eg vurdere korleis det nye organet vernar om rettstryggleiken til brukaren.

1.2 Nærmare om problemstillingane og formålet med avhandlinga

Eg vil ta for meg både personelle, prosessuelle og materielle reglar som styrer verksemda i NAV Klage og anke. Under behandlinga av dei personelle reglane spør eg korleis NAV er organisert, og kva organ skal gjere kva slags vedtak. Eg skildrar kva oppgåver NAV Klage og anke har fått tildelt og gir ei oversikt over to andre rettstryggleiksgarantiar innanfor trygdesystemet - Trygderetten og domstolsapparatet.

Når eg behandlar dei prosessuelle reglane, konsenterer eg meg om saksbehandlingsreglane som gjeld for NAV Klage og anke. Eg spør kva reglar som er nye med NAV-reforma, og tek dessutan for meg dei mest sentral reglane som styrer saksbehandlingsprosessen i NAV Klage og anke. Eg vil også gi ei oversikt over kva kompetanse NAV Klage og anke har i klageomgangen og ved omgjering.

Under kapittelet der eg behandlar materielle trygderettslege reglar, ser eg særleg på regelen i lov om folketrygd (lov av 28. februar 1997 nr. 19- heretter ftrl.) § 12-5. Denne føresegna går ut på at den som søker om uføreyting må ha gjennomgått ”hensiktsmessig attføring og behandling” før han eller ho får tildelt ytinga.¹ Eg presenterer dessutan resultatet frå ei undersøking eg har gjennomført av NAV Klage og anke si praktisering av denne regelen. Eg spør her om kva som er grunnane til omgjering og oppheving av sakene i Trygderetten.

Det er ei målsetting at lesaren skal få eit heilskapleg bilete av NAV Klage og anke si verksemd. Gjennomgangen vil dessutan danne grunnlaget for å seie noko om korleis NAV Klage og anke oppfyller rolla som rettstryggleiksgaranti i trygdesystemet.² På bakgrunn av funna eg har gjort om korleis ftrl. § 12-5 er praktisert, vil eg til slutt i avhandlninga vurdere forslaget om å slå saman dei mellombelse ytingane ved bortfall av arbeidsinntekt til ein ny stønad, som no er til behandling i Stortinget.³

1.3 Avgrensingar

Eg tek føre meg både personelle, prosessuelle og materielle reglar for verksemda til NAV Klage og anke. Dette gjer at avhandlninga spenner svært vidt. Framstillinga vil i stor grad vere preg av å vere skildringar av regelverket, utan at eg har høve til å gå så mykje i djupna. Eg har ikkje sett meg som mål å gi ei uttømmende framstilling av rettsreglane, men

¹ Kvifor eg har valt ut denne føresegna, sjå punkt 7.2.

² Rettstryggleik kan vi oppnå med både personelle, materielle og prosessuelle reglar, sjå Kjønstad og Syse (2008) s. 109.

³ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)

snarare gi ein oversikt over regelverket i den grad det kastar lys over problemstillingane eg har sett meg som mål å gi svar på.

Når eg behandlar reglane for uføreyting, vil hovudfokuset vere regelen i ftrl. § 12-5 og korleis denne blir praktisert. Eg vil kome inn på dei andre vilkåra for tildeling av uføreyting, men ikkje ta for meg utmålingsreglane. NAV behandlar også ei rekkje andre lover. Eg vil kome inn på nokre av desse, men berre i det omfanget det er nødvendig for å forstå verksemda i NAV Klage og anke.

1.4 Vidare framstilling

I punkt 2 går eg gjennom nokre metodespørsmål. I punkt 3 ser eg på rettstryggleiksomgrepet og omsyna bak forvaltningsklage, samt går inn på omsyna som gjer seg gjeldande for NAV Klage og anke si verksemd. I punkt 4 vil eg først sjå på omgjeringsstatistikken i NAV Klage og anke, og kommentere dette opp mot omsyna bak klagereglane. I punkt 5 går eg gjennom dei personelle reglane som gjeld for NAV Klage og anke. Eg vil også kort ta føre meg Trygderetten og domstolskontrollen med forvaltningsvedtak.

I punkt 6 behandlar eg dei prosessuelle reglane som gjeld for klage- og ankebehandlinga i NAV Klage og anke. Her vil eg også presentere korleis NAV Klage og anke praktiserer reglane om grunngiving og undersøkingsplikt. I punkt 7 tek eg kort føre meg materielle reglar for tildeling av uførepensjon. Eg presenterer her resultatata frå undersøkinga eg har gjennomført. I punkt 8 ser eg på rettskjeldebruken i NAV Klage og anke. I siste delen av avhandlinga, punkt 9, samlar eg trådane, før eg kjem med nokre rettspolitiske vurderingar på bakgrunn av funna eg har gjort i punkt 10.

2 Metode

2.1 Nokre juridiske metodespørsmål

Dei spesielle forvaltningsrettslege føresegnene som styrer verksemda i NAV Klage og anke finn vi i hovudsak i folketrygdlova (lov av 28. februar 1997 nr. 19 – heretter ftrl.) og trygderettslova (lov av 9. desember 1966 nr. 19 – heretter trl.). Desse føresegnene blir utfylt dels av av alminnelege forvaltningsrettslege reglar som har kome til uttrykk i forvaltningslova (lov 10. februar 1967 - heretter fvl.) og i alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp.

Utgangspunktet for fastlegging av innhaldet i desse rettsreglane er vanleg juridisk metode.⁴ Det er likevel grunn til å kommentere nokre metodespørsmål som særleg gjer seg gjeldande ved fastlegginga av trygderettslege spørsmål. At trygderetten er ein del av velferdssystemet, får visse implikasjonar for tolkinga av lovtekstane. Der styresmaktene gir borgarane *rettskrav* på ytingar frå det offentlege, slik tilfelle er for dei fleste trygdeytingane, tilseier omsynet til å kunne rekne ut si rettsstilling på førehand at det ikkje blir gjort innskrenkande fortolking av ordlyden.⁵

Som eg kjem tilbake til, er mange av føresegnene der borgarane får tildelt gode, som t.d. trygdeytingane, særskjønsmessige utforma. Å avgjere kva som skal til for at vilkåra for å få trygdeytinga er oppfylt, krev ofte særleg faginnsikt. Dette gjer at dei fagkunnige som er tilsett i forvaltninga, får større innverknad på rettsstillinga enn elles. Dette tilseier at forvaltningspraksis kan tilleggjast større vekt, også i domstolsapparatet. Dette gjeld særleg

⁴ Eckhoff og Helgesen (2001)

⁵ Mellom anna formulerer Kjørstad (1978) s. 19 dette som at innskrenkande fortolking her vil kunne kome i konflikt med legalitetsprinsippet, andre er meir skeptiske til denne terminologien, sjå mellom anna Hopnes og Solberg (2005) s. 113-119.

Trygderetten sine orskurdar fordi Trygderetten mellom anna er ein frittstående institusjon, og fordi retten i mange saker er samansett med både medisinsk kunnige, juridisk kunnige og attføringskunnige medlem. ⁶ Høgsterett har uttalt at trygdemyndigheitene sin praksis skal ha ”betydelig vekt i de tilfeller den er langvarig, omfattende og konsekvent”, jf. Rt. 1995 s. 54 og Rt. 2000 s. 220. Kva som skal til for å oppfylle desse kriteria, kan sjølvsagt diskuteras. ⁷ Eg går ikkje nærmare inn på dette.

Høgsterett har også uttrykt at dersom det dreiar seg om vurderingar som krev medisinsk og trygdefagleg kompetanse, må domstolane vere atterhaldne med å overprøve Trygderetten, jf. Rt. 2007 s. 1815. ⁸ Men dersom domstolane vel å overprøve NAV sin praksis, har rettspraksis like stor vekt som elles. ⁹

Kva vekt forarbeid har, må generelt avpassast kva grad dei gir uttrykk for lovgivarviljen. ¹⁰ Som Kjørstad har vist, var særleg eldre forarbeid til trygdelovgivinga utforma av andre enn ”elitejuristane”, samt at det er brukt kortare tid på lovforarbeidet. ¹¹ I den grad lovforarbeida var lite gjennomtenkte, tilsa dette at dei ikkje kunne tilleggjast så stor vekt som elles i rettskjeldelæra. Dagens folketrygdlov er grundigare førebudd. Forarbeida er betre gjennomarbeida enn dei tidlegare trygderettslovene. ¹² Likevel er trygderetten eit rettsområde med hyppige lovendingar. Rettskjeldevekta må derfor nyanseras etter kor grundige og gjennomtenkte lovforarbeida er. ¹³

Eit siste spørsmål som kan reisas, er om det gjeld ei anna rettskjeldelære i NAV, enn den som må gjelde for domstolane. Spørsmålet om det gjeld, eller bør gjelde, særlege

⁶ For fleire grunnar, sjå Kjørstad og Syse (2008) s. 95.

⁷ Sjå Kjørstad (2003) s. 143.

⁸ Rekkevidden av dommen vil bli drøfta i punkt 5.5.2.

⁹ Holgersen og Nygaard (1998) s. 26.

¹⁰ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 86.

¹¹ Kjørstad (1978).

¹² Asbjørn Kjørstad var sjølv leiar for arbeidet.

¹³ Kjørstad og Syse (2008) s. 90.

rettskjeldeprinsipp når forvaltninga sjølv skal løyse rettsspørsmål, har vore mykje diskutert i den juridiske teorien.¹⁴ Dette kjem eg tilbake til når eg drøftar rettskjeldebruken i NAV Klage og anke, sjå punkt 8 og 9.2.

2.2 Empirisk undersøking – nokre metodespørsmål

Eg har undersøkt NAV Klage og anke sin praksis i saker som gjeld vilkåret om at brukaren må ha gjennomgått ”hensiktsmessig behandling og attføring” før han kan få tildelt uføreyting, jf. ftrl. § 12-5. Eg har sett på 28 saker frå tre ulike regionar, NAV Klage og anke Øst (13 saker), NAV Klage og anke Nord (sju saker) og NAV Klage og anke Oslo/Akershus (åtte saker). Eg har både undersøkt ankesaker og klagesaker. I tillegg har eg gått gjennom 32 saker frå Trygderetten der den ankande parten har fått medhald. Dette har eg gjort for å sjå nærmare på korleis Trygderetten vurderte saksbehandlinga og skjønnsutøvinga som har blitt gjort i NAV Klage og anke.¹⁵

Av sakene i utvalet har eg berre sett på omgjerjing og opphevingssakene. Ut frå eit metodeperspektiv gir ikkje dette eit tilfredsstillande bilete av praksisen, fordi to tredelar av sakene som omhandlar desse vurderingane, er stadfestingar. Skal ein vite fullt ut korleis Trygderetten praktiserer lova, må ein sjølv sagt også sjå på sakene der vedtaka til NAV blir stadfesta. Mitt utval er derfor ikkje representativt. Utvalet er for lite til å kunne trekke sikre slutningar om korleis dei ulike regionane behandlar sakene.

Undersøkinga mi gir eit bilete av korleis NAV Klage og anke praktiserer regelverket, men fyller ikkje krava om eit kvanitativ forskingsopplegg.¹⁶ Undersøkinga eg har gjort kan

¹⁴ Øie (1994) s. 103 med vidare tilvisingar.

¹⁵ Eg har anonymisert saksdokumenta. Desse kan utleverast etter førespurnad. Sakene frå Trygderetten vart valt ut gjennom datasystemet der. Tre av sakene omhandla i større grad sjukdomskriteriet i ftrl. § 12-6. Dette var SAK 8, SAK 21 og SAK 27.

¹⁶ Sjå t.d. Hellevik (2002) s. 110.

seiast å vere av meir kvalitativ karakter. Her undersøker ein færre einingar og går meir i djupna i desse.¹⁷

For å vere meir trygg på at dei slutningane eg kan trekke ut av vedtaka er i tråd med røyndommen, har eg også gjort intervju av seks saksbehandlarar i NAV Klage og anke, to frå kvar klage- og ankeeiing. I tillegg har eg intervju to rettsmedlem i Trygderetten, ein juridisk kunning medlem og ein attføringskunning medlem. Eg har dessutan intervju ein person som er tilsett i NAV Klage og anke juridisk avdeling. Dette kontoret arbeider, på vegne av NAV, med å førebu saker som skal opp til behandling i lagmannsretten og Høgsterett.

Resultata av intervju vil bli presentert undervegs i oppgåva. Sitata er gjengitt på ein måte som gjer det enklare for lesaren å følgje framstillinga. Det vil seie at nokre stader har eg skrive om munnlege formuleringar til eit meir skriftleg språk. Meiningsinnhaldet er det same.¹⁸ Saksbehandlarane i NAV Klage og anke er referert som informant 1-6 i teksten.

Intervjuobjekta er valt ut gjennom såkalla tilgjenglegheitsutval,¹⁹ dvs. at eg kontakta klageeiingane med førespurnad om kven som ville la seg intervju. Dei som melde seg, vart intervju. I utvalet mitt er to faglege leiarar på uføreområdet for sitt kontor representert. Det er tre saksbehandlarar med lang fartstid i trygdeetaten og NAV, dvs. at dei har arbeidd rundt fem år eller meir. Ein saksbehandlar var nyttilsett. Dette gjer at informantane samla sett har meir erfaring enn ein gjennomsnittleg saksbehandlar.

Intervju vart gjort med bandopptakar. Ein bandopptakar kan verke hemmande i intervjusituasjonen.²⁰ Eit par av informantane kommenterte også dette, og bandopptakaren kan ha verka inn på svara eg har fått. Sist nemner eg at intervjuguiden er lagt opp delvis

¹⁷ Thagaard (2003) s. 17.

¹⁸ Samtlege intervju er transkribert og kan bli tilsendt ved førespurnad.

¹⁹ Ibid s.54.

²⁰ Ibid s. 97.

strukturert.²¹ Dvs. at eg hadde skrive ned spørsmåla på førehand,²² og stilte oppfølgingsspørsmål undervegs. Dette gjorde at delar av intervjusituasjonen bar preg av ein samtalsituasjon, der også mine synspunkt delvis skein gjennom. Med tanke på at informantar kan ha ein tendens til å tilpasse svara sine til det dei trur intervjuaren vil høyre,²³ kan dette vere ei feilkjelde. Sidan det her dreidde det seg om ganske komplekse spørsmål, vart eg likevel nøydd til å gjere det på denne måten for at informantane skulle gi meningsfulle svar.

Til slutt nemner eg at undersøkinga vart gjennomført i månadsskiftet juli-august 2008, då det var færre saksbehandlarar enn elles i klageeiningane. På grunn av dette kan det tenkjast at saksbehandlinga gjekk noko fortare enn elles. Enkelte saksbehandlarar er dessutan overrepresenterte i utvalet. Dette kan svekke nøyaktigheiten (reliabiliteten)²⁴ på funna eg har gjort.

Trass i desse svakheitene eg her har vore innom, bør opplegget mitt vere forsvarleg innanfor rammene av ei studentavhandling.

²¹ Ibid s. 85.

²² Sjå vedlegg 1.

²³ Ibid s. 99 flg.

²⁴ Hellevik (2002) s. 183.

3 Rettstryggleik og omsyna bak klagebehandlinga

3.1 Sentrale element i rettstryggleikskravet

Rett til klagebehandling er rekna for å vere ein grunnleggande rettstryggleiksgaranti.²⁵ Innhaldet i kravet om rettstryggleik er mykje diskutert i juridisk teori.²⁶ Tradisjonelt har rettstryggleik blitt forstått som vern for borgarane overfor ulovlege inngrep frå staten. Kjernen i dette er at staten må ha heimel i lov for å gjere inngrep mot borgarane – legalitetsprinsippet. I forlenginga av dette inneber kravet om rettstryggleik at dei vedtaka som blir fatta byggjer på gjeldande rett, at dei er ”rettsriktige”. I dette ligg mellom anna at borgarane skal kunne rekne ut si rettsstilling på førehand, at vedtak ikkje skal vere vilkårlege.²⁷ Ei anna side ved det tradisjonelle rettstryggleiksomgrepet er kravet om at like saker skal behandlast likt. Dette kan formulerast som eit krav om ”rettslikskap”.²⁸

3.2 Spørsmålet om ein kvalitativ minstestandard

Det har vore hevda at kravet om rettstryggleik også inneber eit krav om ein kvalitativ minstestandard, framfor alt eit minstekrav om sosial tryggleik for borgaren.²⁹ I dette ligg at det skal stillast materielle krav til rettsordenen.

I dette ligg at framveksten av velferdsstaten dei siste 50-60 åra har ført til at staten har visse positive plikter overfor borgaren. I den liberalistiske og marknadsøkonomiske nattvektarstaten, var det heller tale om rettstryggleiksgarantiar som skulle sikre folk mot

²⁵ Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 89 flg., Graver (2007)a s. 515.

²⁶ Sjå mellom anna Eskeland (1988) s. 57-106, Graver (2007)a s. 67 flg., Kjønstad m.fl. (2000) s. 318 flg., Kjønstad (1998) s. 225, Eckhoff og Smith (2006) s. 50 flg., Eng (2007) s. 209-221.

²⁷ Eckhoff (1966) s. 388-389.

²⁸ Sjå mellom anna Eskeland (1988) s. 62.

²⁹ Ibid. s. 57-106.

ulovlege inngrep overfor befolkninga. Når oppgåvene til staten har endra seg, har også krava til rettstryggleik endra karakter.³⁰

Andre har stilt seg meir kritiske til at rettstryggleik inneber materielle krav til rettsreglane. Frå dette haldet blir det framheva at innhaldsmessige krav om sosial tryggleik og rettferd framfor alt må kunne vektleggjast som reelle omsyn ved tolkinga av lovene, men dette betyr ikkje at det bør opererast med eit materielt rettstryggleikskrav.³¹

Uavhengig av kva tilnærming ein måtte ha til spørsmålet, illustrerer diskusjonen rundt innhaldet av rettstryggleiksomgrepet at det har mange tydingar. I det følgjande vil eg derfor forsøke å gå nærmare inn på dei konkrete omsyna som ligg til grunn for NAV Klage og anke.

3.3 Omsynet til brukarane

Dersom det er gjort feil i førsteinstansen, kan denne rettast opp av det overordna organet. Forvaltninga skal praktisere regelverket i tråd med gjeldande rett. Såleis skal klageinstansen ivareta omsynet til at avgjerder er rettsriktige.

Det overordna organet skal ikkje berre rette opp det gale som er gjort i førsteinstansen. Som vi skal sjå, kan klageinstansen også prøve om skjønnnet er tenleg og fornuftig forvalta i den enkelte saka. Det vil seie at dersom klagaren meiner førsteinstansen har utøvd skjønnnet på ein dårleg måte, kan han be klageinstansen overprøve vedtaket.

Ei side av dette er at like saker skal behandlast likt. Usakleg forskjellsbehandling kan stundom føre til at vedtaket er ugyldig.³² At like saker skal behandlast likt, betyr også at skjønnnet skal praktisrast på lik måte i like saker, sjølv om førsteinstansen held seg innanfor det lovlege skjønnsrommet. For eksempel kan det ha utvikla seg ulik praksis på

³⁰ Boe (1979) s. 423

³¹ Kjønstad (1998) s. 227, Kjønstad og Syse (2008) s. 109.

³² Sjå mellom anna Rt. 1956 s. 29.

ulike forvaltningskontor rundt omkring i landet. Klageorganet kan då korrigere praksisen og sørge for at innbyggjaren i kommune X får same rett som innbyggjaren i kommune Y. Klageinstansen har høve til å prøve skjønnsutøvinga fullt ut. På denne måten kan vi seie at klageorganet skal ivareta omsynet til ”rettslikskap”.³³

I tillegg til å kontrollere at vedtaka er i tråd med gjeldande rett, og at dei tek omsyn til likebehandling av saker, kan vi seie at klageorganet skal sjå etter at vedtaka er ganglege og fornuftige.³⁴ Med andre ord skal det sørge for at måten førsteinstansen har utøvd skjønnet på, fremjar formålet med lova på ein god og tenleg måte. I forarbeida til forvaltningslova er dette framheva ved at det heiter at:

”en lovregulert, alminnelig klageordning, som alle kan forholde seg til, vil være av vesentlig betydning for den enkeltes rettsstilling og en garanti særlig mot *uheldige og uskjønnsomme vedtak*”³⁵
(mi uth.)

Vi ser altså at både omsynet til ”rettsriktighet”, ”rettslikskap” og ”rettsgodhet” blir varetatt gjennom klageordninga.

Eit fjerde aspekt ved klagebehandlinga er at det er ein verdi i seg sjølv at den enkelte kan få prøvd vedtaket på nytt. Som framheva av Bernt og Rasmussen er det eit viktig omsyn at den som er part i saka, kjenner seg varetatt på ein god og trygg måte.³⁶ Dette gir tryggleik for den enkelte om at det er gjort eit riktig vedtak, og såleis gir det større sjansar for at klagaren slår seg til ro med saka, sjølv om vedtaket skulle gå i feil retning for han. Klageorganet skal altså verke tillitsvekkande på brukaren.

³³ Eskeland (1988) s. 62. I Graver (2007)a s. 109 referast det til prinsipp for ”nøytralitet og saklighet” og Bernt og Rasmussen (2003) s. 87 nyttar termen ”likhetsprinsipp”.

³⁴ Bernt og Rasmussen (2003) s. 44.

³⁵ Innstilling fra Forvaltningskomiteen s. 255.

³⁶ Bernt og Rasmussen (2003) s. 44.

3.4 Omsynet til styringa av forvaltninga

Også forvaltninga sjølv er best tent med at dei vedtaka som gjerast er korrekte, er skjønnsame og tek omsyn til den private parten i best muleg grad. Klageinstansen kan såleis fungere som eit korrektiv for førsteinstansen, slik at uheldig praksis blir retta opp. I forarbeida til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20 (heretter NAV-lova) er dette uttrykt slik:

”Alle typer klagesaker er en viktig kilde for forvaltninga til å få erfaring om hvordan tjenesteyting og ytelsesforvaltning skjer i praksis. En systematisk gjennomgang av disse er en viktig del både av forvaltningens interne kontroll, for overordnede organers kontroll, og danner også grunnlaget for utviklings- og kvalitetsforbedringstiltak”.³⁷

Men stundom har den private parten og forvaltninga motstridande interesser. Dei seinare åra har det vorte eit sterkare krav til effektivitet i forvaltninga,³⁸ slik at rask saksbehandling kan kome i konflikt med omsynet til den private parten. Dersom presset om å behandle saker raskt blir for høgt, auker faren for at det blir gjort feil. Men det er sjølv sagt ikkje eit mål med så grundig saksbehandling som muleg. Det er av stor interesse for brukaren at han får rask avklaring på søknaden han sender til NAV. Særleg gjeld dette dersom det dreier seg om stønader som er meint å utgjere inntektgrunnlaget til brukaren, t.d. uføreyting.

Effektivitet har også ei anna tyding, nemleg evna til å realisere dei mål ein har sett seg føre. Forstått på denne måten treng det ikkje nødvendigvis vere konflikt mellom rettstryggleik og effektivitet.³⁹ Med omsyn til NAV-reforma, meiner eg det likevel kan vere grunn til å peike på motsettingstilhøvet her. Som vi skal sjå, er ei hovudmålsetting i NAV-reforma å få fleire i arbeid, sjå punkt 5.2. Betre klagemulegheiter for brukaren kan i ein del tilfelle føre til vanskar for NAV å nå denne målsettinga, fordi det kan vanskeleggjere prosessen med å få den enkelte ut i arbeidsretta tiltak.

³⁷ NOU 2004: 13 s. 234. Sjå også Ot.prp. nr. 51 (1995-96) s. 35 kor det visast til St.mld. nr. 23 (1992-93) og blir framheva: ”I meldingen heter det b.la. at klagesystemet har en kontroll- og tilbakemeldingsfunksjon i tillegg til at det skal sikre rettsikkerheten for den enkelte”.

³⁸ Sjå punkt 6.1.3.3.

³⁹ Eckhoff (1966) s. 386.

Balansegangen mellom effektiv og grundig saksbehandling kan vere vanskeleg å finne. I Rt. 2006 s.1665 har Høgsterett gitt uttrykk for dette dilemmaet. I saka uttalte førstvoterande med tilslutting frå dei andre dommarane: ”Eg viser til at trygdevedtak er massevedtak, og at det ikkje er til å unngå at urette vedtak blir gjorde” (avsnitt 46). Omsynet til effektivitet må avpassast etter kor viktig saka er for den enkelte. Dersom staten gjer store inngrep, aukar krava til rettstryggleik.

Men toinstansbehandlinga kan også i nokre tilfelle verke til ugunst for brukaren, fordi klageinstansen har høve til å prøve andre sider av vedtaket enn det som vart påklaga av klagaren. Reglane omgjering av forvaltningsvedtak kan også her verke negativt for brukaren, fordi dersom klagaren bringer saka inn for det overordna organet, kan det bli avdekka feil ved andre vedtak enn det klagen gjeld. Klageinstansen vil då å høve til å omgjere andre vedtak, på visse vilkår, til ugunst for brukaren. Her kan omsynet til styringa av forvaltninga kome i konflikt med interessa til den private parten. I tilfelle der vedkomande har innretta seg etter vedtaket, kan dette slå uheldig ut for han, sjå punkt 6.2.

Også ved utarbeiding av dei materielle rettsreglane, kan vi seie at omsynet til den enkelte og omsynet til forvaltningsstyring kan kome i konflikt med kvarandre. Di meir finmaska, klare og presise vilkåra er, for å ivareta omsynet til likebehandling og omsynet til å kunne rekna ut rettsstillinga si på førehand, di mindre spelerom blir gitt til forvaltningsorganet i den konkrete saka. Og på den andre sida, di meir skjønnessig utforma den enkelte føresegna er, dess meir makt blir gitt til forvaltninga til utpensling av reglane gjennom eigen praksis. Når den enkelte får fleire klare lovbestemte rettar,⁴⁰ har han høve til å få desse prøvde for domstolsapparatet. Domstolane har alltid høve til å prøve lovtolkinga, men dei viser stundom tilbakehald med å overprøve subsumsjonen under vage vilkår som krev særleg fagleg innsikt, sjå punkt 5.5.2. Såleis kan vage og skjønnessige føresegner vere med å unndra avgjerder frå forvaltninga domstolskontroll, noko som gir forvaltninga

⁴⁰ Såkalla lov bunde skjønn, sjå Eckhoff og Smith (2006) s. 353 flg.

større makt over rettsutviklinga på området. Dette er eit spørsmål om rettsleggjing som har vore mykje debattert den seinare tida, og som eg meiner nokre av dei føreslåtte reglane i NAV-reforma må bli forstått på bakgrunn av. Eg kjem tilbake til dette i punkt 10.2.

3.5 Særlege omsyn i NAV-systemet

Eit av hovudformåla bak trygdesystemet er at det skal gi økonomisk tryggleik til borgarane. Om lag ein tredjedel av utgiftene over statsbudsjettet går gjennom trygdesystemet. Dette stiller strenge krav til at dei utbetalingane som blir gjort er riktige, slik at ikkje utgiftene blir større enn nødvendig. Det er også viktig at saksbehandlinga er grundig og forsvarleg slik at *tilliten* til systemet blir oppretthalde.

Som eg har vore inne på, har rettstryggleik gjerne vore forbunde med vernet mot inngrep frå det offentlege.⁴¹ Ved framveksten av velferdsstaten er det viktig at garantiane som skal sikre likskap og rettsriktigheit, også gjer seg gjeldande når det offentlege skal tildele gode. Dette er særskilt viktig innanfor trygdesystemet, der reglane for tildeling i stort mon botnar i skjønsmessige vurderingar. Etableringa av Trygderetten er eit uttrykk for nettopp dette.⁴² At trygderettar med tid og stunder også har fått eit grunnlovsvorn, det same. Sjå særleg utsegna i Rt. 1996 s. 1415 der fleirtalet skriv om pensjonssystemet:

”Gjennom den ordning som her er bygd opp, og gjennom de forventningar som derved er skapt, er det etablert posisjoner det ikkje kan stå lovgiver fritt å rokke” (s. 1425).

Til slutt vil eg også nemne at det er svært mange menneske, omkring ¼ av befolkninga i Noreg, som har trygda som viktigaste inntektskjelde.⁴³ Fordi så mange menneske er avhengig av trygdeytningar i det daglege, aukar kravet til forsvarleg saksbehandling i trygdesaker.

⁴¹ Boe (1979) s. 423.

⁴² Vilhelm Aubert, i Opsahl (1986) s. 49.

⁴³ Kjønstad og Syse (2008) s. 30.

3.6 Korleis har dette kome til uttrykk i NAV-reforma?

I NOU 2004: 13 er det lista opp trekk ved klageorganet i NAV som skal gjere det muleg å oppnå ideala om retts gode, rettlige og rettsriktige avgjerder. Av viktige aspekt ved klageordning blir følgjande trekt fram:

- Sjølvstende
- Høg fagleg kvalitet
- Mest muleg koordinert og heilskapleg tilnærming til dei ulike velferdsordningane
- Brukarretta og lett tilgjengeleg. Vedtaka skal vere lett forståelege
- Tilsyn og kontroll med førsteinstansen
- Lik praksis og saksbehandling trass i organisatoriske skiljeliner⁴⁴

Det blir dessutan framheva at klageinstansen fører til ”at saksbehandler legger større vekt på objektivitet, saklighet og kvalitet i saksbehandlninga”.⁴⁵ Balansen mellom dei ovanfor nemnte omsyna er formulert slik av NAV sjølve:

”Arbeids- og velferdsetaten skal sikre at den enkeltes rettigheter gjennom forvaltninga av trygdelovene og andre sosiale overføringsordningar på en god og effektiv måte. Gjennom bl.a. god kunnskap om regelverk og virkemidler skal brukerne sikres korrekte vedtak og utbetaling til rett tid. Det skal legges vekt på å sikre enhetlig forvaltningspraksis i etaten, god rådgivning og veiledning til brukerne.”⁴⁶

Ei av målsettingane med avhandlinga er å undersøke i kva grad NAV Klage og anke har lukkast med å nå desse måla. Ei vurdering av dette vil bli gjort i punkt 9.

⁴⁴ NOU 2004: 13 s. 234.

⁴⁵ NOU 2004: 13 s. 233.

⁴⁶ Mål- og disponeringsbrevet 2008 s. 5.

4 Omgjerings- og opphevingsstatistikk

4.1 Innleiing

Før eg gir meg i kast med skildringa av NAV Klage og anke, vil eg presentere talmateriale for opphevings- og omgjeringsfrekvensen i NAV Klage og anke. Dette vil danne eit bakteppe for den vidare framstillinga.

4.2 Statistikk frå NAV Klage og anke

NAV Klage og anke har sendt meg tal for klagesaker som gjeld ftrl. § 12-5 i perioden 01.05.07-01.05.08, til saman 822.⁴⁷ Tala ser slik ut:

Tabell 1: Utfall av klagesaker etter § 12-5 i NAV Klage og anke 01.05.07-01.05.08:

Utfall av saka	Tall		Prosent
Stadfesting	649		79
Oppheving	44		5,4
Brukar får medhald	128		15,6
Brukar får delvis medhald:	1		0
Sum:	822		100

Av statistikken ser vi at 79 % av sakene hos NAV Klage og anke er stadfestingar.⁴⁸

Klagaren får medhald, det vil her seie at vedtaket blir omgjort og brukaren får tildelt ytinga, i 15,6 % av sakene. Vedtaket blir oppheva i 5,4 % av sakene. I slike saker bli saka sendt tilbake til førsteinstansen som gjer nytt vedtak.

NAV Klage og anke fører statistikk over grunnane til omgjerings/oppheving.

⁴⁷ I tala eg har fått tilsendt har eg funne nokre reknefeil. Eg har retta opp desse i mi framstilling.

⁴⁸ Statistikken same periode for heile kapittel 12 var 74 %, 75 % og 80 % stadfestingar i dei same tre tertiala.

Grunngivinga ser slik ut:

Tabell 2: Grunnar for oppheving/omgjering i NAV Klage og anke 01.05.07-01.05.08:

Årsak:	Tal		Prosent
Nytt faktum:	77		9,4
Feil rettsbruk:	6		0,7
Skjønnsutøving:	46		5,6
Saksbehandlingsfeil:	20		2,4
Anna:	24		2,9
Sum:	173		21

Av dette ser vi at NAV Klage og anke overprøver rettsbruksskjønnet om at brukaren har gjennomgått ”hensiktsmessig behandling og attføring” i 5,6 % av sakene.

Oppheving eller omgjering på grunn av saksbehandlingsfeil utgjør 2,4 %. Eg vil tru at dei fleste sakene her dreier seg om at saka har vore for dårleg opplyst.

Vi ser at den hyppigaste omgjeringsgrunnen i NAV Klage og anke er ”nytt faktum”. Inn under denne kategorien høyrer også ”feil faktum”, har eg fått opplyst. Kva for kategori som er oftast brukt, er ikkje råd å seie. ”Nytt faktum” som oppheving- eller omgjeringsgrunn er spesiell. Dersom NAV Klage og anke omgjer på dette grunnlaget, inneber ikkje det nokon kritikk av førsteinstansen. Grunnen er at det i slike tilfelle har oppstått noko nytt i saka, slik at ho står annleis for klageinstansen enn for førsteinstansen. Dersom saka er omgjort eller oppheva på eit av dei andre grunnlaga, vil dette kunne bli oppfatta som ein kritikk av førsteinstansen. Det er grunn til å merke seg at det grunnlaget som ikkje nødvendigvis inneber kritikk av førsteinstansen, er den som er hyppigast i bruk.

4.3 Tal frå Trygderetten

Eg har også fått tilsendt tal frå Trygderetten for første tertial i 2008 for ftrl. kap. 12. Tala er ikkje heilt samanliknbare fordi tala frå Trygderetten tek føre seg heile kapittel 12, mens tala frå NAV Klage og anke berre gjeld ftrl. § 12-5.⁴⁹ Utvalet er temmeleg stort, nesten 400 saker, over ein fire-månadersperiode. Eg meiner derfor dei må kunne seiast å gi uttrykk for ein generell tendens i Trygderetten.

⁴⁹ Eg ba NAV Klage og anke om å få tilsendt samanliknbare tal, men fekk ikkje svar på denne førespurnaden.

Tala ser slik ut:

Tabell 3: Utfall av saker i Trygderetten etter ftrl. kap 12, første tertial 2008.

Utfall av saka:	Tal		Prosent
Stadfesting	264		70 %
Oppheving	36		9,60 %
Medhald	62		16,40 %
Delvis medhald	15		4,00 %
SUM	377		100 %

Totalt er utfallet oppheving, eller ankande part har fått heilt eller delvis medhald, i 113 av 377 saker. Dette gir ein oppheving-/omgjeringprosent på 30 %. Samanlikna med NAV Klage og anke ser vi at talet på saker der brukaren får medhald er temmeleg likt, mens kategoriane ”delvis medhald” og ”oppheving” er høgare i Trygderetten.

Tabell 4: Grunnar til omgjering og oppheving i Trygderetten for saker etter kap. 12, første tertial 2008

Årsak:	Tal		Prosent
Nytt faktum	3		0,80 %
Feil rettsbruk	2		0,50 %
Skjønnsutøving	75		19,90 %
Saksbehandlingsfeil	26		6,90 %
Anna	7		1,90 %
Sum	113		30 %

Ovanfor ser vi grunnar til omgjering og oppheving i saker frå Trygderetten for saker etter ftrl. kap 12. Når det gjeld saksbehandlingsfeil er 26 av 377 saker omgjort eller oppheva på dette grunnlaget. Totalt utgjer det 6,9 %. Frekvensen er altså nesten tre gonger høgare i Trygderetten som i NAV Klage og anke. Når det gjeld ulik skjønnsutøving, ser vi også at talet er langt høgare i Trygderettssakene enn NAV Klage og anke. Trygderetten omgjer nesten fire gonger så ofte på dette grunnlaget.

Som vi såg omgjorde NAV Klage og anke med ”nytt faktum” som grunngeving i langt dei fleste sakene. Samanliknar vi med Trygderetten, ser vi at her blir nesten ingen saker omgjort på dette grunnlaget.

4.4 Samanlikning med Fylkesmannen

Det kan også vere interessant å samanlikne tala med statistikk frå saker der Fylkesmannen er klageinstans. Terum og With har undersøkt Fylkesmannen sin praksis for saker etter sostjl. § 5-1, i perioden 1995-2005.⁵⁰ Dei fann at Fylkesmannen omgjer eller opphevar 18 % av sakene. Av desse er 8 % opphevingar og 10 % omgjeringsar.⁵¹ Av omgjeringsane er nesten 90 % grunna openber urimeleg skjønntøving (52 %) eller feil lovtolking (37 %). Dette vil seie at 9 % av sakene som Fylkesmannen tek stilling til blir avgjort på grunnlag av annleis lovtolking eller anna skjønntøving enn i førsteinstansen. Dette betyr at Fylkesmannen omgjer fleire saker på desse grunnlaga enn NAV Klage og anke. Dette er overraskande fordi Fylkesmannen i slike saker har avgrensa omgjeringskompetanse samanlikna med NAV Klage og anke, om dette sjå punkt 5.3.3.3.

4.5 Oppsummering

Ut frå eit rettstryggleiksperspektiv er det ikkje nødvendigvis ønskeleg at klageeininga omgjer mange saker. Dersom klagaren sjeldan får medhald, kan det indikere at førsteinstansen har gjort ein god jobb. Når vi ser av statistikken at Trygderetten og Fylkesmannen, trass i sistnemnde sin avgrensa omgjeringskompetanse, omgjer fleire saker enn NAV Klage og anke, kan det likevel tyde på at klageeininga innan NAV burde ha omgjort fleire saker. Tala kan indikere at NAV Klage og anke ikkje varetek omsynet til rettsriktige og retts gode avgjerder så godt som dei burde. Dette vil eg undersøke nærmare i kapittel 7.

⁵⁰ Terum og With (2007)

⁵¹ Ibid. s. 22.

DEL 2 – PERSONELLE, PROSESSUELLE OG MATERIELLE REGLAR I NAV KLAGE OG ANKE

5 Oversikt over organa i trygdesystemet – personelle reglar

5.1 Innleiing

Etter det eg er kjent med, har det ikkje blitt gitt ei heilskapleg skildring av NAV før. Eg finn det derfor tenleg å gi ein oversikt over NAV-systemet i det følgjande kapittelet. Eg vil legge hovudvekta på NAV Klage og anke, men også gi eit bilete av dei andre organa. Eg vil dessutan kommentere nokre sider som vil vere av betydning for den vidare framstillinga ved to av dei andre institusjonelle rettstryggleiksgarantiane i trygdesakene; Trygderetten og domstolsapparatet. Til slutt vil eg kome med nokre merknader omkring korleis rettstryggleiken er forsøkt varetatt.

5.2 Kort om organiseringa av NAV

5.2.1 Målsettinga

Arbeids- og velferdsetaten vart oppretta ved NAV-lova. Dei tre hovudmålsettingane for etaten skal vere:

- ”Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.”⁵²

⁵² St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 53. Den såkalla arbeidslina, som særleg måletting nr. ein er eit uttrykk for, er ikkje noko nytt, sjå t.d. Ot.prp. nr. 22 (1959) s. 6.

I NAV-lova § 4 første ledd heiter det at Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal ha ansvaret for gjennomføringa av arbeidsmarknads-, trygde- og pensjonspolitikken. Vidare blir det slått fast i § 4 andre ledd at hovudoppgåver for den nye etaten er ”å forvalte arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre ytelser til den enkelte”.

5.2.2 Organisering av det lokale NAV-kontoret

I medhald av NAV-lova skal det bli oppretta NAV-kontor som ”dekker alle kommuner” i landet, stort sett minst eitt i kvar kommune. Det er opna for at mindre kommunar samarbeider om det lokale kontoret.⁵³ Desse skal ivareta oppgåvene som er lagt til etaten, samt kommunen sine oppgåver etter sostjl. kap. 5 og 5A. Det vil seie at det enkelte NAV-kontoret både skal forvalte statlege og kommunale oppgåver. Desse kontora har fått namnet *NAV lokalt*.

NAV lokalt skal opprettast ved avtale mellom den statlege Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Av NAV-lova § 14 følgjer minstemålet av kva avtalen skal innehalde. Her heiter det at avtalen ”skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, og hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud”.

Det er utforma ein rammeavtale mellom Kommunenes sentralforbund og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I forarbeida til lova blir det framheva at dette vil vere ”et instrument for å gi felles styringssignaler til statsetaten og de enkelte kommunene, selv om den ikke vil forplikte partene lokalt”.⁵⁴ Vidare blir det trekt fram at dei lokale avtalane skal gi lokal fleksibilitet. Det er i medhald av NAV-lova § 14 gitt ei forskrift som nærmare

⁵³ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 83.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 76.

trekker opp rammene for gjennomføringa av oppgåvedelinga mellom kommunal og statleg sektor.⁵⁵

NAV-lova § 14 stiller med andre ord kvar enkelt kommune temmeleg fritt kva gjeld organisering. Kommunane kan mellom anna velje å la NAV lokalt ha andre kommunale ansvarsområde, t.d. barnevern og tiltak etter sostjl. kap. 4. Pr. juni 2008 viser deg seg at mange kommunar legg andre ordningar inn under NAV-kontoret. Det er fleire som vel lokale løysingar i mindre sentrale kommunar, i kommunar med mange sosialhjelpstilfelle og kommunar med sosialistisk fleirtal (Ap, SV, RV og NKP). Men kva dei forskjellige avtalane går ut på, varierer stort. Nesten 90 % av dei kommunane som har fått på plass ein lokal avtale legg t.d. rusbehandling inn under kontoret, medan langt færre lar hjelpetiltak etter sostjl. § 4-2 vere ein del av NAV-samarbeidet.⁵⁶

5.2.3 Organiseringa av resten av Arbeids- og velferdsetaten

I NAV-lova § 5 heiter det at Arbeids- og velferdsdirektoratet ”kan delegerere sin myndighet til underliggende organer i Arbeids og velferdsetaten”. Mykje av den praktiske organiseringa av NAV er derfor overlate til Arbeids- og velferdsdirektoratet sjølv.

Målsettinga er å sikre høg formålseffektivitet og tilpassing til lokale tilhøve.⁵⁷

Den vanlege ordninga er at organisering av offentleg forvaltning er lagt til Kongen, dvs. Regjeringa, og herunder det underliggende departementet. Dette følgjer av Grl. § 3. Det er såleis i strid med den vanlege organiseringa av offentleg forvaltning at Arbeids- og velferdsdirektoratet er gitt så stor mynde til sjølv å bestemme korleis velferdsområdet skal organiserast. Men sjølv om Grl. § 3 er rekna for å sette visse grenser for lovgivingsmynda, er det kun kjernen i den utøvande makta som ikkje kan fratakast Regjeringa.⁵⁸ Stortinget reknast også for å ha organisasjonsmynde.⁵⁹ At Arbeids- og velferdsdirektoratet er gitt vid kompetanse til å bestemme korleis NAV skal organiserast, må derfor vere i orden. Men det betyr ikkje at Regjeringa og Arbeids- og inkluderingsdepartementet er avskore den vanlege instruksjons- og organisasjonssmynda, som følgjer av Grl. § 3. Dette er også

⁵⁵ Sjø forskrift om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen, av 26.01.07.

⁵⁶ Sjø rapport frå Monkerud (2008)

⁵⁷ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 31.

⁵⁸ Andenæs og Fliflet (2006) s. 277.

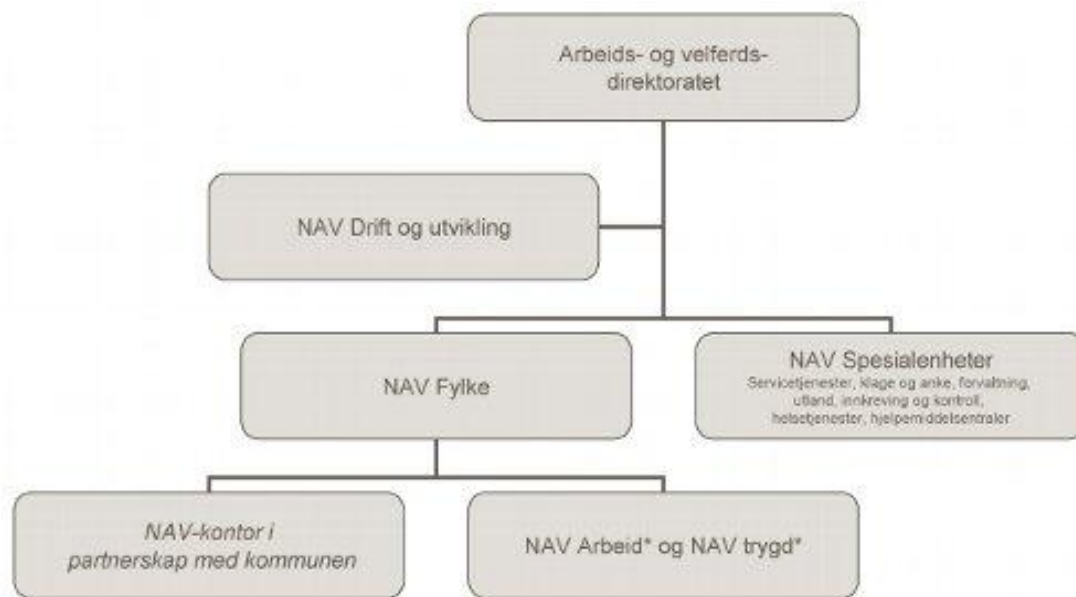
⁵⁹ Eckhoff og Smith (2006) s. 122.

føreset i NAV-lova § 4 femte ledd kor det heiter: ”Departementet kan pålegge etaten andre oppgaver enn dem som følger av denne paragrafen”.⁶⁰

Før lovendringa var organiseringa lagt til departementet, sjå den no oppheva ftrl. § 20-9. At Arbeids- og velferdsdirektoratet er gitt så stor grad av institusjonell autonomi, er eit uttrykk for ein generell organiseringstendens av norsk offentlig forvaltning. Sidan 1980-talet har meir mynde blitt overført til direktorat og særleine forvaltningsorgan.⁶¹

I medhald av NAV-lova § 5 har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt ei kompleks fullmaktsoversikt som listar opp kva organ som har vedtakskompetansen for ulike saker. Eg vil gi ei kort framstilling av hovudpunkta i fullmaktoversikta i punkt 5.3.2.

Den som ønskjer få eit meir heilskapleg bilete av NAV si verksemd, har inga lett oppgåva framfor seg. Noko informasjon er lagt ut på nettstaden www.nav.no. Her er det mellom anna lagt ut eit organisasjonskart, men gitt lite informasjon over dei enkelte organ sine ansvarsområde.



* Navn på tidligere arbeids- og trygdekontor, inntil de etableres som NAV-kontor

Figur 1: Organisasjonskart 1 (henta frå www.nav.no)

⁶⁰ Dette følger også av prinsippet om lex superior, sjå Eckhoff og Helgesen (2001) s. 349.

⁶¹ Sand (1996) s. 27.

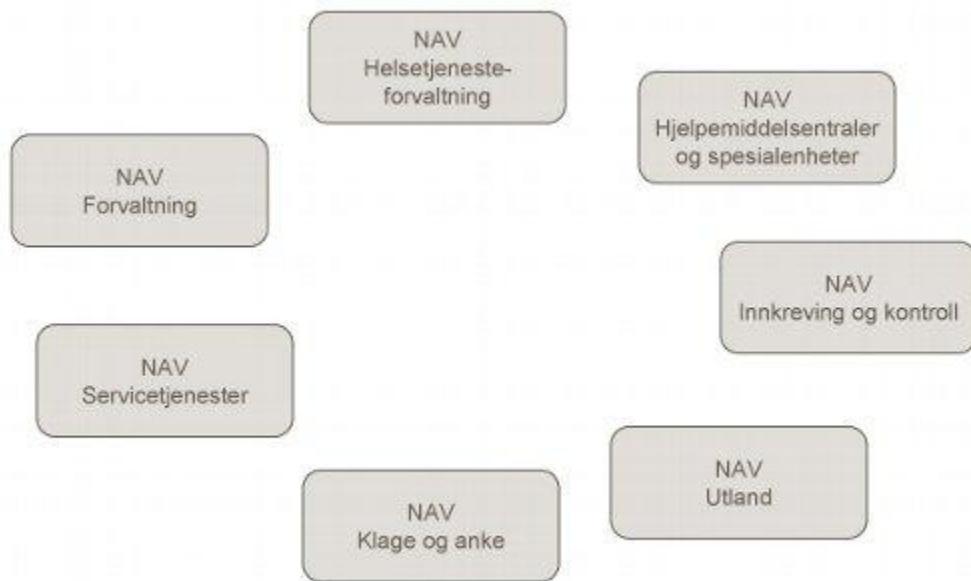
Øverst i organisasjonen er Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Drift og utvikling, som på organisasjonskartet er plassert mellom direktoratet og dei andre organa, er den interne tenesteleverandøren i NAV og skal bistå dei andre organa innan NAV med mellom anna drifting av IKT-system, økonomi og reikneskap. Organet hadde ved årskiftet 2007-2008, 709 tilsette.⁶²

Under Arbeids- og velferdsdirektoratet ser vi at NAV si verksemd er delt i to: NAV Fylke og NAV Spesialeiningar. NAV Fylke (eller forvaltning fylkesline, som det blir kalla i fullmaktsoversikten), har namnet NAV og fylkesnamnet (t.d. NAV Hordaland). Fylkeskontora skal følgje opp verksemda i NAV lokalt rundt omkring i kommunane.

NAV lokalt i kommunane skal fungere som kontaktpunktet for brukaren. Etableringa av desse er rekna ferdigstilt i 2010. I påvente av opprettinga av NAV-kontora er dei tidlegare trygdekontora og arbeidskontora omdøypte til NAV Trygd og NAV Arbeid. Desse kontora vil bli avvikla i løpet av NAV-reformen. Verksemda som rettar seg utover mot brukarane i desse kontora, vil gå inn i NAV lokalt, medan vedtakskompetansen vil gå inn i NAV Forvaltning Spesialeining.

Den andre greina på organisasjonskartet er NAV Spesialeinig. Det er oppretta sju slike organ som har kvart sitt avgrensa arbeidsområde. F.o.m 1. desember 2008 blir det oppretta endå ei spesialeining som skal heite NAV Pensjon.

⁶² Årsrapport NAV NDU 2007.



Figur 2: Organisasjonskart 2 (henta frå www.nav.no)

NAV Servicetjenester driv med produksjons- og støtteoppgåver for NAV. Eininga behandlar førespurnader om bruk av nettstaden www.nav.no for eksterne brukarar, hjelp ved tekniske problem og informasjon om regelverk. I tillegg driv NAV Servicetjenester med utvikling og vedlikehald av døgnope telefoneneste som gir informasjon om regelverket i NAV. NAV Servicetjenester har også visse oppgåver innan økonomi, herunder utbetaling av dagpengar, attføringspengar og attføringsstønader.⁶³

NAV Forvaltning er organet som skal gjere vedtak i førsteinstans i dei aller fleste saker. Dette er eigne saksbehandlingseiningar som i utgangspunktet ikkje skal ha brukarkontakt. NAV Forvaltning er per i dag mange stader delt opp i to: NAV Forvaltning Spesialenhetslinje og NAV Forvaltning Fylkeslinje. Inntil vidare blir det treft vedtak i begge desse organa, sjå nedanfor. Når NAV-reformen er ferdigstilt, blir det berre NAV Forvaltning (Spesialenhetslinje) som skal gjere vedtak. NAV Fylke vil då berre ha administrative oppgåver retta mot dei lokale NAV-kontora.

NAV Helsetjeneteforvaltning skal mellom anna gjere vedtak i saker om refusjon av utlegg til helsetenester etter ftrl. kap. 5. Organet har også ansvaret for administrering av fastlegeordninga. Eininga har regionkontor i Oslo, Fredrikstad, Stavanger, Ørsta, Mo i Rana og Tønsberg. Hovudkontoret, som også er klageinstansen for vedtak som NAV

⁶³ Årsmelding NAV Servicesenter 2007 s. 7.

Helsetensesteforvaltning har fatta, ligg i Tønsberg. Dette kontoret er uavhengig NAV Klage og anke. Organet skal frå 1. januar 2009 bli skilt ut frå Arbeids- og velferdsetaten, og bli organisert under Helsedirektoratet i staden.

NAV Hjelpemiddelsentraler og spesialenheter er organisert på fylkesnivå og skal særleg sørge for tilrettelegging for personar med ulike former funksjonsnedsetting. Organet skal mellom anna behandle saker etter ftrl. § 10-7 bokstavane a, f og g.

NAV Innkreving og kontroll er delt i to undereiningar. NAV Innkreving ligg i Kirkenes og har som oppgåve å krevje inn feilutbetalte trygdeytningar og ektefelle- og barnebidrag. Dette kontoret er landsdekkande. NAV Kontroll er organisert regionvis, og skal arbeide med å avdekke og utreie trygdemisbruk. Regjeringa har signalisert at det skal satsast på å avdekkje trygdemisbruk, og kome med forslag til fleire lovendringar.⁶⁴

NAV Utland og NAV EØS-forvaltning har ansvaret for brukarar som er busett i Noreg og har rettar etter trygdeordningar i andre land, og brukarar busett i utlandet og som har rettar etter norske trygdeordningar. EØS-borgarar sine krav om trygdeytningar blir regulert av rådsforordning (EØF) 1408/71. Ei ny EØS-forordning er vedtatt og vil truleg tre i kraft 2010. NAV EØS-forvaltning, som ligg i Kongsvinger, har ansvaret for dagpengar etter ftrl. kap. 4. NAV Utland, som ligg i Oslo, har ansvaret for resten av ytingane der personar, som anten er norske statsborgarar i utlandet eller utlendingar busett i Noreg, kan ha rettar etter folketrygdlova. I tillegg til EØS-avtalen har Noreg bilaterale trygdeavtalar med ei rekkje land, inngått i tråd med ftrl. § 1-3.⁶⁵

NAV Pensjon skal ha ansvaret for alderspensjon og gjenlevandepensjon, samt AFP. Eininga vil dessutan få ansvaret for utreikning av uførepensjon. Kontoret vil behandle pensjonssaker for medlem av folketrygda som er busett i andre land, eller saker der utlendingar har rettar etter den norske lovgivinga. Desse sakene blir no behandla i NAV Utland. Det er NAV Pensjon Oslo som skal behandle desse sakene. Elles er det oppretta kontor i Stenkjer, Porsgrunn, Ålesund og Harstad. Det sistnemnde kontoret har ansvaret for utbetaling av pensjonane.

⁶⁴ Sjø Ot.prp. nr. 76 (2007-2008)

⁶⁵ For ei uttømmende opplisting, sjå Kjønstad (red.) (2007) s. 48.

NAV Klage og anke er klageinstans innanfor dei aller fleste saksområda i den statlege delen NAV-systemet. Unntaket her er vedtak trefte av NAV Helsetenesteforvaltning som blir påklaga til NAV Helsetenesteforvaltning sitt hovudkontor i Tønsberg. NAV Klage og anke skal også førebu anker til Trygderetten, og sørge for det faglege utviklingsarbeidet og kvalitetssikringa innan etaten. Sjå meir om NAV Klage og anke i punkt 5.3.3.

5.3 Saksgangen innan NAV

5.3.1 Innleiing

I det følgjande skal eg kort forklare det vanlege saksbehandlingsløpet innanfor NAV. Som nemnt har NAV ansvaret for gjennomføring av arbeidsmarknadslova, folketrygdlova og sosialtenestelova kap. 5 og kap. 5A. I tillegg har NAV ansvaret for ein rekkje andre særlover innanfor velferdsretten, t.d. lovene om krigspensjonering, barnetrygd og kontantstøtte. Å gi ei utømmende oversikt over saksbehandlinga for alle desse ulike stønadene vil vere for plasskrevjande. Her vil eg derfor gi ei kort oversikt over vedtaksprosessen for dei viktigaste trygdeytningane i folketrygdlova.

5.3.2 Førsteinstansen

5.3.2.1 Saksbehandlinga i NAV lokalt

Førsteinstansen er meint å utgjere to delar. For det første skal det opprettast lokale NAV-kontor i alle kommunane i landet. Her skal alle innbyggjarane i kommunen kome med saker som ligg under ansvarsområdet til NAV. Sakbehandlarane skal opplyse brukaren om regelverket, assistere brukaren med å innhente dokumentasjon og hjelpe til med å utforme søknader. Førstelina skal også hjelpe brukaren med praktiske gjeremål i samband med jobbsøking. Kongstanken bak reforma er å hindre at den enkelte brukaren blir kasteball i systemet, ein ønskjer i staden skape eit heilskapleg og samordna opplegg.⁶⁶ Dette er formulert slik i formålsparagrafen i NAV-lova § 1:

”Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids-

⁶⁶ Sjå NOU 2004: 13 særleg kap. 6 og 7, Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 79.

og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.”

Ein føresetnad for å lukkast med dette, er at det bli satsa stort på kompetanse i førstelina. Dette er også framheva fleire stader i forarbeida.⁶⁷ Ikkje berre må dei tilsette i førstelina ha stor kunnskap om komplekse regelverk innanfor ulike rettsområde, eit anna formål som blir framheva i føresegna er at den enkelte brukar skal møtast med respekt.⁶⁸

Undersøkingar som er gjort om korleis NAV-kontora fungerer, viser at det kan vere eit stykke igjen før desse måla er nådde. Sivilombodsmannen uttalte mellom anna 31. januar 2008 at ”NAV står overfor store utfordringer når det gjelder overholdelse av informasjonsplikten og veiledningsplikten”.⁶⁹

Oppgåvefordelinga internt i NAV går fram av dokumentet kalla ”Ansvars- og oppgavedeling på områder i NAV (grensesnitt)”. I saker der brukaren krev ytingar som inneber eit aktivitetskrav (dvs. sjukepengar, rehabiliteringspengar, attføringspengar m.v.), skal NAV lokalt vurdere og dokumentere:

- brukaren sin arbeids- og funksjonsevne
- aktivitetskrav
- årsakssamanhengen mellom helsetilstanden og tap av inntekt-/ervertsevnen
- om det er nødvendig og tenleg med tiltak/bruk av verkemiddel
- vedtak på rammestyrt tiltak
- gjennomføring av tiltak som er nødvendige og tenlege
- gjennomføring av tenleg behandling
- kvalifisert sluttårsak/avtale/plan
- kor varig sjukdommen eller helsetilstanden er.

⁶⁷ Sjå t.d. St.prp. nr. 46 (2004-2005) s. 70.

⁶⁸ Dette er også framheva av regjeringa i St.meld. nr. 9 (2006-2007) s. 82 kor det heiter: ”Det er grunnleggende viktig at de ansatte i den nye forvaltningen har respekt og likeverdig behandling i sentrum for sin kontakt og kommunikasjon med brukerne”.

⁶⁹ SOM (sak 2007/713).

Gjennom dette blir premissane for den vidare saksbehandlinga lagt. Saksdokumenta som er innhenta, samt innstillinga frå NAV lokalt, skal sendast til det organet som har kompetanse til å fatte vedtak i saka, som regel NAV Forvaltning. NAV Forvaltning skal basere vedtaket sitt på tilgjengelege fakta i saka. I dokumentet er det understreka, det sjølvsegte, at ”NAV spesialenhet forvaltning vil i kraft av å være formell vedtaksmyndighet alltid prøve vilkårene før vedtak fattes”.⁷⁰

5.3.2.2 Vedtakskompetansen i spesialeiningane

I medhald av NAV-lova § 5 er det gitt ein detaljert fullmaktoversikt over over kven som har den formelle vedtakskompetansen innanfor NAV-systemet. Nedanfor har eg utarbeida ei forenkla oversikt:

⁷⁰ Arbeids- og oppgavedeling på statlige områder i NAV s. 8.

Førsteinstans:	Yting	Heimel	Klage
NAV Forvaltning <u>Spesialline</u> <u>Fylkesline</u>	Dagpengar	Kap 4	NAV KA
	Attføringsstønad	§ 11-8	NAV KA
	Attføringspengar	§ 11-9	NAV KA
	Grunnstønad og hjelpestønad	Kap 6	NAV KA
	Sjukepengar	Kap 8	NAV KA
	Rehabiliteringstønad	§ 10-7 b, c, d, h, i § 10-7 tredje ledd	NAV KA
	Rehabiliteringspengar	§ 10-8	NAV KA
	Tidsavgrensa uførestønad	§ 12-9 første og andre ledd	NAV KA
	Uførepensjon	§ 12 tredje ledd	NAV KA
	Yrkesskade	Kap 13	NAV KA
Alderspensjon	Kap 19	NAV KA	
Barnetrygd	Lov om barnetrygd	NAV KA	
NAV Utland/EØS-forvaltning	Ytingar til nordmenn i utlandet og utlendingar med rettar etter andre land sine Trygdesystem	§ 2-8 § 2-13 andre ledd Forordning 1408/71 § 12-3 (vedtak om eksport av uføreyting)	NAV KA NAV KA NAV KA NAV KA
NAV Hjelpetjenesteforvaltning	Helsetenester	Kap 5	HTF Hovedkontor
NAV Klage og anke/arbeids- og velferdsdirektoratet/AID	Krav om skadebot	Ftrl. § 22-13 sjette ledd, skl. § 2-1, jf. Rt. 2002 s.1331	NAV KA Direktoratet/AID ⁷¹
NAV Hjelpemiddelsentral	Rehabiliteringsstønad	§ 10-7 a, f og g	NAV KA

Tabell 5: Oversikt over vedtakskompetansen i førsteinstansen

⁷¹ Kva organ som har vedtakskompetansen følgjer størrelsen på kravet.

Som vi ser av oversikta, skal vedtaka innanfor NAV fattast i spesialeiningane. Pr. i dag er enno ikkje reforma gjennomført alle stader. Der dei lokale NAV-kontora enno ikkje er oppretta, blir dei tidlegare Aetat-kontora kalla NAV Arbeid. Den tidlegare Trygdeetaten blir kalla NAV Trygd. Førebels er det berre dei tidlegare Aetat-områda som er langt inn under spesialeiningslina i NAV Forvaltning. Dei sakene som tidlegare tilhørte trygdeetaten ligg no under fylkeslina, men vil bli overført til NAV Forvaltning Spesialeiningslina når reforma vil bli ferdigstilt. NAV Forvaltning fylke skal då ikkje lenger fatte vedtak. I tillegg vil som nemnt NAV Pensjon fatte vedtak etter ftrl. kap. 19, frå og med 1. desember 2008, sjå punkt 5.2.

Det vil dessutan blir delegert vedtakskompetanse til NAV lokalt innanfor enkelte område. Den endelege oppgåvafordelinga blir det november 2008 enno arbeida med i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og ho vil truleg ikkje vere klar før mot slutten av reformperioden, har eg fått opplyst.⁷² Å finne den riktige oppgåvafordelinga mellom NAV Forvaltning og NAV lokalt er, etter det eg kan forstå, ein av hovudutfordringane i NAV-reforma.

Eg understrekar at sidan NAV no er i ein overgangsfase finst det enno mange NAV Arbeid (tidlegare Aetat) og NAV Trygd (tidlegare trygdeetaten) rundt omkring i landet. Det er også viktig å ha klart føre seg, for å forstå den vidare framstillinga, at NAV Klage og anke i all hovudsak er ei vidareføring av klage- og ankekontora innanfor trygdeetaten, sjølv om NAV Klage og anke no er klagekontor for både NAV Trygd og NAV Arbeid.

5.3.3 Klageinstansane

5.3.3.1 Innleiing

Inn under NAV-systemet ligg det både statlege og kommunale tenester. Dette fører til eit tospora klageløp. Stønader som ligg inn under det statlege ansvarsområdet, blir klaga vidare til NAV Klage- og ankeining, medan dei kommunale oppgåvene etter

⁷² I samtale med direktøren for NAV Klage og anke Grethe Børsheim.

sosialtenestelova, der vedtaka i førsteinstansen blir treft på NAV lokalt, blir klaga vidare til Fylkesmannen, jfr. sostjl. § 8-6.

Opprettinga av NAV inneber dessutan at det har vorte ei toinstansbehandling i uføresakene. Tidlegare var det fylkestrygdekontora som fatta vedtak i førsteinstans, etter innstilling frå trygdekontora.⁷³ Sakene vart så anka direkte til Trygderetten.

5.3.3.2 NAV Klage og anke

Etter folketrygdlova § 21-12 skal vedtak etter folketrygdlova bli påklaga til det organet som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Dette er det rettslege grunnlaget for oppretting av NAV Klage og anke.

Eitt av hovudgrepa for å ivareta dei overnemnte omsyna har vore å vidareføre dei seks regionale klage- og ankeiningane som vart etablerte i byrjinga av 2005. Tidlegare var det fylkestrygdekontora som var klageinstansen i dei fleste sakene. Pr. i dag er det tilsett rundt 160 heiltidstilsette i NAV Klage og anke. Meir enn halvparten av desse er juristar.⁷⁴

Ei nyvinning innanfor NAV-reforma er dessutan at klage- og ankeiningane no har vorte meir spesialiserte, dvs. at innanfor nokre område blir samtlege saker behandla i same instans. Dette er gjort for å betre kvaliteten, samt å auke likebehandlinga.

Oppgåvefordelinga er slik:

Region Sør (Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder): krav om erstatning mot NAV, attføring og dagpengar (saker frå NAV Arbeid, tidlegare Aetat). Kontoret ligg i Kristiansand.

Region Oslo og Akershus: Yrkesjukdom, yrkessaker etter gammal lov, krigspensjon, pensjonsaker med utanlandsproblematikk, dvs. saker som behandlast av pensjoneiniga i

⁷³ Kjønstad og Syse (2005) s. 276.

⁷⁴ Kjønstad i Mår og Andenæs (2008) s. 20.

Oslo (NAV Pensjon), samt grunn – og hjelpestønad for Oslo og Akershus. Kontoret ligg i Oslo.

Region Øst (Østfold, Buskerud og Vestfold): Tekniske hjelpemiddel og kontantstøtte, samt grunn- og hjelpestønad (inkludert grunnstønad til drift av bil) for Aust- og Vest-Agder, Telemark, Hedmark, Oppland, Østfold, Buskerud og Vestfold. Kontoret ligg i Tønsberg.

Region Vest (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane): Gravferdstønad, barnpensjon, alderspensjon, supperande stønad, AFP, utrekning av tilleggspensjon til gjenlevande ektefelle og ytingar til familiepleie, samt grunn og hjelpestønad (inkludert grunnstønad til drift av bil) for Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Kontoret ligg i Bergen.

Region Midt-Norge (Hedmark, Oppland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag): stønad til bil for funksjonshemma, fiskepensjon og foreldrepengar. Kontora ligg i Trondheim og på Lillehammer.

Region Nord (Nordland, Troms og Finnmark): tvungen forvaltning dvs. der det blir bestemt at stønaden skal bli utbetalt til ein annan eller eit sosialkontor grunna sinnlidingar og liknande (ftrl. § 22-6), stønader til barn ved sjukdom hos barn og andre pårørande, samt saker frå NAV Innkreving. Kontoret ligg i Tromsø.

Som vi ser blir ikkje alle område omfatta av spesialeiseringa, mellom anna blir uføresaker og saker om rehabiliteringspengar framleis avgjort regionalt. Dette er store område og derfor ikkje tenleg å samle på ein plass. Saker om stønad ved helsetenester (i ftrl. kap. 5) blir, som vi såg av skjemaet i punkt 5.3.2.2, innklaga til hovudkontoret for Helsetjenesteforvaltninga. Dette kontoret ligg i Tønsberg.

NAV Klage og anke har oppretta nettverk der prinsipelle og vanskelege spørsmål, samt avgjerder frå Trygderetten, lagmannsretten og Høgsterett, blir diskutert. Dei fagansvarlege for dei ulike områda møtast fire gonger kvart år. Målet er å sikre einskapleg praksis i NAV. Det blir dessutan utarbeida forslag til praksisendringar og lovendringar som blir innsendt til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det er også etablert eit system for å følgje opp kvaliteten av arbeidet i NAV lokal og NAV Forvaltning, slik at det skal bli gitt fortløpande tilbakemeldingar om kvalitetsavvik i vedkomande etat eller den enkelte saksbehandlar.⁷⁵

5.3.3.3 Fylkesmannen

Saker etter sosialtenestelova skal påklagast til Fylkesmannen, jf. sostjl. § 8-6 første ledd. Det er berre den økonomiske sosialtenesta i kap. 5 og 5A som må vere underlagt NAV-systemet. Kommunane står fritt til å la andre saker falle inn under det lokale NAV-kontoret, sjå punkt 5.2.2. I praksis vil derfor Fylkesmannen bli ein sentral del av klagesystemet innanfor NAV.

Som vi skal sjå er hovudregelen innanfor forvaltningsretten at klageorganet skal prøve alle sider av saka. Dette klare utgangspunktet gjeld likevel ikkje ved Fylkesmannen si overprøving av vedtak etter sosialtenestelova kap. 4 og 5. I følgje sostjl. § 8-7 første ledd andre punktum kan Fylkesmannen, ved overprøvinga av det frie skjønnet, berre ”endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig”. Grunngivinga til føresegna ligg i omsynet til den kommunale sjølvrådetretten og omsynet kommunane sin fridom til å utforme hjelpetilbodet.⁷⁶ Fordi regelen inneber i ei innskrenking av rettstryggleiken for borgarane på området til sosialtenestelova, har fleire stilt seg kritisk til denne regelen.⁷⁷

Mykje kan likevel tyde på at Fylkesmannen går lengre i å overprøve førsteinstansen enn ordlyden ”åpenbart urimelig” skulle tilseie. Som vi såg viste Terum og With si undersøking av praksis mellom 1995-2005 at Fylkesmannen omgjer eller opphevar rundt 18 % av

⁷⁵ Mål- og disponeringsbrevet 2008 s. 6.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 29 (1990-91) s. 125.

⁷⁷ Sjå mellom anna Kjørstad m.fl. (2000) s. 219, Syse m.fl. (2003) s. 130 og Kjørstad og Syse (2008) s. 195.

sakene.⁷⁸ Disse tala tyder på at Fylkesmannen overprøver fleire saker enn det lovlegheitskontroll og den ulovfesta læra om myndemisbruk ville ha ført til.⁷⁹

5.4 Trygderetten

Saker som har blitt avgjort i NAV Klage og anke, kan i all hovudsak ankast inn for Trygderetten. Trygderetten har som hovudoppgåve å avgjere tvistar mellom private partar, (medlem av folketrygda) og staten (Arbeids- og velferdsetaten). Trygderetten er uavhengig, Arbeids- og velferdsdirektoratet og kan derfor ikkje instruerast. Trygderetten er ikkje ein domstol, men eit forvaltningsorgan med sterke domstolliknande trekk.⁸⁰ Det organet som var klageinstans, blir ankemotparten for Trygderetten, sjå trl. § 12 andre ledd. Som regel er dette NAV Klage og anke, men i saker etter ftrl. kap. 5 blir det NAV Helsetjenesteforvaltning. Om vedtakskompetansen i klageinstansen, sjå punkt 5.3.2.2.

Talet på saker som blir anka inn for Trygderetten har gått kraftig ned dei siste åra, frå 6182 i 2001 til 3857 i 2007. Ifølge Trygderetten sjølv skyldast nedgangen truleg innføringa av tidsavgrensa uførestønad frå 1. januar 2004, der vilkåra for tildeling er noko lemplegare enn for uførepensjon.⁸¹ Ein annan grunn er også dei store restansane som har kome i NAV-systemet etter at reformen vart innført.

Trl. § 1 listar opp kva som er Trygderetten sitt kompetanseområde. Av desse er vedtak om rettar og plikter etter folketrygdlova den viktigaste. I tillegg kjem vedtak om rettar og plikter etter barnetrygdlova, krigspensjoneringslovene, føresegner om supplerande pensjonsordningar fastsette ved lov eller vedtak i Stortinget og lova om samordning av pensjons- og trygdeytningar. I andre ledd i føresegna er det understreka at Trygderetten også skal behandle saker der det er fastslått i særlovgivinga. Eit eksempel på dette kan vere lov om statstilskott til ordningar for avtalefesta pensjon § 3 andre ledd.

⁷⁸ Terum og With (2007) s. 32.

⁷⁹ Sjå også Syse (1997) s. 69.

⁸⁰ Kjønstad (1998) s. 230.

⁸¹ Årsmelding Trygderetten 2007 s. 8.

Trygderetten kan prøve alle sidene av vedtaket. Dette er føresett i forarbeida til trygderettslova.⁸² Det vil seie at retten kan sette til side og endre på vedtak med den grunngevinga at det er utvist feil i skjønnsutøving, lovtolking, at det er lagt feil faktum til grunn eller at det er gjort feil ved saksbehandlinga. Dei siste åra har talet på omgjeringar eller opphevingar ligge på rundt 25 % av sakstilfanget til Trygderetten.⁸³ Som vi såg i punkt 4, ligg tala høgre i uføresakene.

Departementet er gitt kompetanse til å bestemme at visse vedtak ikkje skal ankast til Trygderetten, sjå ftrl. § 21-12 fjerde ledd. Kva saker dette er følgjer av forskrift om unntak fra anke til Trygderetten av 15. april 1997.

Tvistar om sjukepengar mellom ein arbeidstakar og arbeidsgjevar eller arbeidsgjevar og NAV ankast ikkje til Trygderetten, men til Ankenemnda for sykepengar i arbeidsgiverperioden, og deretter kan sakene bringast inn for det ordinære domstolsapparatet, sjå ftrl. § 21-13. Ankenemnda er eit forvaltningsorgan underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I ftrl. § 21-12 andre ledd er Arbeids- og inkluderingsdepartementet gitt kompetanse til å bestemme at nokre saker skal bli anka direkte inn for Trygderetten. Dette betyr at NAV Klage og anke ikkje er klageinstans i desse sakene. Denne kompetansen er i forskrift av 30. juni 2006 delegert vidare til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Pr. dags dato er det ingen saker som kan bli anka direkte inn til Trygderetten i medhald av denne føresegna.

Eg kjem nærmare tilbake til verdien av Trygderetten som rettstryggleiksgaranti i punkt 9 og 10. Sidan eg i denne avhandlinga skal konsentrere meg om NAV Klage og anke, går eg ikkje nærmare inn på reglane for Trygderetten si verksemd her.⁸⁴

⁸² Føresett i Ot.prp. nr. 5 (1966-67) s. 16-17. Nærmare om prøvingskompetansen, sjå Øie (1994) s. 58 flg.

⁸³ Årsmelding Trygderetten 2007 s. 12.

⁸⁴ For ei utførleg framstilling av Trygderetten, sjå Øie (1994).

5.5 Domstolskontrollen med orskurdar frå Trygderetten

5.5.1 Generelt

Saker som er ferdigbehandla i Trygderetten, kan bringast inn for domstolsapparatet. I så fall startar saka direkte i lagmannsretten, sjå trl. § 23 første ledd. I saker som NAV Klage og anke har behandla, skal Arbeids- og velferdsdirektoratet vere ankemotpart, sjå trl. § 23 tredje ledd. Søksmålet må reisast innan seks månader frå det tidspunktet melding om orskurda i Trygderetten kom fram til den ankande parten, jf. trl. § 23 fjerde ledd. Saka blir eventuelt avslutta i Høgsterett, dersom anken gjeld spørsmål som har ”betydning utenfor den foreliggende sak, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken avgjort i Høyesterett”, sjå tvistelova (lov av 17. juni 2005 nr. 90 – heretter tvl.) § 30-3.

Dei seinare åra har talet på inkomne saker til lagmannsrettane, der lagmannsretten er førsteinstans, ligge på litt i overkant av 100 saker årleg. Talet har gått noko ned dei to siste åra. I 2004 og 2005 var talet 123 og 122, medan det i 2006 og 2007 var 103 og 101.⁸⁵ Vi ser altså at det berre er mellom 2-3 % av sakene som er oppe i Trygderetten som blir bringa vidare til domstolsapparatet. Sidan 2000 har Høgsterett avsagt 18 dommar som tidlegare har vore realitetsbehandla i Trygderetten, i gjennomsnitt i underkant av to i året.⁸⁶

5.5.2 Hovudprinsipp for overprøving av forvaltningsvedtak i domstolane

Domstolane skal drive lovlegheitskontroll med forvaltninga. Dvs. at innanfor trygderettsområdet har lagmannsretten og eventuelt Høgsterett som oppgåve å kontrollere om Trygderetten og NAV har lagt riktig faktum til grunn, om saksbehandlingsreglane er følgde og at rettsreglane er tolka på rett måte. Dersom domstolane kjem til at vedtaket er ugyldig, skal det opphevast og sendast tilbake til forvaltninga, som skal gjere nytt vedtak.

⁸⁵ Tal tilsendt frå domstolsadministrasjonen.

⁸⁶ Eg søkte på dommar kor Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Rikstrygdeverket har vore part i Lovdata.

Domstolane kan altså prøve om vedtak gjort i forvaltninga er lovlege. Det er dei rettsstridige vedtaka som domstolane kan sette til side som ugyldige.⁸⁷ Om vedtaka er rimelege, tenlege og fornuftige skal då domstolen berre ta stilling til kor det særleg framgår, t.d. saker som er nemnde i tvl. kap. 36. Dette heng saman med maktfordelinga som konstitusjonen er tufta på. Det går i grove trekk ut på at Stortinget skal gi lovene, Regjeringa og forvaltninga skal utøve makta, og domstolane skal sørge for at Storting og forvaltning held seg til lov og rett.

Etter dette er det klart at domstolane ikkje kan overprøve vurderingar hos forvaltninga der det føreligg såkalla diskresjonær kompetanse, det vil seie at forvaltninga har fridom til, sjølv om vilkår i lova er oppfylt, å avgjere om kompetansen, og korleis kompetansen, skal nyttast.⁸⁸ Dette er det ein gjerne kallar det frie skjønnet til forvaltninga. Men også ved utøvinga av det frie skjønnet er det grenser. Domstolane kan i alle tilfelle prøve om det føreligg såkalla myndemisbruk, dvs. om vedtaket er grovt urimeleg, om det er tatt utanforliggende omsyn, om det er vilkårlig eller om det føreligg usakleg forskjellsbehandling.⁸⁹

Sjølv om det finst føresegnar der NAV er gitt diskresjonær kompetanse, t.d. ftrl. §§ 5-15 og 5-22, er vedtaka etter folketrygdlova stort sett lovbundne. Det vil seie at dersom brukaren oppfyller vilkåra i lova, skal han få tildelt den ytinga han søker om.

På ei anna side er det sær mange av desse vilkåra som er skjønsmessige og vage, der vurderinga av om vilkåret er oppfylt, krev ei viss fagleg innsikt i medisin og attføringsspørsmål. Eksempel på dette er om vilkåret ”sjukdom” i ftrl. § 12-6 er oppfylt, eller om brukaren har gjennomgått ”hensiktsmessig behandling”, jf. ftrl. § 12-5. Å avgjere

⁸⁷ Eg understrekar at sjølv om domstolen kjem til at vedtaket er rettstridig, betyr ikkje det at det automatisk er ugyldig, sjå om dette Eckhoff og Smith (2006) s. 441-458.

⁸⁸ Føresegnene kan i alle tilfelle legge større eller mindre band på *korleis* kompetansen skal nyttast. Dette er eit spørsmål om lovtolkning. Sjå nærmare Eckhoff og Smith (2006) s. 356-366.

⁸⁹ For ein nærmare gjennomgang, sjå Eckhoff og Smith (2006) s. 344-390.

innhaldet i desse kriteria er klart nok lovtolkings spørsmål som domstolane kan prøve. Men som vi skal sjå, er vurderinga av om dei skjønsmessige vilkåra i folketrygdlova er oppfylte i det enkelte tilfellet, subsumsjonen, eit rettsbruksskjønn som domstolane ofte er tilbakehaldne med å overprøve. Dette kjem av at bruken av slike vage og skjønsmessige vilkår krev ei viss innsikt i faglege spørsmål som forvaltninga, innanfor folketrygdlova - Trygderetten og NAV - har betre føresetnader for å vurdere.⁹⁰

I denne avhandlinga ser eg nærmare på korleis NAV Klage og anke praktiserer vilkåret om at brukaren har gjennomgått tenleg behandling og det er "åpenbare grunner" til at brukaren ikkje har gjennomført tenleg attføringstiltak, i ftrl. § 12-5. Kan domstolane prøve denne vurderinga? Spørsmålet knytt til domstolsprøving av uføreytingar var oppe Rt. 2007 s. 1815. I lagmannsretten hadde det vorte framheva at det var to sider av vedtaket som medførte innskrenkingar i utgangspunktet om at domstolane skal vise atterhald med å prøve skjønsmessige vurderingar. For det første hadde det dukka opp nye omstende etter vedtaket i Trygderetten. For det andre var det ikkje prøvd parallell behandling og rehabilitering,⁹¹ noko som innebar eit avvik frå dei retningslinene som var blitt gitt i medhald av føresegna. Om dette uttalte førstvoterande i Høgsterett, som dei andre dommarane slutta seg til:

"Spørsmålet om openberre grunnar tilseier at attføring ikkje er tenleg, kan klart nok prøvast fullt ut av domstolane. Men sjølv om det er tale om rettsbruksskjønn også i høve til desse kriteria, er det tale om faglege spørsmål innanfor attføring og medisins. I alle fall når det gjeld eit spørsmål som dette og der temaet er slike faglege vurderingar, meiner eg det er rett av domstolane å vere varsame med å overprøve Trygderetten". (avsnitt 39)

Høgsterett peika på at dei to tilhøva som lagmannsretten viste til ikkje endrar utgangspunktet om at retten skal vise atterhald med å overprøve dei faglege og medisinske vurderingane som ligg til grunn for vedtaket i Trygderetten. Etter dette er klart at

⁹⁰ For dommer på andre forvaltningsrettsområde der domstolane sin prøvingsrett blir trekt opp, sjå t.d. Rt. 1995 s. 1427 (Høgsterett kunne prøve "spesiell naturtype" i naturvernlova), Rt. 2008 s. 681 (Høgsterett kunne ikkje prøve "sterke menneskelige hensyn" i utlendingslova).

⁹¹ I dommen frå lagmannsretten og i Rundskrivet er det attføring og behandling som skal prøvast parallelt, ikkje behandling og rehabilitering. At Høgsterett her skriv "rehabilitering" må skyldast ein feil.

domstolane skal vere varsame med å overprøve rettsbruksskjønnet i vurderingar som krev medisinsk og fagleg innsikt. Sjølv om vurderinga i dette tilfellet omhandla vilkåret i § 12-5 første ledd andre punktum, er utsegna generelt utforma, noko som inneber at ho mest truleg vil vere avgjerande også for spørsmålet om domstolskontroll av andre vage og skjønsmessige rettsbruksskjønn i føresegna. Det same utgangspunktet må såleis også gjelde for spørsmålet om vedkomande har gjennomgått ”hensiktsmessig behandling”.

Eit anna spørsmål er kva av faktum domstolen skal leggje til grunn ved overprøving. Dette spørsmålet var opp i same sak. Her uttalte Høgsterett:

”Etter mitt syn må utgangspunktet for prøving av om vedtak i trygdesaker er gyldige, vere faktum slik det låg føre for det aktuelle organet på vedtakstidspunktet. Dette er det alminnelege utgangspunktet i forvaltningsretten, jf. her også avgjerd frå Høgsteretts kjæremålsutval i Rt-2003-460. Det kan godt seiast at dette nettopp er ein følgje av at domstolen skal stå for kontroll av forvaltningsvedtak.”

Vi ser altså at domstolen skal legge faktumet til grunn slik det lå føre då vedtaket vart treft i Trygderetten. At det har kome fram nye omstende som kastar lys over korleis denne vurderinga er gjort, kan føre til at domstolen kjem til orskurda frå Trygderetten er ugyldig og blir sendt tilbake til organet som var ankemotparten for Trygderetten for ny vurdering. Dersom det er behov for det, vil ankemotparten sende saka lengre ned i systemet for innhenting av nye opplysningar.

Dersom det har oppstått ein heilt ny situasjon som kan danne grunnlag for eit nytt krav, f.eks. ein ny sjukdom, må brukaren legge fram ny søknad for NAV. Dette er ein føresetnad i trl. § 23 første ledd, der det heiter at domstolen kan prøve ” lovligheten av Trygderettens kjennelser”. Grensedraginga her mellom kva som er nye bevis som kastar lys over situasjonen på vedtakstidspunktet, og kva som dannar grunnlag for eit nytt krav, kan stundom vere vanskeleg. Dette er understreka i Rt. 2008 s. 688 (avsnitt 31), men Høgsterett går her ikkje nærmare inn på spørsmålet. Sidan denne avhandlinga skal dreie seg om reglar for saksbehandlinga i NAV Klage og anke, går eg ikkje nærmare inn på dette her. Spørsmålet kan rett nok gi grunnlag for vanskar i klageinstansen, men på grunn av undersøkingsplikta og NAV Klage og anke sin kompetanse til å gjere nytt vedtak, har ikkje

problemstillinga same praktiske betydning. Undersøkingsplikta kjem eg tilbake til i punkt 6.1.2.4.

Eit siste spørsmål er om domstolane, i staden for å kjenne eit vedtak ugyldig, har høve til å gjere nytt vedtak, såkalla realitetsavgjerd. Denne problemstillinga var oppe i Rt. 2001 s. 995, som gjaldt uførepensjon. I dommen blir døra halden på gløtt ”i særlige tilfeller, for eksempel der noe annet vil være unødig formalisme eller hvis et forvaltningsorgan mot formodning ikke innretter seg lojalt etter en domstolsavgjørelse” (s. 1004). Det vil seie at domstolen vil kunne avgjere realiteten der det er ingenting som er overlate til forvaltninga sitt skjønn.⁹² Eit eksempel på dette kan vere ved spørsmål om aldersvilkåret for tildeling av alderspensjon i ftrl. § 19-4 er oppfylt.

5.6 Oppsummering – varetek dei personelle reglane rettstryggleiken?

I forbeida til NAV-reforma er det peikt på at klageinstansen skal sikre høg fagleg kvalitet innanfor etaten, sjå punkt 3.6. Reint praktisk er dette forsøkt gjennomført mellom anna ved spesialisering av fagområder, utarbeiding av system for tilbakemelding til førstelina, samt utvikling av fagansvarlege og nettverksmøter klageeinigane imellom. Dette kan vere med på å styrke likebehandlinga og vere eit godt verkemiddel for å oppnå rettsriktige avgjerder.

Når det gjeld førsteinstansen har vi sett vedtakskompetansen er flytta over i eigne spesialeiningar utan brukarkontakt. Også dette er gjort for å auke graden av rettslikskap og fremje kompetansen. I eit rettstryggleiksperspektiv kan alle desse grepa vere av det gode.

Men som vi skal sjå i det følgjande, kan denne organiseringa også svekke rettstryggleiken. Både fordi det kan skape problemer med omsyn til dei prosessuelle reglane, sjå mellom anna punkt 6.2.2.2. og 6.1.3.2., og fordi det at vedtaka blir gjort av saksbehandlarar utan direkte kontakt med brukarane kan påverke praktiseringa av dei skjønsmessige kriteria i lova. Dette kjem eg tilbake til i punkt 9.3.

⁹² Eckhoff og Smith (2006) s. 503.

Det er framheva i forarbeida at klageinstansen må vere organisert slik at han sikrar sjølvstende frå vedtaksinstansen.⁹³ Som vi såg i punkt 4 gir NAV Klage og anke klagaren relativt sjeldan medhald samanlikna med andre klageorgan. Statistikken gjer at ein må spørre seg om organiseringa av klageeininga er egna til å nå denne målsettinga.

Denne kjensgjeringa styrkar Trygderetten sin posisjon i folketrygdsystemet. At domstolane er varsame med å overprøve dei skjønsmessige vurderingane, styrkar også viktigheiten av Trygderetten som rettstryggleiksgaranti.

⁹³ NOU 2004: 13 s. 233.

6 Nærmare om saksbehandlinga i klageinstansen – prosessuelle reglar

6.1 Saksbehandlingsreglane i NAV Klage og anke i uføresaker

6.1.1 Innleiing

I dette kapitlet ser eg på saksbehandlingsreglar som gjeld for NAV Klage og anke. Eg gir også ei framstilling av korleis organet praktiserer to av desse reglane, nemleg kravet om grunngiving og undersøkingsplikta. Eg går også gjennom NAV Klage og anke sin kompetanse i klageomgangen og ved omgjering. Desse spørsmåla er av meir personell og materiell karakter, men blir behandla her fordi reglane er regulert i forvaltningslova.

Forvaltningslova gjeld for NAV Klage og anke med unntak av det som særleg er bestemt i folketrygdlova, jfr. fvl. § 1 og ftrl. § 21-1. Eg tek først for meg dei generelle reglane i forvaltningslova, og deretter dei spesielle i folketrygdlova. Eg vil konsentrere meg om dei spørsmåla eg meiner er mest praktiske og trekkje fram kva som er nytt ved saksbehandlingsreglane som NAV Klage og anke skal følgje.⁹⁴

Dei fleste reglane om saksbehandling i kap. 4 og 5 i forvaltningsloven gjeld også for klageinstansen, jfr. fvl. § 33 første ledd. Dette er t.d. reglane om habilitet i fvl. kap. 2, teieplikt i fvl. § 13, innsyn §§ 18-21, rettleiing i fvl. § 11. Eg går ikkje nærmare inn på dette her.

⁹⁴ For meir generelle drøftingar om forvaltningsklage, sjå mellom anna Bernt og Rasmussen (2003) s. 237-284, Eckhoff og Smith (2006) 276-302, Graver (2007) a s. 513-571, Narvland i Kjørstad (red.) (2007) s. 833-844.

6.1.2 Generelle forvaltningsrettslege reglar om klagebehandling

6.1.2.1 Innleiing

I ftrl. § 21-1 heiter det at reglane i forvaltningslova også gjeld for Arbeids- og velferdsforvaltninga, med unntak av det som er særleg nemnt. I det følgjande tek eg føre meg saksbehandlingsreglane i forvaltningslova som gjeld ved klagebehandlinga.

6.1.2.2 Kven kan klage?

Reglane om kven som har klagerett er uttrykk for avvegingar mellom omsyna som skal vareta rettstryggleiken, sjå punkt 3. I denne samanhengen kan særleg omsynet til effektivitet tale for å innskrenke klageadgangen. Som vi skal sjå kan også private partar ha motstridande interesser kva gjeld retten til å klage. Reglane kan derfor sjåast på som eit uttrykk for kven sine interesser det er størst grunn til å verne.

Dei generelle forvaltningsrettslege reglane for omgjering og klage finn vi i fvl. kap. 6. Kva som kan påklagast, følgjer av § 28, kor det heiter at ”enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig interesse”. Kva som er enkeltvedtak, følgjer av § 2 bokstav b i lova. Vidare må klagaren anten vere part, jf. § 2 bokstav e, eller ha ”rettsleg klageinteresse.” ”Rettsleg klageinteresse” er eit vidare omgrep enn ”part”. I vår samanheng er det derfor ikkje nødvendig å gå nærmare inn på partsomgrepet. Spørsmålet om kva som er eit enkeltvedtak lar eg også ligge.⁹⁵

Ordlyden, ”rettsleg klageinteresse”, indikerer at vurderingstemaet er det same som kravet til ”rettsleg interesse” etter den gamle tvistemålslova (tvml.) § 54. Dette er også framheva i forarbeida og i den juridiske litteraturen.⁹⁶

Kva inneber så kravet om ”rettsleg klageinteresse” for kven som har klagekompetanse innanfor NAV? I den nye tvl. § 1-3, som er meint å vere ei vidareføring av reglane som er

⁹⁵ For meir om dette, sjå mellom anna Graver (2007) s. 396-419, Eckhoff og Smith (2006) s. 237-248.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 98, Eckhoff og Smith (2006) s. 279 og Backer (1984) s. 44.

utarbeida gjennom rettspraksis og teori etter tvml. § 54,⁹⁷ er det formulert eit krav om at personen må ha ”reelt behov” for rettsleg avklaring. I dette ligg mellom anna eit krav om at det må føreligge ei rettsuvisse som det er behov for å få rydda av vegen i den noverande situasjonen.⁹⁸ Dette inneber at kravet må ha ein viss grad av *aktualitet*. Dette har kome til uttrykk i § 1-3 andre ledd andre punktum. Her heiter det også at det skal takast stilling til om personen har ein tilstrekkeleg *tilknytning* til kravet.

Logikken i systemet tilseier at også den som kan anke saker inn for Trygderetten, bør ha rettsleg klageinteresse til å klage på vedtak til NAV Klage og anke. Vi kan derfor få hjelp til å svare på spørsmålet ved å sjå på reglane for kven som kan anke saker inn for Trygderetten. I forarbeida til trygderettslova er spørsmålet om ankekompetanse drøfta i relasjon til kravet om rettsleg klageinteresse.⁹⁹ Dette inneber at også praksis for Trygderetten etter trl. § 1, er relevant for spørsmålet om kven som har ”rettsleg klageinteresse” til å klage saker inn for NAV Klage og anke, i tillegg til rettspraksis etter tvml. § 54.

Eit spørsmål som har vore reist er om vilkåret om at klagaren må ha ”reelt behov” for å få avklart klagen, tilseier at han må ha økonomisk interesse av utfallet av klagen. Trygderetten har tatt stilling til dette i fleire saker. I ankesak TRR-2005-00339 heiter det:

”I foreliggende sak medfører behandlingen etter folketrygdlovens bestemmelser ingen materielle fordeler for AP. En hypotese om at saksbehandlingen vil kunne føre til fordeler annet steds kan ikke anses som rettighet etter loven. Sammenhengen her blir for vag.”

I ei anna sak, TRR-2005-01532, anka brukaren over ei formulering i vedtaket, og ikkje innhaldet. Grunnen var at han meinte det ville få innverknad på utmåling av erstatning frå forsikringsselskapet. Trygderetten avviste anken fordi han ikkje omhandla ein materiell fordel med heimel i folketrygdlova.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 363.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 365.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 5 (1996-67) s. 36.

I TRR-2004-00658 slutta Trygderetten seg til følgjande utsegn frå Fylkestrygdekontoret:

”FTK finner likevel at det vil kunne være hensiktsmessig for den ankende part at han får prøvet sin ankesak, idet det vil kunne tenkes situasjoner hvor en ikke kan utelukke at utfall av anken vil kunne ha betydning”.¹⁰⁰

I denne orskurden hadde altså brukaren eit reelt behov fordi samanhengen ”kunne tenkes”, medan det i TRR-2005-00339 blei avvist fordi den var for ”hypotetisk”. Trygderetten sin praksis ser ut til å peike i retning av at kravet til ”reelt behov” må avgjerast ut frå ei konkret vurdering av graden av sannsynelegheit for at utfallet av klagen/anken fører til ein materiell fordel i andre samanhengar. Det kan sjå ut som at dersom slike situasjonar ”kan tenkast”, er det nok. Eg understrekar her at praksisen ikkje kan seiast å vere særleg langvarig, omfattade eller konsekvent. Rettskjeldevekta av denne praksisen må derfor seiast å vere relativt avgrensa.¹⁰¹ Ut frå eit rettstryggleiksperspektiv bør i tillegg viktigheten av utfallet kunne spele inn. Dersom utfallet av saka er svært viktig for den enkelte, bør effektivitetsomsyn nemleg tilleggst mindre vekt, jfr. punkt 3.

Eit anna problem er at klagaren må ha *tilknytning* til vedtaket. For klagar etter folketrygdlova er det mindre tenkeleg at problemstillinga blir sett på spissen, fordi det er relativt sjeldan at andre enn parten vil ha interesse av at søknaden går den eine eller den andre vegen. Men også innan for folketrygdlova kan problemstillinga vere aktuell. I samband med utmåling av erstatning etter for eksempel yrkesskade, blir forsikringssummen avkorta dersom skadelidde får ytingar frå det offentlege, jf. skadeserstatningslova § 3-1 tredje ledd. I slike tilfelle kan eit avslag på yrkesskade få direkte verknad for erstatningssummen som ein eventuell skadevoldar må ut med.

Om skadevoldaren hadde, tilstrekkeleg tilknytning og såleis ”rettsleg klageinteresse” ved tildeling av ytingar frå det offentlege, var oppe i Rt. 2002 s. 1436. I saka kravde skadelidde at forsikringsselskapet hadde hatt rettsleg klageinteresse, og såleis plikt til å sikre henne ytingar frå det offentlege. I Høgsterett vann dette synspunktet ikkje fram. Fordi utsegna

¹⁰⁰ I denne retning også TRR-2006-02717 og TRR-2006-02952.

¹⁰¹ Sjå punkt 2.1.

kom i eit obiter dictum, er det grunnar som talar for å leggje mindre vekt på henne.

Trygderetten har på si side kome til at forsikringselskap kan ha ”rettsleg klageinteresse”, sjå TRR-1969-00194 (fem-medlemsorskurd). Dommen frå Rt. 2002 s. 1436 signaliserer likevel at skadevoldar ikke har rettsleg klageinteresse ved vedtak etter folketrygdlova.¹⁰²

6.1.2.3 Saksførebuing

Klagen og anken blir sett fram for det lokale NAV-kontoret i kommunen, sjå punkt 6.1.3.2. Etter at det lokale NAV-kontoret har rettleia brukaren med å sette opp klagen, blir denne sendt til førsteinstansen (NAV Forvaltning). NAV Forvaltning skal førebu klagen og gjere dei undersøkingane ”det er grunn til”, før han blir sendt til NAV Klage og anke, jf. fvl. § 33. Dette heng saman med utreiingsplikta i § 17, kor det heiter at forvaltningsorganet skal ”påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Kjem NAV Forvaltning til at saka ikkje er godt nok utgreidd, blir han sendt tilbake til det lokale NAV-kontoret.

Etter innføringa av NAV-reforma kan det spørjast om kven som er pliktsubjektet etter fvl. § 33 første ledd – er det lokale NAV-kontoret eller NAV Forvaltning som har plikt til å gjere dei undersøkingane det er grunn til? Etter det eg kan sjå er dette ikkje problematisert i forarbeid eller rundskriv. Den vanlege ordninga i forvaltningslova er at undersøkingsplikta påkviler vedtaksorganet. Dvs. at det i utgangspunktet er NAV Forvaltning som er pliktsubjektet. Innføringa av lokale NAV-kontor som skal førebu saksbehandlinga, kan skape vanskar for NAV Forvaltning til på eige grunnlag å kunne vurdere om det grunn til å gjere nærmare undersøkingar. Ein føresetnad for at rettstryggleiksgarantiane i forvaltningslova og folketrygdlova skal fungere etter sine intensjonar, er derfor avhengig av korleis dei lokale NAV-kontora oppfyller saksbehandlingsreglane.

Underinstansen kan avvise saka dersom krava til å framsette klagen ikkje er oppfylte, sjå punkt 6.1.3.3. Dersom NAV Forvaltning finn at klagen er ”begrunnet”, kan organet omgjere vedtaket i klagarens favør, sjå § fvl. 33 andre ledd andre punktum. Ei slik omgjering er eit nytt enkeltvedtak som kan påklagast, jf. fvl. § 2.

¹⁰² Sjø Kjelland (2004) s. 33.

Dersom saka ikkje blir omgjort etter fvl. § 33 andre ledd, skal saka sendast til NAV Klage og anke, sjå fvl. § 33 fjerde ledd. Når klagen kjem til behandling i klageinstansen, gjeld dei same sakbehandlingsreglane som i førsteinstansen, jf. § 33 første ledd. Det vil seie at parten har rett til innsyn i dokumenta i saka, at parten kan uttale seg om nye opplysningar osv.

6.1.2.4 Undersøkingsplikta

6.1.2.4.1 Kort om regelen

Klageinstansen skal også syte for at saka er så godt opplyst som muleg, fvl. § 33 femte ledd, jf. fvl. § 17, og kan påleggje underinstansen å gjere nærmare undersøkingar, jf. fvl. § 33 siste ledd. Saka kan derfor også sendast tilbake til det lokale NAV-kontoret for nærmare undersøking.

Kor langt går undersøkingsplikta etter fvl. § 33, jf. § 17? Ordlyden opnar for ei svært vidtrekkjande undersøkingsplikt - saka skal vere så godt opplyst som muleg. Det må likevel gjerast visse avgrensingar. Vi ser at omsynet til effektivitet og rettsriktige avgjerder her kan kome i konflikt med kvarandre som nemnt i punkt 3.4. Det må derfor gjerast ei avveging mellom kor viktige verdiar som står på spel, både for brukaren og for NAV.¹⁰³ I saker om trygd, som ofte omhandlar saker med stor velferdsmessig innverknad for den enkelte, må undersøkingsplikta generelt gå langt. Dette er også understreka i teorien, kor det er framheva at behandlinga i ei trygdesak skjer etter eit inkvisitorisk prinsipp, eller undersøkingsprinsipp.¹⁰⁴ I Trygderetten sin praksis er det understreka at det er usikkert kor langt undersøkingsplikta etter fvl. § 17 går.¹⁰⁵ Det må gjerast ei konkret vurdering i kvart enkelt tilfelle, kor fleire moment kan vere avgjerande, mellom anna kompleksitetsnivået i saka, ressursane til brukaren, kor viktig saka er for brukaren etc.

¹⁰³ Graver (2007)a s. 471.

¹⁰⁴ Narvland i Kjønsstad (red.) (2007) s. 841.

¹⁰⁵ Sjå mellom anna TRR-2007-01033, TRR-2006-01322. Og dette er også understreka i rundskrivet til ftrl. kap. 21 punkt 2.3.2.

I rundskrivet til Arbeids- og velferdsdirektoratet er dette formulert slik:

”Forvaltningsloven § 17 første ledd slår fast at forvaltningsmyndighetene må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Forvaltningen kan altså ikke gjøre som domstolene i vanlige sivile saker, og overlate til partene og deres prosessfullmektiger å kaste lys over saken. Forvaltningen har selv ansvaret for å opplyse saken. Første ledd gir dermed uttrykk for det såkalte undersøkelsesprinsippet og opplysningsplikten”.¹⁰⁶

I rundskrivet er det vidare framheva at undersøkinga ”må gjelde både jus, faktum og skjønntøving”. Det vil seie at det er NAV Klage og anke som har ansvaret for at faktumet er klargjort så godt som muleg, at vedtaket byggjer på korrekt rettsleg grunnlag og at skjønnsutøvinga er forsvarleg og i tråd med dei aktuelle rettskjeldene.

Brukaren er også pålagt ei opplysningsplikt, jf. ftrl. § 21-3. Utgreiingsplikta til NAV og opplysningsplikta til brukaren må sjåast i samanheng. Stundom kan det, som vi skal sjå, vere vanskeleg å finne grensedraginga her.

6.1.2.4.2 Praktiseringa av undersøkingsplikta

I kva grad oppfyller NAV Klage og anke dette kravet i forvaltningslova? I sakene eg har sett på som har vore i Trygderetten, er sju av 32 saker oppheva fordi dei er dårleg opplyst. I desse sakene har såleis ikkje NAV Klage og anke oppfylt undersøkingsplikta si i tilstrekkeleg grad ifølge Trygderetten.

Spørsmålet om utgreiing ved saker om ftrl. § 12-5 er av betydning i særleg to relasjonar. Når det gjeld attføringsvilkåret, blir spørsmålet gjerne om NAV lokalt (NAV Arbeid i overgangsfasen) har gjennomført nok tiltak til å konkludere om attføringa har vore tenleg eller ikkje. For å finne riktig attføringstiltak må NAV lokalt sjå på fleire element, t.d. sjukdomsbilete, utdanningsnivå, evner osv., sjå ftrl. § 11-6 andre ledd, jf. § 11-5 andre ledd. Først etter at det er gjennomgått slike tiltak, kan ein konkludere om vedkommande har inntektsarbeidsevne eller ikkje, jf. § 12-7. Vi ser av dette at vurderingskriteria her er sær samsatte, og det kan derfor stundom vere vanskeleg å vurdere når brukaren er tilstrekkeleg attført eller ikkje.

¹⁰⁶ Rundskriv til ftrl. kap 21.

Ved gjennomgang av sakene er dette er eit gjennomgangstema. Eit eksempel er TRR-2008-00510.¹⁰⁷ Her blir saka heimvist til ny behandling fordi Trygderetten finn at ein ikkje har nok opplysningar til å konkludere om den endelege funksjonsnedsettinga:

”Det bør foretas en bredere atføringsvurdering med vekt på alternative løsninger, og ikke bare en utprøving av hennes tåleevne, heri inkludert gjennomgang av vitnemål el. som kan si noe om funksjonsevne tidligere, og muligheter for teoretisk atføring”

I internnotatet gir den atføringskunnige uttrykk for at dette er ein generell tendens:

”Spørsmålet i en atføringsvurdering bør være om hun har mulighet til å ta seg et arbeid. Er det godt nok utredet? Jeg stiller kanskje for høye krav her, men har sett meg lei på at NAV og delvis TR ofte anser dette utredet godt nok, hvis sykdomsopplysningene er godt nok utredet”

Også når det gjeld om brukaren har gjennomgått ”hensiktsmessig behandling”, får utgreiingsplikta betydning. Her blir problemstillinga om brukaren har gjennomgått nok behandling til at ein kan konkludere om vilkåret er oppfylt eller ikkje. Ein del saker gjeld dette. I t.d. TRR-2008-00570¹⁰⁸ er det mellom anna sprikande legeerklæringar som gjer at Trygderetten meiner at det enno ikkje er råd å konkludere om vilkåret er oppfylt eller ikkje, og ein ber om at det blir gjort ein nærmare psykisk utgreiing. Saka illustrerer også at Trygderetten og NAV stundom legg ulik vekt på legeerklæringane i saka, sjå punkt 7.6.

At det er ein samanheng mellom vektlegginga av dei ulike sakkunnige vurderingane og vurderinga om saka er godt nok opplyst er også TRR-2007-02994 eit godt døme på.¹⁰⁹ Når NAV Klage og anke sett sin lit til utsegnene til den rådgivande legen i saka og ser bort frå andre sakkunnige, medfører dette at saksbehandlaren i NAV Klage og anke i ein del tilfelle konkluderer utan at saka er godt nok opplyst. I denne saka hadde ein psykolog gitt uttrykk for at det ikkje var ”til hensikt å iverksette flere atføringstiltak”. Retten oppheva vedtaket og heimsendte saka med førespurnad om ein nærmare ressursavklaring.

¹⁰⁷ SAK 3 frå Trygderetten.

¹⁰⁸ SAK 2 frå Trygderetten.

¹⁰⁹ SAK 10 frå Trygderetten.

At undersøkingsplikta kan vere eit problem for NAV Klage og anke, blir underbygd av ein av saksbendlarane eg intervjuar, informant 3. På spørsmål om NAV Klage og anke burde heimvise fleire saker fordi dei kan vere for dårleg opplyst frå NAV si side, vart det uttalt:

”Ja, det må det vere. I og med at vi får heimvisingar frå Trygderetten, så skulle jo vi ha gjort det i første omgang. Då er det vårt ansvar. Når Trygderetten heimviser, så har ikkje vi gjort godt nok arbeid. I og med at det er så travle og vanskelege tider no, kan det nok spele inn at ein tenker: ”ja, det kunne nok ha vore litt mer, men vi let det gå.” I staden for å sende saka tilbake.

....

Når det kjem til plikta om at saka skal vere godt nok opplyst, har det vore nokre i NAV som meiner at det ligg meir på brukaren enn det det faktisk skal gjere. Og den slit eg av og til litt med. Det er faktisk vårt ansvar. Vi kan få brukaren til å medvirke og vi kan jo også stille visse krav. Men at vi ikkje har nok opplysningar, kan vi ikkje bruke som ei grunngeving for eit avslag etter kapittel 12”.

Ein annan saksbehandlar, informant 6, gav klart uttrykk for at kvaliteten på arbeidet som blir gjort i førstelina har vorte dårlegare etter at NAV-reformen vart innført:

”Ja, for kvaliteten på saka, den tykkjer eg kan ha gått feil veg.[...] Det visast jo i saka at dei har dårleg tid ute og dei fattar vedtak som dei ikkje har grunngett[...] ja, det er nesten sånn at ein god del av dei sakene som vi får inn, så må vi begynne på scratch.”

Hastverk og store saksmengder kan gi utslag på kor godt vedtak blir grunngett. Det kan også spele inn på kor godt saka er opplyst. Fleire gav uttrykk for at saksbehandlingstid og utreiingsplikt ofte kjem i konflikt med kvarandre, men understreka at dette særleg er eit problem for dei lokale NAV-kontora. Samtlege informantar understreka at dei er opptatt av å sørge for at saka er godt nok opplyst, og at saksbehandlingstid i denne samanhengen spelar mindre rolle.

Sjølv om det er fokus på dette, blir berre 2,4 % av sakene om ftrl. § 12-5 i NAV Klage og anke heimvist til ny behandling p.g.a. saksbehandlingsfeil, sjå punkt 4.2. Dette altså trass i at saksbehandlarar i NAV Klage og anke gir uttrykk for at det kan vere ein generell tendens at det er gjort for dårleg utgreiingsarbeid i NAV lokalt. Som vi hugsar var opphevingstalet på dette grunnlaget 6,9 % i Trygderetten for alle uføresakene i første terital 2008, altså langt høgre enn i NAV Klage og anke. Eg meiner derfor at det er grunn til å spørre om NAV Klage og anke i for liten grad tek stilling til undersøkingsplikta i ein del saker. Sagt

på ein annan måte; mykje kan tyde på at kravet til effektivitet blir vektlagt framfor kravet til rettsriktige avgjerder i for mange saker.

6.1.2.5 Kravet til grunngiving

6.1.2.5.1 Kort om regelen

I fvl. § 24 heiter det at enkeltvedtak ”skal grunngis”. I andre til fjerde ledd i føresegna er det likevel gitt høve til å la vere å gi grunnar for vedtaket. Desse er av liten praktisk interesse for NAV Klage og anke. Det andre leddet gjeld ikkje i klagesaker, fordi dersom vedtaket blir omgjort, treng NAV Forvaltning ei grunngiving om dette. I tredje ledd kan det også gjerast unntak dersom tilfellet går inn under fvl. § 19. Slike saker er det ikkje mange av i NAV, fordi det som regel vil vere brukaren som framskaffar dokumentasjonen som vedtaket støttar seg på. Ein kan likevel tenkje seg at det er dukka opp opplysningar om brukarens helse som det vil vere ”utilrådelig at han får kjennskap til”, jf. fvl. § 19 c. I så fall skal grunngivinga bli gitt til representanten til parten dersom denne ber om det, med mindre det er ”særleg grunner” som talar imot, jf. § 24 tredje ledd siste punkt.

Kva krav sett så fvl. til *innhaldet* i grunngivinga? I fvl. § 25 blir det stilt opp tre reglar alt etter kva side av vedtaket det dreier seg om. I første leddet heiter det at grunngivinga må vise til regelen som vedtaket byggjer på, med mindre parten allereie kjenner reglane. Med ”regelen” meinast her ikkje berre lovteksten, men også forskrifter og ”uskrevne reglar”.¹¹⁰ Vidare må grunngivinga gjengi innhaldet i regelen eller problemstillinga som vedtaket byggjer på ”i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket”. Med dette meinast den rettslege vurderingstemaet som avgjerda byggjer på, altså den vurderinga som er avgjerande for å løyse saka det dreier seg om.¹¹¹ Vi ser altså at det avgjerande for kor langt plikta går til å referere regelverket og problemstillinga, er avhengig av ei vurdering av om brukaren kan forstå vedtaket. Men NAV Klage og anke treng ikkje å gjere greie for korleis det har kome fram til tolkinga av regelen. God

¹¹⁰ Eckhoff og Smith (2006) s. 272.

¹¹¹ Ibid. s. 273

forvaltningsskikk tilseier likevel at regelen blir referert, og at vurderingstemaet vert presisert.¹¹²

I andre leddet i føresegna er det oppstilt krav til attgiving av faktumet i saka. Dersom dette allereie er gjort kjent for parten, er det nok med ei tilvising til dette. For NAV Klage og anke sin del vil faktum vere gjort greie for i oversendingsbrevet frå NAV Forvaltning, og det vil derfor vere tilstrekkeleg med ei tilvising til dette, dersom NAV Klage og anke legg same faktum til grunn. Dersom NAV Klage og anke tolkar faktum annleis, eller det er kome inn nye opplysningar brukaren ikkje er gjort kjend med, må likevel dette bli referert i vedtaket.

Tredje ledd sett krav til attgivinga av dei skjønsmessige avvegingane som forvaltninga har gjort. Her heiter det at ”hovedhensyn” ”bør nevnes”. Vi ser altså at forvaltninga ikkje er pålagt å gjere dette. Men i Rt. 1981 s. 745 slår Høgsterett fast at dersom det blir gjort vedtak av særleg inngripande karakter, blir krava til grunngeving skjerpa. I ein seinare dom, Rt. 2000 s. 1056, blir det framheva at kravet til grunngeving må ”avpasses etter hvor inngripande vedtaket er” (s. 1063). Dette inneber at saksbehandlaren må tilpasse grunngevinga etter kor inngripande vedtaket er for parten – krava til grunngeving endrar seg etter den karakteren vedtaket har.

Eit spørsmål blir såleis om dette auka kravet til grunngeving gjer seg gjeldande for NAV Klage og anke si vurdering av klagesaker etter ftrl. § 12-5. Tildeling av uføreyting er ikkje av inngripande karakter. Dette er eit tilfelle kor staten yter til privatpersonar. Samstundes er det liten tvil om at vi her har å gjere med eit område som er avgjerande for folk sin velferd. Og, som eg har vist i punkt 3.2, kan framveksten av velferdsstaten medføre at vi ser annleis på rettstryggleiksomgrepet enn for 100 år sidan. Slike omsyn kan i alle fall spele inn på korleis vi tolkar lovene. Når vi snakkar om å sørge for livsopphald til dei som ikkje klarar det sjølv, er vi i kjerneområdet av oppgåvene til velferdsstaten. Dette tilseier at krava til grunngeving blir auka i saker kor forvaltninga handterer ytingar som er grunnleggjande for

¹¹² Graver (2007)a s. 508.

folk sin velferd.¹¹³ Framleis må det nok vere klart at vi i uføresakene ikkje står overfor så auka grunngivingskrav som i Rt. 1981 s. 745. Men vi kan kanskje seie at krava til god forvaltningsskikk blir strengare i slike saker.¹¹⁴

Dette er også lagt til grunn i NAV sine saksbehandlingsrundskriv¹¹⁵ til føresegna:

”Kravene til begrunnelsen må i det hele avpassas etter hvor viktig og inngripende avgjørelsen er for vedkommende, sakens viktighet i alminnelighet og hvilke praktiske vanskeligheter organet har med å gi en mer utførlig begrunnelse.”

At praktiske vanskar skal ha stor innverknad på korleis grunnivinga er, har eg på mi side lite til overs for. Men det er klart at omsynet til effektivitet også kan spele inn på kva krav som skal settast til grunnivinga. Men nokon avgjerande betydning bør det ikkje ha.

6.1.2.5.2 Grunnivinga i klagebehandlinga i NAV Klage og anke

Dersom vi har å gjere med eit ”forvaltningsmessig skjønn” har vi sett at det kan lempast på kravet til grunniving, sjå fvl. § 25 tredje ledd, samanlikna med dei strengare reglane i § 25 første ledd. Spørsmålet blir då om det er den strengare regelen i § 25 første ledd eller den meir lempelege i § 25 tredje ledd som skal nyttast når NAV Klage og anke grunngir vedtak om brukaren har gjennomgått nødvendig og tenleg attføring og behandling.

Ordlyden i § 25 tredje ledd opnar for tvil om føresegna gjeld både rettsbruksskjønn eller såkalla fritt skjønn. Om dette har lovavdelinga i Justisdepartementet uttalt at det i fvl. § 25 tredje ledd berre er snakk om det siste¹¹⁶ og dette er også lagt til grunn i teorien.¹¹⁷ Dette betyr at kravet til grunniving berre kan nyttast når vi har å gjere med eit såkalla fritt skjønn. Når det gjeld kriteriet eg har sett nærmare på, kravet om at brukaren må ha gjennomgått ”hensiktsmessig behandling eller attføring”, har vi å gjere med eit

¹¹³ I den retning Woxholt (1999) s. 351.

¹¹⁴ Om god forvaltningsskikk, sjå Ibid. s. 303.

¹¹⁵ Hovudnummer 36.

¹¹⁶ Sjø Lovd. 3193/1983E

¹¹⁷ Graver (2007)a s. 509 og Woxholth (1999) s. 351.

rettsbruksskjønn, sjå Rt. 2007 s. 1815 (avsnitt 39). Når ein avslår søknader etter ftrl. § 12-5 er det derfor det strengare kravet i fvl. § 25 første ledd som gjeld.

Grunngivinga i fleire saker eg har sett på frå NAV Klage og anke er særskilte og standardiserte. I tre av 13 av sakene frå NAV Klage og anke Øst (SAK 1, 6 og 13) heiter det:

”Problemstillingen i saken er om vilkårene for å tilkjenne uføreytelse er oppfylt. NAV Klage og anke viser til sakens opplysning slik de er presentert av NAV X trygd i oversendelsesbrevet. NAV Klage og anke finner, i likhet med NAV X trygd, at vilkårene for innvilgelse av uføreytelse ikke er oppfylt. NAV X trygds vedtak er i samsvar med gjeldende regelverk og praksis.”

Liknande formuleringar finn eg i SAK 2 og 7 frå Klage og anke Øst. I SAK 2 heiter det:

”Vurdert mot de aktuelle bestemmelsene, finner klage- og ankeinstansen at klagen ikke kan føre fram. Klage- og ankeinstansen slutter seg i det vesentlige til den begrunnelse NAV lokalt har gitt i sitt klageoversendelsesbrev av 030406.”

Liknande knappe standardformulering fann eg i tre saker frå NAV Klage og anke Oslo/Akershus også (SAK 3, 5 og 6). Faktisk er det berre to av desse sakene der NAV Klage og anke har skrivne noko som liknar ei sjølvstendig grunngiving. Tre av sakene er nemleg anka direkte frå førsteinstansen til Trygderetten. I utvalet mitt er det altså nytta nærmast identiske standardformuleringar i 8 av 25 klagevedtak, altså i nesten ein tredjedel av sakene. Spørsmålet er då om desse vedtaka fyller krava i fvl. § 25 første ledd.

I desse grunngivingane er det klart nok at NAV Klage og anke ikkje har vist til reglar som vedtaket byggjer på. Rett nok er det gjort ei oppstilling av §§ 12-5, 12-6 og 12-7 på framsida av vedtaket, og det er muleg at dette kan seiast å vere del ein av ”begrunnelsen”, det er i alle fall ein del av ”vedtaket”. Men som nemnt i punkt 6.1.2.5.1 skal også det rettslege vurderingstemaet vere gjengitt i grunngivinga, i den grad det er ”nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket”. Formuleringane i dei ovanfor nemnde sakene om at ”[p]roblemstillingen i saken er om vilkårene for å tilkjenne uføreytelse er oppfylt”, er altfor vidt formulert for å tilfredsstille dette kravet.

Spørsmålet er derfor om ei tilvising til oversendingsbrevet frå NAV Forvaltning kan vere tilstrekkeleg for at brukaren kan forstå vedtaket, brukaren har jo fått ein gjenpart av desse.

Også dette kan nok seiast å oppfylle minstekrava i forvaltningslova, men det kan godt vere at brukaren sitt att med ei kjensle om at saka ikkje har vorte så godt behandla som ho skulle ha vore. Eg legg til her at fleire av saksbehandlarane i NAV Klage og anke var skeptiske til måten oversendingsbrevet vart grunnlagt, sjå under. Sett utanfra, verkar denne klagebehandlinga ikkje særleg tillitvekkjande. Klageinstansen har jo plikt til å vurdere dei synspunkt klagaren kjem med. Om dette er gjort i tilstrekkeleg grad, er det ikkje råd å vurdere.

Med det auka kravet til grunngeving eg meiner det er i slike saker, sjå punkt 6.1.2.5.1, er det vel heller tvilsamt om krava til god forvaltningsskikk er oppfylt i desse åtte sakene.

I andre saker frå NAV Klage og anke Øst og NAV Klage og anke Oslo/Akershus er grunngevinga ikkje stort anna enn utklipp frå rundskrivet¹¹⁸ eller det blir slått fast at vilkåret om ”åpenbare grunner” ikkje er oppfylt, utan nærmare grunngeving.¹¹⁹

På spørsmål om kva informanten frå NAV Klage og anke juridisk eining meinte om grunngevinga i vedtaka hos NAV Klage og anke svarte vedkomande:

”Ikkje så bra....Det vekslar jo sikkert. I alle fall når eg jobbar med saka er det jo oversendingsbrevet som er det avgjerande. Trygderetten viser jo til det når dei har ei summarisk grunngeving. Eg tykkjer eigentleg at vedtaka i NAV Klage og anke ikkje er dei beste.

[...]

...eg går aldri til vedtaket når eg skal finne ut kva som er grunngevinga i saka.”

At dette kan vere eit problem, gir også ein saksbehandlar (informant 3) uttrykk for:

”[I] klagevedtak har vi jo mulighet til å ta ein sånn enkelvariant og så seie at vi er einig med klageoversendingsbrevet som kjem frå underordna instans. Klageoversendingsbrev er ikkje like gode. Dei er litt forskjellige. Nokre [av oss] har lettare for å godta det som har vore gjort i førstehand, og brukar standardtekst kor det står vi ikkje har avgjerande innvendingar mot... ikkje sant, den setninga der. Nokre av oss er litt meir bevisste at det faktisk skal stemme det som står der. Når vi brukar den setninga, så skal vi faktisk være helt einige, eller i hovudsak einig, med det som står der.”

¹¹⁸ Sjø for eksempel SAK 5 (Øst), SAK 2 (Oslo/Akershus).

¹¹⁹ Sjø SAK 10 (Øst).

I undersøking er vedtaka frå NAV Klage og anke Nord langt betre grunnlagt enn dei frå NAV Klage og anke Øst og NAV Klage og anke Oslo/Akershus. Av ankesakene frå NAV Klage og anke Nord, er nokre vedtak fatta i NAV Klage og anke Midt-Norge som ledd i eit avlastingsopplegg. Også desse er betre grunnlagt, etter mitt syn. At det var fokus på grunngevingar i NAV Klage og anke Nord, vart stadfesta i intervju med saksbehandlarane der.

Det kan derfor verke som om det er skildnad i grunngingspraksisen i dei ulike klage- og ankeiningane. Ved årskiftet 2007/2008 vart det utarbeida malar for at vedtaka skal sjå mest muleg like ut. Håpet var at grunngevingane skulle bli betre og like landet over. Mi undersøking tyder på at dette ikkje har hatt nemneverdig effekt på *innhaldet* av grunngevingane, sjølv om disposisjonen i vedtaka har vorte lik. Kravet til likebehandling som er ei målsetting for NAV Klage og anke, og eit rettstryggleikskrav, synast derfor ikkje nådd på dette punktet. At vedtaka er mangelfullt grunnlagt gjer det også vanskelegare for brukaren å skrive gode ankar til Trygderetten. På denne måten kan det verte vanskelegare for han å nyttiggjere seg rettstryggleiksgarantien som Trygderetten er meint å utgjere.

6.1.3 Særlege føresegner i folketrygdlova

6.1.3.1 Innleiing

Ftrl. § 21-12 nemner ei rekkje særreglar som gjeld for behandlinga av klager etter folketrygdlova. Før NAV-reforma tredde i kraft var det to føresegner som regulerte klagereglane etter folketrygdlova. Dette var dei § 21-12, som regulerte klagereglane innanfor trygdeetaten, og § 21-12A, som regulerte klage og ankesaker for trygdesaker innanfor Aetat. Då NAV-lova vart vedtatt, vart desse to føresegnene slått saman. Den nye ftrl. § 21-12 inneber ingen endringar i klageretten, men er gitt med sikte på å lage eit meir heilskapleg system for klage- og ankebehandling innanfor NAV-systemet. I forarbeida blir det framheva at departementet ønskjer å kome med ein meir heilskapleg gjennomgang av klage- og ankesystemet for heile NAV.¹²⁰

¹²⁰ Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) s. 34.

6.1.3.2 Adressaten og krav til innhaldet i klagen

Ifølgje ftrl. § 21-12 tredje ledd skal klagen og anken settast fram for det lokale NAV-kontoret der klagaren bur. Av retningslinene til føresegna er det framhalde at bustadkommunen er den kommunen kor vedkomande er folkeregistrert. Rettleingsplikta i fvl. § 11, tilseier likevel at dersom ein brukar sett fram klagen feil stad, skal NAV lokalt sende klagen til rett kontor. Dette er også lagt til grunn i rundskrivet.¹²¹

Den same regelen gjeld for anke til Trygderetten, sjå trl. § 11 første ledd. Regelen fråvik hovudregelen i fvl. § 34 som seier at klagen skal settast fram for det organet som har gjort vedtaket. Regelen heng saman med NAV-kontoret sin funksjon som kontaktpunkt for brukaren, med eigne saksbehandlingsorgan utan brukarkontakt, sjå punkt 5.2.

Dei innhaldsmessige krava til klagen og anken følgjer av trl. § 11 andre ledd, jf. § 21-12 tredje ledd andre punktum. Her blir det lista opp detaljerte innhaldskrav, mellom anna skal klagen/anke vere underskriven, seie kva vedtak det klagast/ankast over, kva slags endring som blir kravd, kva erklæringar og andre bevis som blir gjort gjeldande med meir.

Dei innhaldsmessige krava går såleis noko lengre enn i forvaltningsretten elles, jf. fvl. § 32. Her er det mellom anna ikkje krav om at det uttrykkeleg skal nemnast kva bevis som blir gjort gjeldande.

Det lokale NAV-kontoret skal hjelpe klagaren med å sette opp klagen/anke skriftleg og gjere merksam på eventuelle feil. Klagaren skal i så fall få ein frist til å rette opp feila, jf. trl. § 11 tredje og fjerde ledd, jf. ftrl. § 21-12. Desse føresegnene går noko lengre enn den vanlege rettleingsplikta til forvaltninga i fvl. § 11, som gjerne blir formulert som ei plikt til å ”gi opplysning”, men ikkje så vidtgåande som ei plikt til å gi ”hjelp eller bistand”.¹²² I forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) § 3 heiter det at ”Organet bør

¹²¹ Hovednummer 36.

¹²² Sandene i Opsahl m.fl. (red.) (1986) s. 555.

imidlertid hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp”.¹²³

Rettleiingsplikta i NAV-kontoret blir såleis ein grunnleggjande rettstryggleiksgaranti på dette området. Sjølv om det er liten sjanse for at NAV Klage og anke avviser ein klage på grunn av manglande formkrav,¹²⁴ fordi rettleiingsplikta då vanlegvis vil vere broten, vil grunnlaget for den vidare saksbehandlinga bli lagt her. Saksgangen i trygdesaker kan stundom vere særskild kompleks, med høge krav til dokumentasjon. Dersom det lokale NAV-kontoret sviktar i å rettleie klagaren på dette punktet, vil sjansane for å få medhald bli svekka. Dette stiller høge krav til dei tilsette på dei lokale NAV-kontora. Det er utarbeidd interne retningslinjer for korleis uføresaker skal behandlast.¹²⁵

Dei strengare krava til innhaldet i klagen inneber såleis eit incentiv for NAV lokalt til å syte for at brukaren fremjar saka si på ein god måte. Såleis inneber dei strengare krava til innhaldet i klagen at brukaren får nyttiggjort seg betre av rettstryggleiksgarantien det er å kunne klage på vedtaket. Etter mitt skjønn kan det at rettleiinga skal gå for seg i eit organ som ikkje har vedtaksmynd, vere ei utfordring fordi dei tilsette truleg vil ha mindre oversikt over regelverket.

6.1.3.3 Frist

I ftrl. § 21-12 femte ledd er klagefristen sett til seks veker. Klagefristen etter denne føresegna vart heva i samband med at nye folketrygdlova vart vedtatt. Grunngevinga var at det skulle gjelde like lang klagefrist for klageinstansen og anke til Trygderetten.¹²⁶ Reglane er derfor like for klagar og ankar.

¹²³ Forskrift av 15. desember 2006.

¹²⁴ Frå 1 mai 2007 til 1. mai 2008 avviste NAV Klage og anke berre 28 av 1930 saker.

¹²⁵ Grensesnitt NDU Rutine for uføreytelse NAV lokalt.

¹²⁶ Ot.prp. nr. 29 (1995-1996) s. 183.

Trl. § 10 avgjer når fristen byrjar å løpe, jf. ftrl. § 21-12 tredje ledd. Her heiter det at fristen byrjar å løpe frå tidspunktet som skriftleg melding om vedtaket, samt om høvet til å klage eller anke og fristen for dette, er komen fram til vedkomande. I tredje og fjerde leddet i føresegna blir det gitt høve til å forlenge fristen ved "særlege tilfelle", og dessutan til å tillate at klagen/anken kan fremjast sjølv om fristen er ute dersom "særlege grunner" talar for det. I forarbeida vart det understreka at den dågjeldande praktiseringa av unntaksføresegna var "meget lemfeldig", og at det sjeldan eller aldri skjedde at saker vart avvist fordi anke var for seint framsett. Ein føresetnad for føresegna var at denne praksisen skulle vidareførast.¹²⁷

Det kan sjå ut som om Trygderetten har modifisert den liberale praksisen dei seinare åra. I TRR-2007-03837 blir det uttalt:

"Trygderettens praksis viser at det er blitt lagt til grunn en langt mer restriktiv praksis i de senere årene når det gjelder å se bort fra oversittelse av ankefristen. Dersom det ikke anføres/framkommer særlige grunner, vil bare bagatelmessige oversittelser bli godtatt, - ellers blir anken avvist - se blant annet Trygderettens ankenr. 02/01386, ankenr. 02/02107, ankenr. 03/02490, ankenr. 06/02476. I ankenr. 03/02490 var ankefristen bare oversittet med vel en måned og anken ble avvist."

Rundskrivet¹²⁸ nemner eksempel på kva som kan reknast for særlege grunnar, t.d. sjukdom (innlagt på helseinstitusjon eller sengeliggande), fråver grunna reise, for eksempel på fangst eller bortreist i ishavsstrøk, svekka åndsevner eller i særleg kompliserte saker.

Det kan derfor sjå ut som om praksisen frå Trygderetten og det som er langt til grunn i rundskrivet, strir noko med det som er føreset i forarbeida. På bakgrunn av dei føreliggande rettskjeldene er det vanskeleg å seie klart kvar grensa går. Av TRR-2002-01386 går det fram at det må gjerast ei heilskapsvurdering der ein må ta inn graden av den psykisk eller fysiske hindringa, samt tidsmomentet. Innstrammainga av praksis illustrerer etter mitt syn at omsynet til effektivitet og rettstryggleik kan kome i konflikt med kvarandre. Ut frå eit rettstryggleiksperspektiv er det gode grunnar for å oppretthalde den liberale praksisen som var føreset i forarbeida.

¹²⁷ Ot.prp. nr. 5 (1966-67) s. 31.

¹²⁸ Hovednummer 90 (ankerundskrivet).

Fristen blir avbroten dersom parten ber om grunngeving, jf. fvl. § 24 andre ledd. Elles gjeld reglane i fvl. § 30 om kva som skal til for at klagen blir rekna for å vere sett fram i tide.

6.1.3.4 Saksbehandlingstid og underretting

Etter ftrl. § 21-10 skal NAV førebu og avgjere saka ”uten ugrunnet opphold”. Ordlyden er her den same som i forvaltningslova § 11a. Ftrl. § 21-10 skal forståast på same måte,¹²⁹ og er såleis unødvendig ved sidan av ftrl. § 21-1.

I samband med med ei mindre lovending av fvl. § 11a, vart det uttalt at kva som blir rekna som forsvarleg sakbehandlingstid vil ”variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser m.v.”.¹³⁰ Lovendinga knytta seg til andre omgrep i føresegna og er såleis å rekne som eit ”etterarbeid” rettskjeldemessig. Slike utsegner ligg på eit prinsipielt anna plan enn forarbeid.¹³¹

Det er ikkje muleg på generelt grunnlag å seie kva som skal reknast som maksimal saksbehandlingstid i NAV. Dette vil variere frå sak til sak. Det avgjerande er om det er grunnar som tilseier at saksbehandlinga har tatt lang tid. Ei kvar grunngeving kan sjølvstøtt ikkje akseptrast – grunnen må vere rimeleg.¹³² Dette må avgjerast konkret i kvar enkelt sak.

Etter Mål- og disponeringsbrevet for 2008 skal den gjennomsnitlege sakbehandlingstida vere maksimalt åtte veker, altså 56 dagar.¹³³ Det første tertialet for 2008 var saksbehandlingstida i NAV Klage og anke gjennomsnitleg 50 dagar, og det andre tertialet

¹²⁹ Ot.prp. nr. 29 (1995-96) s. 181.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 75 (1993-94) s. 59.

¹³¹ Om rettskjelde vekta til etterarbeid sjå mellom anna Eckhoff og Helgesen (2001) s. 95.

¹³² Woxholth (1999) s. 184.

¹³³ Mål- og disponeringsbrevet 2008 s. 6.

tok saksbehandlingstida i gjennomsnitt 52 dagar. NAV Klage og anke ser altså ut til å innfri måla som er sett for rask saksbehandling. Til samanlikning var tala 144 og 146 i førsteinstansen. Den store restansesituasjonen ser ut til å ligge i førsteinstansen, dvs. hos NAV lokalt og NAV Forvaltning.

Ein av hovudmåla i reformen er at velferdsforvaltninga skal vere effektiv, sjå punkt 5.2.1. I NAV Klage og anke er det derfor innført individuelle mål om kor mange saker kvar enkelt saksbehandlar skal behandle i månaden. Sakene som eg har sett på dannar ikkje grunnlag for å trekke slutningar om slike produksjonskrav påverkar innhaldet av vedtaka som fattast. Men ut frå eit omsynet til at vedtaka som fattast er rettsriktige, er det grunn til å peike på at dersom kravet til effektivitet blir for stort, vil rettstryggleiken til brukaren svekkast.

Eit anna spørsmål som kan reisast er om det er høve til å gjere prioriteringar mellom saker, slik at enkelte saker blir skyve fram i køen. Ordlyden tyder her på at det kan gjerast. At nokre saker blir plassert lengre opp i bunken til fordel for andre, heng også saman med kravet til god forvaltningsskikk. Dette er understreka i Rt. 2006 s. 1519. Her uttalte Høgsterett:

”Etter min mening er det ikke tvilsomt at forvaltningen har adgang til å prioritere visse saker uten å bryte likhetsprinsippet. Tvert om er det god forvaltningsskikk å ta hensyn til at det foreligger særlige grunner som tilsier at saken prioriteres, med mindre det vil ha uheldige konsekvenser for fremdriften av andre saker. I enkelte saker må det også kunne legges vekt på om vedtaket har betydning for partens øvrige rettsstilling - herunder hvilken virkning det er tale om. Det er ikke omtvistet at den prioriteringen som A ba om og etter hvert ble lovet, ikke ville hatt noen negative konsekvenser for andre saker”. (avsnitt 38)

God forvaltningsskikk tilseier altså at det er høve til å gi enkelte saker prioritet framfor andre. Spørsmålet er så om NAV i enkelte tilfelle har *plikt* til å gjere prioriteringar. I denne konkrete saka var brukaren gitt eit løfte om at saka skulle bli prioritert, og dette tilsa at han hadde ”berettiget forventning” om dette. I tillegg hadde saksbehandlaren som hadde gitt løftet sett seg utover dei krav ein med ”med rimelighet [kunne] stille”, jf. skadeerstatningslova § 2-1, fordi han ikkje hadde vidareformidla løftet vidare til saksbehandlaren som skulle fatte vedtak i saka. Aktsemdsnormen var såleis klart overskride. Dei særlege tilhøva som gjorde seg gjeldande i saka, tilseier det ikkje føreligg

ei *generell* plikt til å gjere prioriteringar.¹³⁴ På ein anna side tilseier den generelle formuleringa om ”god forvaltningsskikk” at det føreligg ei generell plikt til å prioritere saker.¹³⁵ Etter mitt syn tilseier kravet om rettsriktig og rettsgode avgjerder at NAV Forvaltning og NAV Klage og anke kan ha plikt til å gjere prioriteringar dersom det føreligg ”særlege grunnar”, føresett at ikkje andre brukarar blir skadelidande. Fordi det ikkje er klart kva rettslege konsekvensar brudd på god forvaltningsskikk kan få, er rekkevidden av dommen likevel usikker.

Elles er hovudregelen at underretting om vedtaket skal skje skriftleg, sjå ftrl. § 21-10 første ledd. Dette er i tråd med reglane i fvl. §§ 23 og 27. Dei utfyllande reglane i desse føresegnene gjeld også her, jf. ftrl. § 21-1.

6.2 NAV Klage og anke sin kompetanse

6.2.1 Klagekompetansen etter klage frå brukaren

6.2.1.1 Innleiing

Utgangspunktet er at NAV Klage og anke kan prøve alle sider av vedtaket, fvl. § 34 andre ledd. Dvs. at klageinstansen kan prøve rettsbruken, faktum, saksbehandlingsreglane og skjønnet som er utøvd. Klageinstansen har plikt til å prøve dei synspunkta som klagaren kjem med, og *kan* også prøve tilhøve som ”ikke er berørt av ham”. Klageorganet er med andre ord ikkje bunden av partsutsegna i saka, slik som domstolane som regel er.¹³⁶

Fvl. § 34 tredje ledd stiller opp ei avgrensing for når det kan gjerast endringar. Det kan ikkje gjerast endring *til skade* for klagaren, med mindre hans interesser må vike for omsynet til andre private personar eller offentlege interesser. Ordlyden talar for at det er nok med interesseovervekt i disfavour av klagaren. I forarbeida er det framheva at “[a]v hensyn til klageren bør imidlertid denne kompetansen brukes med forsiktighet”, og at

¹³⁴ Sjørum (2007) s. 60 flg.

¹³⁵ I den retning Graver (2007)b s. 12.

¹³⁶ Unntatt er saker som nevnt i tvisteloven § 11-4.

kriteriet er særskjønnsmessig. I NAV sitt rundskriv heiter det at kompetansen skal nyttast med ”varsomhet”.¹³⁷ Då føresegna vart innført, var ordlyden meint å vere ei vidareføring av forvaltningspraksis på området.¹³⁸ Rettspraksis gir få indikasjonar om kva som krevst, fordi kravet er såpass skjønnsmessig at domstolane vil vere tilbakehaldne med å prøve kva som ligg i dette.¹³⁹ Trygderetten har uttalt at interesseavveginga etter fvl. § 34 tredje ledd og § 35 tredje ledd er lik. I TRR-2005-01723 heiter det:

”Retten mener også det er grunn til å tro at det svært sjelden i trygdesaker vil være grunnlag for å omgjøre gyldige vedtak etter disse bestemmelsene”¹⁴⁰

Dersom klageinstansen gjer endringar i disfavour av klagaren, sett føresegna ein tre månadsfrist for å gi melding til klagaren. Fristen går frå tidspunktet som førsteinstansen mottok klagen.

Ei anna avgrensing ligg i at klageinstansen må halde seg til det som er ”saken”.¹⁴¹ NAV Klage og anke kan derfor ikkje gjere endringar i andre trygdeytningar enn det klagen gjeld. I slike tilfelle gjeld reglane i fvl. § 35, sjå punkt 6.2.2.

6.2.1.2 Prøving av faktum

NAV Klage og anke skal leggje til grunn omstende som har meldt seg etter at vedtaket er fatta i førsteinstansen, jf. fvl. § 34 andre ledd. Dersom det t.d. har kome nye tilhøve i den medisinske tilstanden hos søkjaren, må klageinstansen leggje dette til grunn. Dette heng også saman med undersøkingsplikta, i fvl. § 33 fjerde ledd, jf. § 17. I enkelte tilfelle kan t.d. sjukdomstilstanden endre seg slik at uføregraden er annleis når saken blir behandla den andre gongen. Som vi har sett i punkt 4, er det på dette grunnlaget NAV Klage og anke omgjer flest saker.

¹³⁷ Hovednummer 36.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 96.

¹³⁹ Eckhoff og Smith (2006) s. 536.

¹⁴⁰ Sjø punkt 6.2.2. for meir om denne interesseavveginga.

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 95.

NAV Klage og anke skal også prøve om NAV Forvaltning har forstått faktumet riktig, slik det låg føre for førsteinstansen når dei gjorde sitt vedtak. Er dei i tvil om dette, kan saka bli oppheva og sendt tilbake til ny behandling. Men NAV Klage og anke kan også velje å omgjere på dette grunnlaget.

6.2.1.3 Prøving av lovbruken

Klageinstansen skal sjølvstilt prøve om lovene er tolka og brukt på faktum (subsumsjon) på korrekt måte. Som nemnt tilseier både omsynet til enkeltpersonen og styringa av forvaltninga at det blir gjort ”rettsriktig” avgjerder. I teorien er det framheva at klageinstansen har *plikt* til å prøve om vedtaket er lovleg, sjølv om det ikkje er halde fram av klagaren. Dvs. at klageinstansen uansett må undersøke om førsteinstansen hadde *materiell kompetanse* og *personell kompetanse* til å gjere vedtaket.¹⁴² Den materielle prøvinga vil her seie om vedtaket byggjer på gjeldande rett og om det føreligg myndemisbruk. Prøvinga av den personelle kompetansen er spørsmålet om riktig organ har treft vedtaket, sjå punkt 5.3.2. Grunnen til at klageinstansen har slik utvida prøvingsplikt ligg i omsynet bak klageinstituttet, særleg å sørgje for rettsriktige avgjerder og at praksis er lik, sjå nærmare punkt 3.

6.2.1.4 Prøving av sakbehandlingsreglane

Spørsmålet er så om klageinstansen pliktar av eige tiltak å undersøkje om alle saksbehandlingsreglane er følgde i saka. Her kan omsynet til effektivitet og rettstryggleik kome i konflikt med kvarandre. Det kan bli sær tidkrevjande om klageinstansen skal prøve av eige tiltak om alle reglane om forvaltningsprosessen er følgde. Men ein må kunne krevje at klageinstansen skal sjå gjennom dokumenta i saka for å undersøke korleis saksbehandlinga har vore tilrettelagt. Finn NAV Klage og anke då sakbehandlingsfeil,

¹⁴² Sjø Graver (2007)a s. 539, Woxholth (1999) s. 422, Frihagen (1992) s. 248. Sjø også Ot.prp. nr. 51 (1995-1996) s. 34 der det heiter: ”Prøving av lovligheten innebærer også at klageinstansen må vurdere om vedtakets innhold er i samsvar med de materielle reglene som gjelder på saksområdet”.

pliktar ein å vurdere dette. Dersom det ikkje er hevda at saksbehandlingsreglane er brotne i saka, krev det ikkje grundigare undersøking.¹⁴³

6.2.1.5 Prøving av skjønnet

Utgangspunktet i forvaltningsretten er at klageinstansen skal prøve alle sider av vedtaket, dvs. at skjønnet kan overprøvast fullt ut, jf. fvl. § 34 andre ledd. Dette avgrensast i fvl. § 34 andre ledd kor det heiter at "[d]er statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn".

NAV Klage og anke fattar vedtak der også førsteinstansen er statleg. Denne avgrensinga skal derfor ikkje ha innverknad på kompetansen i klageorganet. Som vi såg i punkt 4, kan det likevel tyde på at NAV Klage og anke er tilbakehalden med å prøve den "skjønsmessige" vurderinga som er gjort i førsteinstansen (d.v.s. NAV Forvaltning/NAV Trygd). Vi kan derfor spørre om det er tilhøve i NAV-systemet som gjer at NAV Klage og anke ikkje overprøver den skjønsmessige vurderinga i så stor grad som dei burde.

Viss dette er tilfellet, må det kunne innvendast at kva tiltak og korleis NAV Forvaltning nyttar skjønnet, er av stor velferdsmessig innverknad for den enkelte. I ei fråsegn om fvl. § 34 andre ledd uttalte då også Sivilombodsmannen at "[p]å bakgrunn av forarbeidene er det nærliggende å slutte at "terskelen" for å endre kommunale vedtak på dette grunnlag bare gjelder så lang rettssikkerheten for klageren ikke blir skadelidende".¹⁴⁴ Analogien av dette er at på dei områda kor ytingane er av størst verknad for den enkelte, og såleis rettstryggleiksgarantiane er viktigast, jf. punkt 3, må det gjelde ein lågare terskel for å *undersøke* skjønnet i førsteinstansen. Dette må derfor særleg gjelde innanfor NAV-systemet. Etter mitt skjønn tilseier god forvaltningsskikk at NAV Klage og anke *bør* vere særleg påpasseleg med å etterprøve om dei skjønsmessige vurderingane gjort i førsteinstansen er forsvarlege, sjølv om det ikkje kan seiast å føreligge ei rettsleg plikt til

¹⁴³ Graver (2007)a s. 540.

¹⁴⁴ Sivilombudsmannens årsmelding 1999 s. 16.

dette i dei tilfelle det ikkje er gjort gjeldande av klagaren. I punkt 7.4.2 og 7.5.2 har eg sett på korleis NAV Klage og anke praktiserer dei skjønsmessige vilkåra i ftrl. § 12-5.

6.2.1.6 Konsekvensar av klagebehandlinga

Dersom ikkje formkrava er oppfylte, kan NAV Klage og anke avvise saka. Som eg har vore inne på i punkt 6.1.3.2, blir dette gjort relativt sjeldan. Dersom saka blir tatt under behandling, er det tre mulege utfall. Organet kan stadfeste, oppheve eller omgjere vedtaket frå NAV Forvaltning, sjå fvl. § 34 fjerde ledd. Dersom NAV Klage og anke omgjer vedtaket, kan dette gjerast heilt eller delvis. At ein omgjer delvis kan t.d. vere at ein gir ei anna uføregrad enn det som NAV Forvaltning hadde gjort i sitt vedtak, eller omgjer frå tidavgrensa uførestønad i ftrl. § 12-9 til varig uførepensjon.

Dersom NAV Klage og anke opphevar vedtaket, fordi klageorganet kjem til at krava til forsvarleg saksbehandling ikkje er oppfylt, t.d. at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst, blir saka sendt tilbake til NAV Forvaltning, jf. fvl. § 34 siste ledd. Saka blir då heimvist til ny behandling. Som vi har sett, er det NAV lokalt som har ansvaret for å førebu saker. Sjølv om det er reint formelt påkviler vedtaksorganet, altså NAV Forvaltning, å sørge for at saksbehandlingsreglane er oppfylte, vil saka derfor som regel bli sendt tilbake til det lokale NAV-kontoret for at det skal gjere nærmare undersøkingar, dersom NAV Klage og anke vel å heimvise saka.

Blir kravet omgjort i NAV Klage og anke følgjer det av reglane i ftrl. § 22-12 første ledd at ytinga vanlegvis skal utbetalast frå og med månaden etter den månaden vedkomande fyller krava. Dersom brukaren oppfyller krava til uførepensjon, skal det likevel ikkje utbetalast dersom han eller ho samstundes oppfyller krava til rehabiliteringspengar, attføringspengar eller tidsavgrensa uførestønad, sjå ftrl. § 22-12 tredje ledd. Er det gjort feil frå NAV si side, kan brukaren bli skadelidande fordi utmålinga av uførepensjonen kan ligge høgre enn dei andre ytingane.¹⁴⁵ Dermed oppstår spørsmålet om denne regelen likevel gjeld. I ei

¹⁴⁵ For ei samanlikning av utmålinga ved uførepensjon og tidsavgrensa uførestønad, sjå Narvland (2005) s. 180 flg.

tremedlemsorskurd (TRR-2007-00506) har Trygderetten kome til at ftrl. § 22-12 tredje ledd ikkje gjeld når det er gjort feil frå NAV si side. I saka hadde det blitt feilaktig ytt tidsavgrensa uførestønad i staden for varig uførepensjon. Ytinga vart erstatta med varig uførepensjon i den feilaktige perioden.¹⁴⁶ Ut frå eit rettstryggleiksperspektiv har orskurda gode grunnar for seg. Brukaren skal ikkje bli skadelidande når NAV ikkje oppfyller kravet om rettsriktige avgjerder.

Dersom vedtaket blir omgjort til ugunst for brukaren, kan det feilaktige beløpet krevast tilbakebetalt. Reglane om dette finst i ftrl. § 22-15 og § 22-16.

6.2.2 Omgjering utan klage

Særreglar for omgjering av overordna organ utan klage er gitt i ftl. § 21-11. Her heiter det at "[a]rbeids- og velferdsdirektoratet kan omgjøre underliggende organers vedtak. Det samme gjelder for annet overordnet organ i Arbeids- og velferdsetaten på de saksområdene som hører inn under dette". Regelen er ei vidareføring av regelen i den gamle folketrygdlova § 14-6, og kom som følgje av ei lovendring 15. juni 1990.

I ordlyden blir det ikkje stilt vilkår for når omgjering skal skje. Spørsmålet er då altså om det likevel er noko som avgrensar omgjeringskompetansen til det overordna organet. I forarbeida vart endringa grunngitt med at den vanlege tre-vekersfristen som følgjer av fvl. § 35 tredje ledd vil vere unødvendig absolutt i trygdesaker. Dersom oversitting av fristen fører til at omgjering blir avskore, kan det få store økonomiske konsekvensar for NAV.¹⁴⁷ Det var altså eit ønskje om å utvide tidsfristen som følgjer av denne føresegna. I forarbeida er det framheva at "forslaget medfører ingen utvidet omgjørelsesadgang i forhold til i dag".¹⁴⁸

¹⁴⁶ Føresetts også i dom frå Borgarting (LB-2007-65773).

¹⁴⁷ Ot.prp.nr. 44 (1989-90) s. 14.

¹⁴⁸ Ibid.

Spørsmålet har også vore oppe i fleire saker i Trygderetten, som har lagt til grunn at omgjeringskompetansen i § 21-11 er gitt på grunn av den snevre fristen i fvl. § 35 tredje ledd, og at prinsippa for omgjerung etter forvaltningslova elles skal nyttast.¹⁴⁹ Dette er også lagt til grunn i juridisk teori.¹⁵⁰ Også reelle omsyn, omsynet til den rettkomne forventninga til parten, taler for at omgjeringskompetansen avgrensast. Etter dette kan vi konkludere med at omgjeringskompetansen til det overordna organet blir regulert av fvl. § 35 (med unntak av tidavgrensinga i fvl. § 35 tredje ledd).

Dette inneber at føresegna i fvl. § 35 femte ledd om at saker kan omgjerast etter dei ”alminnelige forvaltningsrettslige regler”, ikkje er *rettsleg grunnlag* for omgjerung når NAV Klage og anke behandlar trygdesaker. Grunnen er at tidsfristen etter fvl. § 35 tredje ledd aldri vil vere broten, alle saker kan i høve til interesseavveginga vurderast etter denne sistnemde føresegna. Som vil skal sjå, blir mange saker likevel vurdert med tilvising til regelen i § 35 femte ledd.

Fvl. § 35 gir eit forvaltningsorgan eller overordna organ rett til å omgjere eit vedtak utan klage på gitte vilkår. Ftrl. § 21-11 gjeld berre det overordna organet, og ikkje førsteinstansen. Skal NAV Forvaltning omgjere sitt eige vedtak, må det derfor følgje reglane i forvaltningslova fullt ut. Det understrekast også at føresegna i ftrl. § 21-11 berre gjeld saker etter folketrygdlova. Når NAV Klage og anke skal behandle saker etter andre lover, gjeld derfor tidsavgrensinga i fvl. § 35 fullt ut.

I fvl. § 35 første leddet bokstav a heiter det at forvaltningsorganet eller det overordna organet kan omgjere vedtaket dersom endringa ikkje er til skade for nokon som vedtaket rettar seg mot eller ”direkte tilgodeser”. Ordlyden er annleis enn forvaltningsloven §§ 2 og 28, kor nemninga er ”person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder” og ”rettslig klageinteresse”. Dette er også understreka i forarbeida kor det heiter: ”Ved anvendelse av § 35 skal man ikke være bundet av partsdefinisjonen, og i

¹⁴⁹ Sjå mellom anna TRR-2006-00496 og TRR 2003-02645.

¹⁵⁰ Narvland i Kjønstad (red.) (2007) s. 875.

vurderingen kan det derfor tas med momenter av direkte betydning for problemstillingen i endringsspørsmålet”.¹⁵¹

I bokstav b heiter det at vedtaket kan omgjerast dersom ”underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort”. Bakgrunnen for regelen er at det ikkje er skapt nokon rettkomen forventning til vedtaket. Det er såleis høve til å omgjere vedtaket, sjølv om det skulle vere til ugunst for parten. I forarbeida blir det også understreka at det avgjerande er om vedkomande part har fått melding om vedtaket.¹⁵² Det blir ikkje kravd at underrettinga skal skje som føresett i fvl. § 27. Ei munnleg melding frå organet som har gjort vedtaket er nok. Det er likevel eit krav at det er organet som har tatt initiativet til meldinga eller den offentlege kunngjeringa. Dersom parten får kjennskap til vedtaket gjennom lekkasjar eller media utan at organet har initiert dette, slår føresetnaden om at regelen skal ivareta den rettkomne forventinga ikkje til. Forvaltninga har derfor omgjeringshøvet i behald.

For det tredje gir fvl. § 35 første ledd bokstav c heimel til å omgjere vedtaket dersom det er ugyldig. Ugyldigheit kan kome av at det er skjedd saksbehandlingsfeil (prosessuell mangel), at vedtaket er gjort av feil organ (personell mangel), at det er feil ved lovtolkinga eller myndemisbruk¹⁵³ (materiell mangel). Det kan nok virke hardt å omgjere eit vedtak når parten har innretta seg, dersom det skyldast feil frå forvaltninga. På den andre sida skal det ved vurderinga av om vedtaket er ugyldig, takast omsyn til parten sin innretting og rettkomne forventning. Dersom det strir mot den rettkomne forventninga til parten, er dette eit tungvegande moment i vurdering som talar mot omgjering med heimel i § 35 første ledd bokstav c.¹⁵⁴ NAV Klage og anke må såleis gjere ei vurdering av om vedtaket er ugyldig, før det blir tatt stilling til omgjeringa. Dersom det er gjort ein prosessuell feil, kan likevel vedtaket vere gyldig dersom det er grunn til å rekne med at feilen ikkje har ”virket

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 97.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Sjå om dette mellom anna Eckhoff og Smith (2006) s. 366-391.

¹⁵⁴ Ibid. s. 458, og Graver (2007)a s. 548.

bestemmende” på innhaldet i vedtaket, sjå fvl. § 41. Dersom vedtaket er gjort av feil organ, slik at vi har å gjere med ein personell mangel, må det også gjerast ei vurderinga av i kva grad feilen har spelt inn på innhaldet av vedtaket.¹⁵⁵ Når det gjeld materielle feil, vil utgangspunktet her vere at feilen fører til ugyldigheit. Men dersom dette er til skade for brukaren, kan likevel vedtaket vere gyldig.¹⁵⁶ Her vil tida som er gått,¹⁵⁷ og i kva grad brukaren har innretta seg spele inn. NAV sitt rundskriv på si side framheld at materiell mangel alltid fører til ugyldigheit.

Eit anna spørsmål er om NAV Klage og anke har plikt til å omgjere vedtak som er ugyldige. Utgangspunktet for vurderinga vil vere kor stor feilen er. Det må vidare gjerast ei interesseavveging der brukaren si innretting, kor stor skade, skuld og tid vil vere avgjerande.¹⁵⁸

Klageinstansen og overordna organ har særskilt heimel i fvl. § 35 tredje ledd til å omgjere vedtak til ugunst for den vedtaket rettar seg mot eller direkte tilgodeser, sjølv om vilkåra i fvl. § 35 første ledd bokstav b og c ikkje er til stade. Vilkåret er at ”hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det”. Kva ligg i dette? Ordlyden er den same som i fvl. § 34 og NAV Klage og anke skal såleis gjere den same vurderinga.¹⁵⁹ I forarbeida var regelen grunngjeven med at ”[f]orvaltningen har en helt alminnelig interesse i at lovene praktiseres på en rimelig måte, og at det ikke oppstår for store lokale variasjoner i den måte lovene praktiseres på.”¹⁶⁰

Trygderetten har uttalt om dette kriteriet:

¹⁵⁵ Eckhoff og Smith (2006) s. 447, samanlikn Graver (2007)a s. 591.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Lagt til grunn i mellom anna TRR-2007-00660.

¹⁵⁸ Graver (2007)a s. 548, Bernt og Rasmussen (2003) s. 273.

¹⁵⁹ Woxholth (1999) s. 455 og Graver (2007)a s. 549.

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 110. Sjølv om ordlyden i etterkant har vorte endra ved lovendring 1977 nr. 40, vart denne grunngivinga vidareført, sjå Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 98.

”Slik retten ser det, vil det på trygdens område være helt unntaksvis at det offentlige interesser skulle veie så tungt at et gyldig vedtak bør omgjøres til ugunst for en part etter en interesseavveining som nevnt.”¹⁶¹

I ein annan orskurd, TRR-2003-03160, har Trygderetten uttalt:

”For at en omgjøring til ugunst skal være berettiget, må i alle tilfelle de hensyn som taler for omgjøring veie vesentlig tyngre enn de som taler mot.

Når det gjelder hensynet til de offentlige interesser, hjemlet i forvaltningsloven § 35 tredje ledd, foreligger en langvarig Trygderettspraksis for at dette ikke kan oppfattes som en generalklausul for omgjøring av skjønsmessige avgjørelser. At det offentlige har en sterk interesse av at vedtak skal være riktige, rokker ikke ved det faktum at bindende avgjørelser blir truffet på flere plan i systemet.”¹⁶²

Trygderetten ser ut til å tolke kravet til interesseovervekt strengare enn det som er vanleg etter føresegna i fvl. § 35 tredje ledd. Grunnen til dette må vere at det som regel vil vere økonomiske interesse som står på spel, både for NAV og brukaren. Då skal det sær mykje til før dei økonomiske interessene ikkje trekker i favør av brukaren. Ordlyden, på si side, indikerer berre vanleg interesseovervekt. Dette er også lagt til grunn i den juridiske litteraturen.¹⁶³ Trygderetten ser derfor ut til å trekke vekslar på den ulovfesta læra som det er vist til i femte ledd i føresegna, ved fastlegginga av § 35 tredje ledd. I rundskrivet ser det ut som om vurderinga i hovudsak skal gjerast etter dei ulovfesta reglane som det er vist til i § 35 femte ledd.

Etter mitt skjønn er løysinga som rundskrivet legg opp til ikkje heilt ryddig, fordi ein blandar saman kva som er det rettslege grunnlaget for omgjeringa. Tidsmomentet, i kva grad brukaren har innretta seg etter vedtaket, i tillegg til kor synbar feilen var for brukaren, spelar sjølvsagt inn i den konkrete vurderinga også etter § 35 tredje ledd. Det skal derfor sær mykje til for å fastslå interesseovervekt til fordel for offentlege interesser, når NAV vurderer omgjerjing. Dette heng saman med at ein del av rettstryggleikskravet er at brukarar skal kunne rekne ut si rettstilling på førehand, sjå punkt 3. Omgjerjing på dette grunnlaget vil nok følast som eit inngrep dersom brukaren har innretta seg etter vedtaket. Om ein

¹⁶¹ Sjå mellom anna TRR-2003-02645.

¹⁶² Sjå også mellom anna også TRR-2004-04809.

¹⁶³ Graver (2007)a s. 550.

vurderer interesseavveginga i tredje ledd på bakgrunn av den ulovfesta regelen, går derfor kanskje ut på eitt. Men det *rettslege grunnlaget* for vurderinga må altså vere fvl. § 35 tredje ledd.

Den siste heimelen til å omgjere vedtak finn vi i fvl. § 35 siste ledd. Her heiter det at dei avgrensingane som er nemnde i paragrafen elles, vik for det som er nemnt i annan lov, vedtaket sjølv og alminnelege forvaltningsrettslege reglar. Dette siste omgjeringsgrunnlaget kan som vi har sett, spele inn på vurderinga etter § 35 tredje ledd.

Som nemnt skal dei andre reglane om omgjerung verne borgaren sin rettkomne forventning om at det er gjort eit vedtak som står seg. Dersom mulegheiten for omgjerung kjem fram av vedtaket sjølv, slår ikkje denne føresetnaden til, fordi parten allereie har forventning om at omgjerung kan skje. Eit eksempel på slike vedtak er der det er knytt vilkår til utbetaling av ein stønad, og desse brytast, for eksempel kvalifiseringsstønad etter sosialtenesteloven kap. 5A.

Forvaltninga kan riktig nok ikkje skaffe seg uavgrensa omgjeringsmulegheit på denne måten. Den alminnelege vilkårs læra i forvaltningsretten sett grenser for klageorganet sin kompetanse.

Kort fortalt går dette ut på at forvaltningsorganet må ha heimel til å sette vilkår. Dette kan anten vere uttrykkeleg sagt i føregna, t.d. sostjl. § 5-3, eller kan kome fram gjennom ei tolking – at forvaltningsorganet har såkalla diskresjonær kompetanse. Dvs. at brukaren ikkje kan ha rettskrav på ytinga dersom vilkåra i lova er oppfylt. Det må dessutan vere sakleg samanheng mellom vilkåret som blir stilt og ytinga og det kan ikkje vere uforholdsmessig tyngande.¹⁶⁴

I all hovudsak er trygdeytingane regelbundne, det vil seie at dersom vilkåra i lova er oppfylt, har brukaren rett til å få utbetalt ytinga. Det er likevel fleire føresegner som gir stønadsmottakaren plikter, sjå t.d. ftrl. §§ 11-7 og 11-6. Det er også høve til å stanse utbetalinga i ftrl. § 21-7 første bokstav c dersom brukaren ”uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i denne loven”. Dvs. at i praksis skjer omgjerung som følgje av ”vedtaket sjølv” ganske ofte innanfor folketrygdsystemet.

¹⁶⁴ Eckhoff og Smith (2006) s. 391-399.

At forvaltningsorganet har påpeikt at det er sjanse for at vedtaket kan gjerast om på gitte vilkår, kan likevel ikkje innebere ein uavgrensa omgjeringskompetanse. Omsynet til at parten skal kunne rekne ut si rettsstilling for framtida, tilseier nemleg at vedtaket er så klart som muleg. Spørsmålet har vore oppe i Trygderetten fleire gonger.¹⁶⁵ I desse sakene var det tatt inn eit ”generelt forbehold om omgjøring”. Dette var ikkje nok for omgjøring. Sakene vart derfor vurdert etter interesseavvegingsregelen i fvl. § 35 tredje ledd, jf. femte ledd.

Mulegheiten til å omgjere kan også følgje av annan lov. Som nemnt kunne ein ha tenkt seg at ftrl. § 21-11 på dette grunnlaget gav ein uavgrensa rett for klageorganet til å omgjere underinstansen vedtak. Ifølgje ordlyden skulle ein tru at det var tilfelle. Etter mitt syn er derfor ordlyden i ftrl. § 21-11 ikkje heldig, og bør endrast slik at misforståingar blir unngått.

6.3 Reglar for behandling av anker

6.3.1 Kort om reglane

Dersom brukaren ønskjer å anke saka vidare til Trygderetten, skal NAV Klage og anke ta saka opp til ny behandling, jfr. trl § 13 første ledd. NAV Klage og anke skal då prøve saka på nytt. Prøvingsintensiteten må her vere den same som i klageomgangen, slik at NAV Klage og anke skal prøve dei synspunkt som klagaren kjem med, og har plikt til å prøve om vedtaket er lovleg, sjå punkt 6.2.1. Dette inneber at NAV Klage og anke behandlar saka to gonger før ho eventuelt går til Trygderetten. Men sidan klageinstansen allereie har behandla saka ein gong før, vil nok prøvinga i ankeomgangen i første rekkje dreie seg om eventuelle endringar i fakta som ligg til grunn for vedtaket.

Dersom NAV Klage og anke ønskjer å oppretthalde vedtaket, skal det utarbeidast eit oversendingsbrev til Trygderetten. I trl. § 13 første ledd siste punktum er det fastsett

¹⁶⁵ Sjø mellom anna TRR-2005-02498 og TRR-2004-04809.

minstekrav til innhaldet i oversendingsbrevet. Her heiter det at brevet skal innehalde ”opplysninger ankemotparten bygger på, partenes anførsler, merknader til den ankende parts anførsler og ankemotpartens begrunnelse og påstand”. I forarbeida til trygderettslova er det understreka at:

”Mange trygdede vil også kunne ha vansker med å fremstille sine synspunkter, anførsler og bevisligheter forsvarlig, og hensett til dette ujevne forhold partene imellom, vil det være naturleg å pålegge ankemotparten...å bistå den ankende part med opplysninger og nødvendig veiledning...”¹⁶⁶

Denne rettleiingsplikta påkviler det NAV lokalt å gjennomføre. Som nemnt i punkt 6.1.3.2 er det ein føresetnad at det lokale NAV-kontoret oppfyller denne plikta for at Trygderetten som rettstryggleiksgaranti skal virke etter formålet.

I ankerundskrivet¹⁶⁷ er det gitt detaljerte retningsliner for korleis oversendingsbrevet frå NAV Klage og anke skal sjå ut. Her heiter det mellom anna:

”Ankemotpartens redegjørelse for saken i oversendelsesbrevet er av stor betydning for Trygderettens arbeid med ankesaken. Målsettingen må være at oversendelsesbrevet er så utfyllende og godt begrunnet at Trygderetten kan vise til dette i sin kjennelse.”

Vidare heiter det:

”Oversendelsesbrevet skal inneholde en beskrivelse av de opplysninger ankemotparten bygger på, partenes anførsler, merknader til den ankende parts anførsler og ankemotpartens begrunnelse og påstand”.

Brevet skal sendast den ankande parten med melding om at det er høve til å kome med merknader innan ein frist på minimum 14 dagar. Er fristen ute, blir oversendingsbrevet sendt til Trygderetten dersom ikkje eventuelle merknader fører til at NAV Klage og anke vel å ta saka til ny behandling, jfr. trl. § 13 tredje ledd.

Når saka er komen inn til Trygderetten, skal også Trygderetten ta omsyn til nye omstende i saka. Det er såleis orskurdstidspunktet som er det avgjerande, på like line som vedtakstidspunktet er det for NAV Klage og anke, og forvaltningsorgan i sin alminnelegheit. Dette følgjer av Rt. 2008 s. 688.

¹⁶⁶ Innstilling om lov om anke til Trygderetten s. 18.

¹⁶⁷ Hovednummer 90

6.3.2 Grunngevinga i oversendingsbrevet til Trygderetten

I punkt 6.1.2.5.2 såg vi korleis NAV Klage og anke grunngir vedtaka i klageomgangen. No skal vi sjå på korleis NAV Klage og anke grunngir oversendingsbrev.

I utvalet er det 23 oversendingsbrev. Desse er langt meir omfattande enn klagevedtaka. Til dømes var det i SAK 1 frå NAV Klage og anke Øst ei grunngeving på tilsaman fire liner i vedtaket. I oversendingsbrevet til Trygderetten var grunngevinga på over halvannan side. Sjølve oversendingsbrevet er på over ni sider. Det same mishøve med omsyn til grunngeving i klagevedtaket og oversendingsbrevet er å finne i nesten alle sakene.

Den innholdsmessige grunngevinga i ankeoversendingsbrev er etter mitt skjønn varierende. I ein del saker kan det vere vanskeleg å få tak på om NAV Klage og anke meiner at vilkår er oppfylt eller ikkje.

Informanten i NAV Klage og anke juridisk avdeling uttalt om kvaliteten på oversendingsbrev:

”[Oversendingsbrev] varierer veldig. Det veldig vekslende kvalitet på det.[..] Dei er dårlege. Ja, subsumsjonen er veldig dårleg. Først har dei jo ei redegjering av faktum og når dei kjem til argumentasjonen, merknadene, er det gjerne ein ny gjennomgang av faktum. Så er det nokre standardsetningar kor dei tek inn alle vilkår. ”Jeg kan ikke se arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 %. Oppfyller ikke vilkårene”.

[..]
så argumentasjonen er egentleg borte. Korleis kjem dei fram til bindinga mellom faktum og bruken av det rettslege? Der er det vekslende kvalitet, altså. Det er mykje standardsetningar. Kor dei egentleg konkluderer med nokre vilkår et eller annet, ikkje er oppfylt. Men det vanskeleg å seie kva dei meiner er oppfylt og kva dei meiner ikkje er oppfylt.”

Vi ser at det kan vere ein generell tendens at oversendingsbrev er av varierende kvalitet.

Informant 3, som er saksbehandlar i NAV Klage og anke, ga også uttrykk for at å gi gode grunngevingar blir sett på som ei utfordring:

”Å grunngi ei avgjerd skikkeleg, det er noko som ein må jobbe veldig med for å få til. Nokre lærer det egentleg veldig fort, og andre slit veldig med det. Men det er nok litt standardmessig nokre gonger, kanskje. Men nokre gonger er det jo vanskelig å finne noko anna enn ei sånn standardgrunngeving. Men det kunne nok vore betre, trur eg, i ein del tilfelle.”

At oversendingsbrev er av varierende kvalitet er i og for seg ikkje så overraskande. Mange av sakene dreier seg om kompliserte spørsmål, tidspresset kan vere stort og kompetansen hos den enkelte sakbehandlar, varierende. Mitt inntrykk er at det er langt tydelegare fokus på å skrive gode oversendingsbrev til Trygderetten, enn å skrive godt grunngitte vedtak i klagerunden. Med unntak av NAV Klage og anke Nord sine vedtak, er klagevedtaka langt meir standardiserte, og det kan stundom vere umuleg å finne ut kva som har vore avgjerande i vurderinga. Etter mitt syn er det grunn til å vere kritisk til denne praksisen. At brukaren er nøydd til å vente heilt til ankerunden før han kan håpe på ei skikkeleg grunngiving frå NAV Klage og anke, kan både verke prosessaukande og lite tillitsvekkande for brukaren. Som eg har vore inne på i punkt 6.1.2.5.2 er det ein førestenad at vedtak er godt grunngitt slik at brukaren har gode føresetnader for å nyttiggjere seg rettstryggleiksgarantien som ligg i anke til Trygderetten. Dette må gjelde sjølv om oversendingsbrevet blir sendt til brukaren for fråsegn innan 14 dagar, sjå trl. § 13 tredje ledd, før det blir sendt Trygderetten.

Eg legg til her at informantane i Trygderetten meinte at grunngivingane i oversendingsbrev har vorte betre. Dette er sjølv sagt positivt. På sikt håpar eg at fokuset på oversendingsbrev, kan smitte over på vedtaka i klagerunden.

6.4 Gjenopptaking

Brukaren kan også kreve at saka blir gjenopptatt dersom visse vilkår er tilstades. Reglane for dette er vakse fram gjennom praksisen i Trygderetten og er såleis ulovfesta.¹⁶⁸ Kravet om gjenopptaking skal rettast mot det organet som eventuelt fatta det mangelfulle vedtaket, og NAV vil derfor også halde seg til vikåra som er nemnde i det følgjande. Dersom gjenopptaking blir nekta, er dette eit enkeltvedtak som kan ankast vidare til Trygderetten og vidare bringast inn for domstolane, sjå Rt. 2007 s. 1 (avsnitt 25).

¹⁶⁸ Dei ulovfesta reglane har det kome til uttrykk i ankerundskivet (hovudnummer. 90).

Det finst fleire orskurdar der innhaldet i reglane blir slått fast. I TRR-2006-01254 heiter det mellom anna:

”En sak gjenopptas dersom det er kommet til opplysninger om det tidligere faktiske forholdet som er egnet til å føre til at kravet helt eller delvis må gis medhold. Det samme gjelder dersom det blir påvist at det tidligere var begått alvorlige saksbehandlingsfeil, at den tidligere rettsanvendelsen var uforsvarlig eller at skjønnsutøvelsen falt utenfor rammene for et forsvarlig skjønn.”¹⁶⁹

Når det gjeld dei nye faktiske omstenda ser vi at dei må vere ”egnet” til å føre til at brukaren får medhold. I ankerundskrivet punkt 10.1.3 er dette formulert som eit krav om at det må vere ”grunn til å tro” at dei nye opplysningane kan føre til eit anna reslutat. Øie har formulert kravet, med tilvising frå Trygderettsprakis, som at dei nye opplysningane ”må rokke ved grunnlaget for den tidlige avgjørelse”.¹⁷⁰

Når det gjeld saksbehandlingsreglane, rettsbruken og skjønnsutøvinga er det ikkje nok at Trygderetten er ueinig i den tidlegare behandlinga av saka - usemja må vere av kvalifisert art, jf. ”alvorlege saksbehandlingsfeil”, ”rettsanvendelsen var uforsvarlig” og ”utanfor rammene for forsvarleg skjønn”. Desse strenge reglane gjeld også dersom Trygderetten ikkje har behandla saka før, noko anna ville innebere ei tilsidesetting av ankefristane.

Av ankerundskrivet punkt 10.2. går det også fram at dersom Sivilombodsmannen har kontakta Trygderetten med førespurnad om gjenopptaking, vil saka bli sendt til NAV for vurdering først. Dersom saka ikkje blir gjenopptatt her, vil Arbeids- og velferdsdirektoratet, og ikkje NAV Klage og anke, vere ankemotparten.

Dersom saka har vorte rettskraftig avgjort i domstolsapparatet, er dette ikkje til hinder for at brukaren kan få saka si gjenopptatt hos NAV eller Trygderetten, sjå Rt. 2007 s. 1.¹⁷¹

¹⁶⁹ Jf. også mellom anna TRR-2007-03293.

¹⁷⁰ Øie (1994) s. 76.

¹⁷¹ For ein grundig gjennomgang av dommen, sjå Erichsen (2007)

6.5 Oppsummering – varetek dei prosessuelle reglane rettstryggleiken?

I dette kapitlet har eg gått gjennom saksbehandlingsreglane som gjeld for NAV Klage og anke. Eg har forsøkt å vise på kva måte dei ivaretek rettstryggleiken for brukaren. Reglane er uttrykk for kryssande omsyn, særleg er det omsynet til effektivitet, forstått som krav til rask saksbehandling, og omsynet til rettsriktige avgjerder som kjem i konflikt med kvarandre. Eg har peikt på at det er store krav til rask saksbehandling innan NAV. Vi har sett at dette gir seg utslag i at Trygderetten ser ut til å oppheve ein del saker fordi dei ikkje er godt nok opplyst. Sjølv om eg konkluderte med at minstekravet til grunngiving i fvl. er oppfylt i sakene eg har sett på, argumenterte eg for at god forvaltningsskikk tilseier eit strengt krav til grunngiving i uføresakene. Sett i lys av dette er fleire saker mangelfullt grunngitt frå NAV Klage og anke. Dette er uheldig fordi det svekkar rettstryggleiken til brukarane fordi dei vil ha vanskar med å imøtegå NAV Klage og anke sine synspunkt i ankerunden. Trygderetten som rettstryggleiksgaranti blir såleis svekka. Det ser ut til å vere forskjellig grunngivingspraksis i dei ulike klage- og ankeiningane. Kravet om rettslikskap, som også har kome til uttrykk i forarbeida ved opprettinga av NAV Klage og anke, blir derfor ikkje oppfylt.

Ankeorversendingsbrevane i utvalet mitt er betre grunngitt enn vedtaka i klagerunden. Men kvaliteten er varierende. At dette er eit generelt problem, vart særleg stadfesta av informanten i NAV Klage og anke juridisk avdeling. Dette svekkar ytterlegare mulegheiten for brukaren til å imøtegå synspunkta til NAV når saka skal opp i Trygderetten, og svekkar såleis rettstryggleiken.

7 Materielle reglar for tildelinga av uføreyting – praktiseringa av vilkåret i ftrl. § 12-5

7.1 Innleiing

I dette kapitlet presenterer eg resultatane frå undersøkinga mi om korleis NAV Klage og anke, samanlikna med Trygderetten, praktiserer vilkåret i ftrl. § 12-5 om at brukaren må ha gjennomgått ”hensiktsmessig behandling og attføring” før han får tildelt uføreyting. Eg går gjennom vilkåra for å få uføreyting, før eg spør om kva som er grunnane til omgjerding og oppheving i Trygderetten.

Vi har to uføreytingar, ein tidsavgrensa uførestønad og ein varig uførepensjon. Vilkåra for å få tildelt tidsavgrensa uførestønad, finn vi i ftrl. § 12-9. Her heiter det at det ytast slik stønad dersom det er ”sannsynlig at inntektsevnen bedres”. Denne stønaden blir gitt inntil fire år av gangen. Elles er vilkåra for dei to stønadene like, men som vi skal sjå, skal vilkåra praktiserast noko lemplegare i høve til den tidsavgrensa varianten. Eg går ikkje nærmare inn på vilkåra i ftrl. § 12-9 her, men nemner stønaden der det har betydning for inngangsvilkåra ved uføreytingane.¹⁷² Reglane for utmåling av uføreyting vil også bli halde utanfor.

7.2 Kvifor dette vilkåret?

Det er fleire grunnar til at eg meiner dette vilkåret i ftrl. § 12-5 er interessant. For det første er det særleg skjønsmessige og vagt. Dette gjer at regelverket kan verte vanskeleg å praktisere.¹⁷³ Ikkje berre må saksbehandlarane ha god juridisk innsikt. Saksbehandlaren

¹⁷² For nærmare gjennomgang av regelen, sjå Narvland (2005).

¹⁷³ Øie (1994) s. 124 er inne på at mange ord i trygdelovgivinga er ”svært skjønnpregede”, og at dette ”gir rom for rettsutvikling gjennom tolkingspraksis”. Sjølv om dette er skrive med tanke på tidlegare folketrygdlov, må det gjelde i stort mon også i dag.

som skal gjere vurderingane må også ha kompetanse innanfor det medisinske og attføringsfaglege området. Dette kan føre til at sjansane for at det blir gjort feil aukar. Den høge omgjerings- og opphevingsprosenten, nærmare 30 %, i Trygderetten om desse spørsmåla, underbyggjer dette, sjå punkt 4.

I 2004 vart det gjort ei undersøking av praksis på uføreområdet i Trygderetten, skrive av Imran Haider.¹⁷⁴ Forfattaren undersøkte alle omgjerings sakene frå Trygderetten i 2003, og konkluderte med at ein av hovudgrunnane til den høge omgjeringsfrekvensen var at Trygderetten og trygdeetaten tolka kriteriet om ”hensiktsmessig attføring og behandling” forskjellig.¹⁷⁵ Sidan undersøkinga vart gjennomført, har NAV-reforma tredd i kraft. Å samanlikne korleis den nye klageinstansen praktiserer dette vilkåret med den gamle trygdeetaten sin praksis, kan derfor gi visse indikasjonar på om reforma har, eller rettare sagt kjem til å vere, vellukka.

Dei materielle reglane for tildeling av uføreyting har dessutan endra seg noko dei seinare åra. Frå 1. januar 2005 vart reglane om at brukaren må ha gjennomført ”hensiktsmessig attføring” gjort strengare, sjå punkt 7.5. Dessutan vil det truleg skje større endringar i tida som kjem. Mellom anna skal ytingane om rehabiliteringspengar (ftrl. kap 10), attføringspengar (ftrl. kap. 11) og tidsavgrensa uførestønad (ftrl. § 12-9) bli slått saman til ei felles yting som er kalla Arbeidsavklaringspengar.¹⁷⁶ I punkt 10 vil eg seie noko om denne føreslåtte ytinga på bakgrunn av det følgjande.

7.3 Kort om dei andre vilkåra

Fleire vilkår må vere til stade for brukaren kan få tildelt uførepensjon eller tidsavgrensa uførestønad etter ftrl. § 12-9. For det første er hovudregelen i ftrl. § 12-2 at brukaren må ha vore medlem av trygda i tre år fram til uføretidspunktet. Uføretidspunktet blir regulert av

¹⁷⁴ Haider (2005)

¹⁷⁵ Ibid. s. 2.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009).

ftrl. § 12-10.¹⁷⁷ Uføreytingar blir gitt til folk i yrkesaktiv alder. Ftrl. § 12-4 seier derfor at personen må vere mellom 18-67 år.

Kravet til sjukdom går fram at ftrl. § 12-6. Vurderingane etter denne føresegna er samansette og kompliserte, og det vil sprengje rammene for avhandlinga å ta opp desse spørsmåla her. Eg nemner kort at det skal leggjast eit vitskapsbasert sjukdomsomgrep til grunn, og at det i Trygderetten sin praksis har vorte opna for at fleire sjukdommar har kome inn under omgrepet etter kvart.¹⁷⁸

Vidare må sjukdom, skaden eller lyten vere ”varig”. Dette vilkåret heng saman med kravet om at brukaren må ha gjennomgått ”hensiktsmessig behandling”, sjå punkt 7.4. I forarbeida framhevar departementet at det ikkje krevst at sjukdommen er livsvarig, men er inne på at det skal krevst ”betydelig lenger” enn to-tre år.¹⁷⁹ Av praksis frå Trygdeetaten var det tidlegare lagt til grunn sju år frå sjukemeldingstidspunktet som retningsgivande ved tildeling av uføreyting, og Trygderetten har slutta seg til dette i ei rekkje orskurdar.¹⁸⁰ I høve til den tidsavgrensa uførestønaden er det lagt til grunn at varigheiten er noko kortare. I brev frå Arbeids- og sosialdepartementet datert 20.10.04 kjem det fram at varigheitskravet skal vere fire til fem år for tidsavgrensa uførestønad. Grensene må avgjerast konkret. For kronisk utmattingssyndrom har Trygderetten t.d. lagt til grunn at 3-4 år er nok, dersom ikkje brukaren har vist teikn til betring.¹⁸¹ Ftrl. § 12-6 tredje ledd bestemmer at den varige funksjonsnedsettinga må vere ”hovedårsaken” til nedsettinga av arbeids-/inntektsevna. Det er den ”dominerande” årsaken som er det avgjerande.¹⁸²

¹⁷⁷ For rettspraksis om uføretidspunktet, sjå Rt. 2005 s. 548 og Rt. 2007 s. 912.

¹⁷⁸ Alkoholisme (TRR-1975-00795) narkomani (TRR-1986-01940), sosial mistilpassing (TRR-1978-00792), psykopati (TRR-1971-00116), fibromyalgi (TRR-1994-00021), kronisk utmattingssyndrom (TRR-2001-02719).

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 42 (1994-95) s. 8. Dette er uttalt i samband med den gamle folketrygdlova, men ordlyden i den nye er det same og skal tolkast på same vis, sjå Ot.prp. nr. 29 (1995-96) s. 124.

¹⁸⁰ Sjø mellom anna TRR-2002-04638.

¹⁸¹ Sjø mellom anna TRR-2002-04910.

¹⁸² Kjønstad (1992) s. 42. Samalikh årsakskravet i erstatningsretten, sjå mellom anna Rt. 1992 s. 64.

Ftrl. § 12-7 krev at inntektsevna må vere redusert med minst halvparten. For å fastsette uføregraden skal det takast utgangspunkt i ”ethvert arbeid som vedkommende nå kan utføre”, samanlikna med inntektsmulegheitene som vedkomande hadde før uføretilstanden oppsto, sjå § 12-7 andre ledd.¹⁸³

7.4 Hensiktsmessig behandling

7.4.1 Generelt om vilkåret

For å ha krav på ytingar etter ftrl. kap. 12 må personen ha gått gjennom ”hensiktsmessig behandling” for å betre arbeidsevna, jf. § 12-5 første ledd første punktum. Vidare er det eit krav at den enkelte må gjennomgå ”individuell og hensiktsmessig attføringsopplegg uten at inntektsevnen er bedret”, med mindre dette av openberre grunnar ikkje er hensiktsmessig. Kravet om gjennomført behandling og attføring heng saman med formålet til lova, nemleg å ”bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig”. Som understreka i forarbeida, kan krava til attføring og behandling samanliknast med kravet i erstatningsretten om at den enkelte er pliktig til å medverke til å avgrense skadefølgja.¹⁸⁴

Kravet til gjennomgått behandling heng saman med kravet om at inntektsevna må vere nedsett med minst halvparten, jf. § 12-7. Det er nemleg ikkje råd å seie noko om den endelege inntektsevna før ”hensiktsmessig behandling” er gjennomført. Problemstillinga ved vurderinga av dette kriteriet er derfor kva tidspunkt søkjaren har gjennomgått tilstrekkeleg med behandling.

Her må det gjerast ei skjønnsmessig heilskapsvurdering som må avhenge av kva legevitenskapen har av kunnskap om behandlingsmåtar.¹⁸⁵ Eit vesentleg vurderingstema blir

¹⁸³ For rettspraksis om føresegna, sjå Rt. 2005 s. 548. For ein kritisk gjennomgang av dommen, sjå Haider (2006)

¹⁸⁴ NOU 1990: 20 s. 379.

¹⁸⁵ Holgersen i Kjønstad (red.) (2007) s. 534.

då kva utsikter vedkomande har for å få betra arbeidsevna. Dette er ei medisinsk vurdering. Dersom personen har gjennomført det behandlingsopplegget som legen har tilrådd, utan at dette har betra inntektsevna, må utgangspunktet vere at vilkåret er oppfylt. Dette er også lagt til grunn i rundskrivet til NAV:

”Med ”relevante behandlingstiltak” menes i denne sammenhengen at medlemmet har gjennomgått den tilgjengelige behandling som behandler har anbefalt.”

Dersom behandlinga er av sær inngripande karakter, kan det vere spørsmål om personen er pliktig til å la seg underkaste seg denne. Som døme kan det nemnast store operasjonar, som amputasjonar. Det må gjerast ei konkret vurdering etter kva som er ulempene for brukaren (kor omfattande er operasjonen?), fordelane (kor stor er sjansane for vellukka resultat?), og tilslutt den subjektive innstillinga til personen.¹⁸⁶ Som eksempel kan nemnast TRR-1969-00071, som omhandla kriteriet om tenlegheit i den gamle folketrygdlova. Her kom Trygderetten til at personen si innstilling til operasjonen måtte tilleggjast avgjerande vekt.

Når det gjeld tidsavgrensa uførestønad, etter ftrl. § 12-9, er det grunn til å spørje om grensa for når ”hensiktsmessig behandling” er tilstrekkeleg gjennomført skal fastsettast noko tidlegare enn for tildeling av uførepensjon. Dette heng saman med at det for tildeling av tidavgrensa uførestønad skal fastsettast ein individuell oppfølgingsplan, der det kan bli stilt vilkår om ytterlegare behandling og tiltak, sjå ftrl. § 12-9 andre ledd. Då reglane om tidsavgrensa uførestønad vart vedtatt, var det i forarbeida uttalt at inngangsvilkåra for dei to ytingane skulle vere dei same.¹⁸⁷ I brev frå Arbeids- og sosialdepartementet av 20. oktober 2004, vart det likevel framheva at behandlingsskriteriet skulle tolkast lemplegare ved tildeling av tidsavgrensa uførestønad:

”Dersom relevante behandlingstiltak er gjennomgått i stønadsperioden på tre år mener departementet at lovens krav om ”at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling... for å bedre inntektsevnen eller arbeidsevnen” må anses å vere oppfylt. Det vil vere urimelig å utestenge en person fra trygdeytelser på bakgrunn av at det finnes ytterligere behandlingstiltak som kan forsøkes.”

¹⁸⁶ Kjønstad (1992) s. 82.

¹⁸⁷ Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) s. 35.

At behandlingvilkåret skal tolkast lemplegare for tildeling av tidsavgrensa uførestønad enn ved uførepensjon, er også lagt til grunn i rundskrivet til § 12-5 og i praksis frå Trygderetten.¹⁸⁸

7.4.2 Praksis frå Trygderetten og NAV Klage og anke

7.4.2.1 Innleiing

Som nemnt i innleiinga har eg gått igjennom 32 uføresaker der Trygderetten har overprøvd NAV Klage og anke. Av desse var det fire saker som omhandla ulik oppfatning av kva som var tenleg behandling. Av dei 28 sakene eg har sett på frå NAV Klage og anke er det åtte som dreier seg om behandlingvilkåret. Målsetting er å seie noko om område der NAV Klage og anke og Trygderetten ser ut til å vere ueinige, og ikkje gi ei uttømmende framstilling av praksisen på området.

7.4.2.2 Lik terskel?

Det kjem fram av Haider si undersøking at det er ein hovudskilnad i synet på behandlingvilkåret går på korleis Fylkestrygdekontoret og Trygderetten ser på betringsutsiktene.¹⁸⁹ Dette kan formulerast som at NAV Klage og anke og Trygderetten stiller ulike krav til vissheiten om at behandlinga skal ha effekt. Trygderetten krev, ifølgje Haider, at det er ”realistiske muligheter” til betring, medan Fylkestrygdekontoret krev at ”det ikke kan utelukkes” at brukaren blir betre av behandlinga.

På bakgrunn av mitt materiale finn eg ikkje grunnlag for å konkludere at NAV Klage og anke og Trygderetten framleis har ein ulik terskel for når vilkåret om ”hensiktsmessig behandling” er oppfylt, slik Haider gjer i si undersøking. Sjølv om ikkje NAV Klage og anke og Trygderetten gir eksplisitt uttrykk for terskelen, kan ein ved analyse forsøke å finne kva som er den eigentlige rettslege grunnivinga i vedtaket.¹⁹⁰ Sidan orskurdane og oversendingsbreva frå NAV Klage og anke er så svært konkret grunnitt, er det vanskeleg å

¹⁸⁸ Sjø mellom anna TRR-2005-03081, TRR-2005-01381 og TRR- 2006-03216.

¹⁸⁹ Haider (2005) s. 30 flg.

¹⁹⁰ Dette er eit spørsmål om konstruert ratio decidendi, sjå Eckhoff og Helgesen (2001) s. 165.

seie noko generelt om kor lista ligg. Som eg skal vise i det følgjande, meiner eg at det er meir tenleg å sjå på dei konkrete momenta som gjer seg gjeldande i saka.

7.4.2.3 Tilhøvet til tidsavgrensa uførestønad

Etter at Haider si undersøking vart gjennomført, har regelen om tidsavgrensa uførestønad blitt innført. Som vi såg skal behandlingvilkåret tolkast litt lemplegare for denne stønaden, enn for den varige. Følgjer NAV Klage og anke dette?

I mi undersøking frå Trygderetten har vedtaket blitt omgjort og brukaren tilkjent tidsavgrensa uførestønad i fem av dei 32 sakene. Berre i ei sak er tolkinga av behandlingskriteriet avgjerande – SAK 4. Her heiter det i oversendingsbrevet frå NAV:

”Da inngangsvilkårene for rett til uføreytelse ikke er oppfylt, kan det heller ikke gis rett til tidsbegrenset uførestønad, jf. § 12-9.”

I orskurden frå Trygderetten blir det vist til det overnemnte brevet frå Arbeids- og sosialdepartementet, og uttalt:

”kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling kan anses oppfylt når relevante behandlingstiltak er gjennomgått i en periode på tre år, og bruker fortsatt er under behandling, men utsikten til bedring er meir usikker og lengre fram i tid”.

I denne saka synast det som om NAV Klage og anke ikkje tek høgde for at behandlingvilkåret skal tolkast noko lemplegare for tildeling av tidsavgrensa uførestønad, noko som fører til at vedtaket blei omgjort av Trygderetten. Også i SAK 2 frå NAV Klage og anke Øst er vedtaket i omgjort i Trygderetten, og det er tilkjent tidsavgrensa uførestønad. Heller ikkje i denne saka ser det ut til at NAV Klage og anke vurderer å lempe på behandlingvilkåret.

Også i somme av dei andre sakene eg har undersøkt frå NAV Klage og anke er det grunn til å spørje seg om NAV Klage og anke har lagt lista for høgt for vurderinga av behandlingvilkåret. I SAK 6 frå NAV Klage og anke Nord blir det til dømes uttalt:

”Den ankende part krever subsidiært tidsbegrenset uførestønad. NAV Klage og anke Nord vil imidlertid påpeke at inngangsvilkårene er de samme for begge uføreytelsene. Når psykiater konkluderer med at all tilgjengelig behandling ikke er forsøkt og finner klart behandlingspotensiale, så kan ikke funksjonsnedsettelsen anses som varig. Den ankende part fyller derfor heller ikke vilkårene for tidsbegrenset ytelse.”

Særleg underleg er denne utsegna fordi psykiateren i si fråsegn skriv:

”Det er sannsynlig at hun trenger lang tid både på behandlingen, og å få ryddet opp i livsproblemene, kan en mulig løysning på problemet være å vurdere TU på 1-2 år.”

I oversendingsbrevet i SAK 2 frå NAV Klage og anke Oslo/Akershus blir det rett nok uttalt at behandlingstvilkåret ikkje er det same for tildeling av tidsavgrensa uførestønad, men dette var ikkje avgjerande for saka.

På spørsmål om praktiseringa av den tidsavgrensa uførestønaden, svarar informant 1 følgjande:

Intervjuar: ”Ein har vel sagt at ein skal lempe på vilkåra for å få tidsavgrensa uførestønad? Kan du seie noko om det?”

Informanten: ”Det skal vurderast like strengt. Det var kanskje noko liberalt på det området då den kom. For det var ein del usikkerheit rundt tolkinga av den bestemmelsen. Og samtidig fekk rehabiliteringspengane ei innskrenking i regelverket, så vart den tidsavgrensa nesten som ein erstattar. Men eg trur i alle fall at vi i NAV ikkje er fullt så liberale lenger, no når regelverket har gått seg litt meir til. Men det er klart at behandlingstvilkåret er kanskje litt meir liberalt, då, i forhold til ein varig uførepensjon. Og det følgjer jo av retningslinene også. Der vil jo ein kunne få ulik skjønnmessig vurdering i Trygderetten og NAV lokalt at noko kan ligge der, om kor langt ein har kome i forhold til den behandlinga og usikkerheiten i forhold til betringa.”

Etter dette kan det sjå ut som om det er noko forskjellsbehandling innan NAV Klage og anke omkring at behandlingstvilkåret skal tolkast meir lempeleg for tildeling av tidsavgrensa uførestønad. Det kan av utsegna i alle fall sjå ut som at dersom NAV lokalt ikkje lempar på vilkåret, blir heller ikkje dette gjort i NAV Klage og anke. Dette kan henge saman med den manglande viljen i NAV Klage og anke til å overprøve den skjønnsmessige vurderinga som er gjort i førsteinstansen, sjå punkt 4.

7.4.2.4 Betydninga av at brukaren er i fortsatt behandling eller framtidig behandling

Ei formulering som går igjen frå NAV Klage og anke er at det for tidlig å konkludere så lenge behandling ikkje er prøvd, eller behandlinga ikkje er avslutta. På denne måten lar klageinstansen vere å ta stilling til om vilkåret reint konkret er oppfylt, og avslår søknaden på det grunnlaget. Når saka så kjem til Trygderetten, blir vedtaket oppheva fordi saka er for

dårleg opplyst,¹⁹¹ sjå nærmare punkt 6.1.2.4. Denne tendensen finn også Haider i si undersøking.¹⁹²

7.5 Hensiktsmessig attføringstiltak

7.5.1 Generelt om vilkåret

Dersom det av openberre grunnar ikkje vil vere ”hensiktsmessig”, kan det gis uføreyingar berre dersom personen har gjennomført eller forsøkt å gjennomføre ”individuell og hensiktsmessig attføringsopplegg”, utan at inntektsevna er betra, jf. ftrl. § 12-5 første ledd andre punktum. Kravet om ”åpenbare grunner” kom inn i 2005 og medførte at krava i lova vart gjort strengare. I forarbeida er det framheva at endringa kom som følgje av at det i lagmannsretten var statuert ein meir liberal praksis enn i trygdeetaten og Trygderetten, og regjeringa ønska å innskrenke denne praksisen.¹⁹³

Denne grunngevinga er merkeleg, for det er temmeleg få dommar frå lagmannsrettane frå tida før lovendinga der domstolane har sett til side Trygderetten si tolking av ”hensiktsmessige attføring”. Viss ein søker i Lovdata på ”hensiktsmessig behandling og attføring” eller ”hensiktsmessig attføring” kjem det opp totalt 17 i lagrettsdommar frå tida før 24.oktober 2004 (som var tidspunktet for framlegginga av Ot.prp. nr. 9 (2004-2005)). Av desse får staten medhald i sju saker, medan saksøkjaren får medhald i ti. Av desse ti er Trygderetten si tolking av vilkåret ”hensiktsmessig attføring” eksplisitt sett til side i tre saker.¹⁹⁴ Resten dreier seg om feil faktum,¹⁹⁵ saksbehandling¹⁹⁶ eller lovtolkingsfeil av andre kriterier.¹⁹⁷

Staten får altså medhald i sju saker der spørsmålet om lovtolking av ”hensiktsmessig attføring” har vore prøvd, mot tre til føremon for den private parten. I nokre av sakene blir det uttalt generelt om kriteriet at: ”Etter praksis skal det meget til for at attføringsmulighetene anses uttømt eller urealistiske”¹⁹⁸ og ”det skal mye til for at attføringsmulighetene anses uttømt eller urealistiske”.¹⁹⁹ At dette skal vere grunnlag for å påstå at det er statuert ein liberal praksis i lagmannsretten, stiller eg meg undrande til. Dette illustrerer etter mitt syn at forarbeid på uføreområdet kan vere prega av hastverksarbeid, og bør såleis tilleggast mindre rettskjeldevekt enn elles, sjå punkt 2.1.

¹⁹¹ TRR-2008-00570 (SAK 2), TRR- 2007-03132 (SAK 7) og TRR-2007-03790 (SAK 14).

¹⁹² Sjå Haider (2005) s. 33.

¹⁹³ Ot.prp. nr. 9 (2004-2005) s. 17.

¹⁹⁴ LB-1999-1192, LB-2000-365, LG-2001-55.

¹⁹⁵ LH-2004-44042, LB-2002-2580, LF-2001-686.

¹⁹⁶ LF-2001-164, LG-2001-874.

¹⁹⁷ LB-2002-3880, LB-2001-3483.

¹⁹⁸ LG-2001-1866.

¹⁹⁹ LG-2001-55.

Uansett kva som i si tid var grunngevinga for innføring av kravet om ”åpenbare grunner”, er det klart at lovendinga innebar ei innsnevring av vilkåret om gjennomført attføring. ”Åpenbare grunner” er eit strengt krav.

I forarbeida blei det som sagt framheva at det var ønskeleg med ei innskjerping. Her blei det understreka: ”Endringa inneber at tenleg attføring skal vere prøvd før ei uføreyting kan bli gitt, uavhengig av diagnose- eller aldersgruppe”.²⁰⁰ Dette kan ikkje takast heilt på ordet, det må opnast for unntak i dei heilt klare tilfella, noko som klart nok går fram av ordlyden, jfr. ”åpenbare grunner”. Som nemnt tilseier omsynet til å kunne rekne ut si rettstilling på førehand at ordlyden ikkje skal tolkast innskrenkande i saker på uføreområdet, sjå punkt 2.1.

Men hovudregelen er likevel at attføring skal vere prøvd. Formålet med innskjerpinga var auka satsing på den såkalla arbeidslina,²⁰¹ som vi har sett også er ein av målsettingane ved NAV-reforma.

Trygderetten har i fleire orskurdar før lovendinga uttalt at det må krevjast mykje for å godta at alle behandlings- og attføringsopplegg er uttømt.²⁰² I rundskrivet er det om dette kriteriet framheva at avgjerda må ”bero på en konkret vurdering av de medisinske opplysningane i saken, sammenholdt med opplysninger om funksjonsevnen. Diagnosen alene vil sjeldan være tilstrekkelig for å kunne ta stilling til hvorvidt det foreligger ”åpenbare grunner”.

Eit særleg problem er dei sakene kor ”attføring” er avslått fordi det ikkje er ”hensiktsmessig”, sjå ftrl. § 11-6, mens uføreyting blir avslått fordi det ikkje er vist at ”åpenbare grunner” tilseier at attføring ikkje er ”hensiktsmessig”. I slike tilfelle kan det

²⁰⁰ Ot.prp. nr. 9 (2004-2005) s. 29.

²⁰¹ Ibid. s. 17.

²⁰² TRR-1999-02918, TRR-2001-00749, TRR-2002-00507, TRR-2002-00609, TRR-2002-03609, TRR-2002-04383, TRR-2002-04572, TRR-2003-00369 og TRR-2003-01853.

tenkjast at personen korkje får uføreyting eller attføring pga. av dei strengare krava i ftrl. § 12-5 – brukaren er altså for sjuk for attføring, men for frisk for uførepensjon.

Konsekvensen for brukaren vil i så fall verte at han eller ho kan bli nøydde til å søke om økonomisk sosialhjelp.

Spørsmålet er ikkje diskutert i forarbeida i samband med innskjerping av attføringsvilkåret. I brev til Rikstrygdeverket, datert 20.10.2004, tok likevel Arbeids- og sosialdepartementet opp spørsmålet om praktisering av vilkåret om varig sjukdom, sjå punkt 7.4.1., skulle praktiseras like strengt for tildeling av uførepensjon og tidsavgrensa uførestønad. Her vart det uttalt:

”En likeartet praktisering av vilkårene for de to ytelsene vil medføre at en del personer som er for syke til å vende tilbake til arbeidslivet eller gå over på yrkesrettet attføring, må forsørges av familie eller søke om økonomisk sosialhjelp. Slike konsekvenser vil ikke være i tråd med forutsetningene for de senere endringene i regelverket, jf. uttalelse i Ot.prp. nr. 10 (2003-2004)...”.

Utsegna det blir vist til, kom i forkant av lovendring av rehabiliteringsperioden i ftrl. § 10-8. Ho er såleis ikkje heilt overførbar for det spørsmålet vi her står overfor. Like fullt indikerer formuleringa at det ikkje er eit ønskje at dei som fell mellom to ytingar, skal vere avhengig av økonomisk sosialhjelp for å klare seg. Dette følgjer elles også av formålsføresegna i ftrl. § 1-1 kor det heiter at:

”Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved ..., sykdom og skade, uførhet...”.²⁰³

Dette kan tyde på at det strenge attføringsvilkåret for tildeling av uførepensjon bør tolkast noko lempelegare ved tildeling av tidsavgrensa uførepensjon. Runar Narvland har formulert dette som at det kan hende at løysinga på dilemmaet er at attføringsvilkåret ved tildeling av denne ytinga skal praktiseras med ”rimelighet”.²⁰⁴ Mot dette synet kan det innvendast at dette kan skape ein uavklart og vanskeleg rettskjeldesituasjon for saksbehandlarane i NAV. Ordet ”rimelighet” er sær s vagt og skjønnsmessig. Saksmengda i trygdeapparatet tilseier at det vil vere umuleg for trygdefunksjonæren å vurdere

²⁰³ Det kan ikkje utleiast rettar etter formålsføresegna, men han kan vere med som eit tolkingsmoment ved fastleggginga av andre føresegner i lova, sjå Ot.prp. nr. 29 (1995-96) s. 26.

²⁰⁴ Narvland (2005) s. 192.

rimelegheiten av alle slike vedtak.²⁰⁵ Vi ser her at dei to idealane om ”rettsgodheit” og ”rettslikskap” kan kome i konflikt med kvarandre.

Spørsmålet om attføringstiltak skal tolkast meir liberalt ved vurdering av tidsavgrensa uførestønad enn ved uførepensjon, har vore oppe i Trygderetten fleire gonger. I TRR-2006-03216 heiter det:

”Det kan ikke være formålet med de nevnte bestemmelsene at de medlemmer som for tiden er for dårlige til å gjennomføre en hensiktsmessig attføring, men som ikke lenger fyller vilkårene for rehabiliteringspenger, helt skal falle ut av folketrygdens stønadssystem. Det følger således etter rettens syn direkte av en naturlig forståelse av ordlyden i folketrygdloven § 12-9, samt bestemmelsens formål, sammenholdt med folketrygdloven § 12-5, at attføringskravet skal praktiseres lempeligere ved tidsbegrenset uføreytelse enn ved en varig uføreytelse. Sterke reelle hensyn støtter også en slik tolkning.”²⁰⁶

Det er altså praksis i Trygderetten for at det blir stilt lågare krav til attføring ved tildeling av tidsavgrensa uførestønad enn ved tildeling av uførepensjon. Slik praksis skal tilleggjast betydeleg vekt i dei tilfella praksisen er ”langvarig, omfattende og konsekvent”, sjå punkt 2.1. At praksisen her ikkje er spesielt langvarig, svekkar nok vekta noko. Det finst dessutan fleire orskurdar der Trygderetten ikkje uttalar seg om attføringsvilkåret ved tildeling av tidsavgrensa uførestønad, trass i vedtaket frå NAV blir omgjort.²⁰⁷ På bakgrunn av dette må spørsmålet seiast å førebels vere uavklart. Logikken i systemet og sterke reelle omsyn tilseier etter mitt syn å legge til grunn Narvland si forståing om at attføringsvilkåret bør tolkast med ”rimelighet”. Det kan også sjå ut som om dette blir gjort i den konkrete vurderinga i Trygderetten i mange saker.

Kva som er tenleg behandling eller attføring avgjerast etter kriteria som er lista opp i § 12-5 andre ledd. Her heiter det at det skal leggjast vekt på ”alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter”. Det skal også leggjast vekt på mulegheitene for å få arbeid ved å flytte eller pendle.

²⁰⁵ Bruken av ”reelle omsyn” på ulike rettsområde er omhandla av Asbjørn Kjønstad i Syse m.fl. (red.) (2006) s. 357-382.

²⁰⁶ Sjø også TRR-2006-00365, TRR-2005-03081, TRR-2005-01381, TRR-2006-00929 og TRR-2007-00394.

²⁰⁷ Frå mitt utval sjå TRR-2007-03616, TRR-2007-03011, TRR-2007-00318.

7.5.2 Praksis frå Trygderetten og NAV Klage og anke

7.5.2.1 Innleiing

Kravet til at brukaren må ha gjennomført tenleg attføring blei som nemnt skjerpa inn i 2005. Haider undersøkte 160 saker og kom til at Trygderetten og fylkestrygdekontora i stor grad la forskjellig norm til grunn når det skulle vurderast om vilkåret var oppfylt. Der Trygderetten kravde at attføringstiltaka skulle føre til ”reelle muligheter” til å kome i arbeid, meinte fylkestrygdekontra at det var tilstrekkeleg at tiltaket ”øker mulighetene” på arbeidsmarknaden.²⁰⁸ Kva endringar i praksis har lovendringa ført med seg?

7.5.2.2 Lik terskel?

I saksutvalet mitt er 15 av 32 sakene omgjort eller oppheva i Trygderetten med grunngiving i attføringvilkåret. I TRR-2007-02923 (SAK 1) fastslår Trygderetten at vilkåret er oppfylt fordi det er ”lite realistisk” å vente at AP med ytterlegare attføringstiltak skal oppnå betring av arbeidsevna. NAV Klage og anke har på si side ikkje kome med noko generell merknad om kor grensa går, men viser til ”psykologens anbefalinger”. I TRR-2007-03080 (SAK 8) kjem NAV Klage og anke til at vilkåret i § 12-5 er oppfylt, og viser til utsegn frå NAV Forvaltning Arbeid som uttalar at ut frå omsyn til alderen (61 år), krava på arbeidsmarknaden og sjukdomsbiletet til brukaren, er det ikkje ”realistisk håp” om at brukaren ville kome tilbake i arbeid.

I utvalet er det berre i denne eine saka at NAV Klage og anke nyttar ein generell terskel som seier kor grensa går. Langt vanlegare, som t.d. TRR-2008-01106 (SAK 11), er det at klageinstansen i oversendingsbrevet kjem med formuleringar om at openberre grunnar er eit ”forholdsvis sterkt begrep, som gjør at det bare unntaksvis vil være uaktuelt å fravike vilkåret...”.²⁰⁹ Etter at dette er konstatert blir det trekt fram medisinske sakkunne vurderingar som taler i favør av at sjukdommen ikkje er av ein slik alvorleg karakter at det

²⁰⁸ Haider (2005) s. 46.

²⁰⁹ Dette er ei omskriving av rundskrivet. Her har det dessutan snike seg inn ein trykkfeil. Det riktig er ”unntaksvis er aktuelt”.

føreligg ”åpenbare grunner”, sjå TRR-2007-02923 (SAK 1), TRR-2007-03125 (SAK 19), TRR-2007-03792 (SAK 30). Kravet om uførepensjon blir så avslått på dette grunnlaget.

Som eg var inne på i punkt 7.4.2.2 er grunngivingane i utvalet så konkret grunngitt at det etter min meinig vil vere lite tenleg å forsøke å finne ein slik uuttalt meinig om kor terskelen går. Heller ingen av informantane gav grunnlag til å trekke nokre om at Trygderetten og NAV Klage og anke om terskelen for å få uføreyting.

Eg vil derfor konsentrere meg om vektinga av dei konkrete momenta i ftrl. § 12-5 andre ledd, samt vektlegginga av NAV Arbeid og dei ulike sakkunninge fråsegner som slår ut forskjellig i Trygderetten og NAV Klage og anke.

7.5.2.3 Vektiga av dei ulike momenta

Reglane om at brukaren må gjennomgå ”hensiktsmessig behandling” og kravet til gjennomgått attføring, er såkalla avvegingsnormar.²¹⁰ Det vil seie at regelen gir tilvising på ei skjønsmessig vurdering, som blir supplert med retningsliner i ftrl. § 12-5 andre ledd om korleis denne vurderinga skal gjerast. Det er rettsbrukaren som skal gjere vurderinga, og det skal takast utgangpunkt i kva som er tenleg i det enkelte tilfellet.

I fleire saker i utvalet frå Trygderetten blir dei konkrete momenta som er lista opp i § 12-5 andre ledd, utslagsgivande for omgjeringa. Trygderetten har ved vurdering av saka trekt inn fleire moment som ikkje har vore vektlagt frå NAV si side, t.d. vanskeleg oppvekst (SAK 1) arbeidserfaring (SAK 28, SAK 1), manglande kompetanse (SAK 29), utdanning (SAK 19, SAK 1) og alder (SAK 6, 9, 16).

Vi byrjar med aldersmomentet. TRR-2008-00597 (SAK 16) gjaldt ei 65 år gammal kvinne med smerter i skulder og nakke. Legen hadde konkludert med at fortsatt behandling kunne betre funksjonsevnen. NAV Klage og anke av slo søknaden med denne grunngivinga, fordi

²¹⁰ Meir om dette sjå Eckhoff og Sundby (1976) s. 132 flg.

det var for tidleg å konkludere med at behandlingvilkåret i § 12-5 var oppfylt.

Trygderetten kom til motsett resultat og uttalte:

”Ut fra utviklingen i denne saken så langt (over 7-8 år), og ut fra Aps alder (snart 65 år) og øvrige forhold av betydning for framtidige inntektsmuligheter, kan retten ikke se at fortsatt behandling for hennes plager vil kunne bringe henne tilbake i ordinært arbeid innen hun når aldersgrensen for alderspensjon.”

I TRR-2007-03011 (SAK 9) avslår NAV Klage og anke uføreyting med denne grunngivinga:

”Intensjonen med bestemmelsen er å forhindre at yngre personer blir passive mottakere av trygdeytelser fra tidlig alder. Den ankende part er 26 år og kommer helt klart inn under denne persongruppen”.

Trygderetten samtykka på si side til tidsavgrensa uførestønad og uttalte:

”Retten er enig med ankemotparten at APs alder er et forhold av betydning for attføringsmuligheter. Dette er også lovfestet i folketrygdloven § 12-5. Fremtidsutsikter grunnet lav alder, er imidlertid ikke uten videre avgjørende.

Retten legger avgjørende vekt på vurderinger fra APs behandlere gjennom flere år, jf. ovenfor. Den finner at hensynet til hennes helsetilstand og utviklingen av denne, i dette tilfellet gjør videre særskilte attføringsforsøk uaktuelt for tiden.”

Det kan altså sjå ut som om NAV Klage og anke og Trygderetten vektar aldersmomentet i ftrl. § 12-5 andre ledd forskjellig. Dersom brukaren er ung, trekker NAV Klage og anke dette fram som eit moment som talar imot at vilkåret er oppfylt. Det motsette, at klagaren er gammal, blir det på si side ikkje lagt nemneverdig vekt på. Grunngivinga som er gitt i vedtaka er at det i forarbeida er påpeikt at innskjerpinga av attføringsvilkåret skal gjelde uavhengig av alder og diagnose, noko som det også er vist til i rundskrivet. Trygderetten ser likevel ut til å gjere ei annleis vurdering i enkelte saker. I TRR-07-03199 (SAK 6), kor brukaren var 62 år, blir det til dømes uttalt i internnotatet:

”Noe ytterligere attføring er vel neppe hensiktsmessig, daps alder tatt i betraktning”.

Når det gjeld vurderinga av aldersvilkåret kan også SAK 2 frå NAV Klage og anke Nord vere illustrerande. Dette gjaldt ein 61 år åring som så tidleg som 1985 til 1988 hadde fått yrkesretta attføring og omskolert seg innan økonomi og administrasjon. Han vart sjukemeldt i 2004, og i 2006 vart han sendt på arbeidsutprøving hos Fretex. Dette var eit tiltak som vart karakterisert som ”forfeilet” frå NAV Arbeid si side, og det vart konkludert med at ”mye av ansvaret må legges på Fretex for manglende evne til å tilpasse

utprøvingen”, sjølv om også brukaren måtte bære ”noe av ansvaret”. Denne konklusjonen fører til at NAV Trygd innstiller på at attføringsvilkåret er oppfylt, men at sjukdomsvilkåret ikkje er det, noko NAV Klage og anke vurderer motsett, altså trass i at mannen er 61 år og hadde blitt forsøkt attført to gongar tidlegare.

At det er forskjell i synet på aldersvilkåret blir underbygd av informant 6:

”...eg har inntrykk av at Trygderetten går veldig lågt i alder. Så har ein passert 55, så er ein for gamal for attføring. I alle fall viss du har passert 60, då kan du berre gløyme ekstern attføring. Eg tykkjer det blir litt feil, altså...”

Mitt inntrykk er at NAV Klage og anke og Trygderetten les utsegna i forarbeida om at innskjerpinga skal gjelde uavhengig av diagnose- og aldersgruppe” noko forskjellig, og at dette fører til omgjeringar i ein del saker. Kva vekt alder skal tillegast i den konkrete vurderinga, blir derfor utslagsgivande.²¹¹

Eit anna moment som det kan vere usemje om, er kva vekt det skal leggjast på folk sine evner og utdanningsnivå. I TRR-2007-02923 (SAK 1) er det lagt vekt på mangelfull skulegang og ”evnemessig begrensinger” ved vurderinga om tenleg attføringstiltak er gjennomført.²¹² Dette ser det ikkje ut til er nærmare vurdert av NAV Klage og anke. Utvalet rundt desse spørsmåla er lite, men kan likevel underbygge Haider sin konklusjon om at utdanningsnivå sjeldan blei vektlagt i trygdeataten.²¹³

Eit element som blir vektlagt forskjellig i Haider si undersøking er språkbarrierer for å kome ut i arbeid,²¹⁴ noko som særleg gjer seg gjeldande for innvandrarbefolkninga. I utvalet mitt er det ingen saker frå Trygderetten som går direkte på dette, men i intervjurunden kom det fram at enkelte ser ut til å meine at Haider sitt funn framleis kan stå ved lag. Informant 6 uttalar:

²¹¹ Haider (2005) s. 47 trekk også fram dette.

²¹² Sjå også TRR-2007-03125 (SAK 19).

²¹³ Haider (2005) s. 52.

²¹⁴ Ibid. s. 48.

”..eg ser at Trygderetten dreg inn veldig mykje dette med kulturell bakgrunn, at dei ikkje kan språk når dei skal vurderer attføringsvilkåret, og det synes eg kan kome litt skeivt ut.”

Om det føreligg ei reell motsetning mellom praksis i Trygderetten og NAV Klage og anke, tørr eg ikkje seie med sikkerheit. Den attføringskunnige medlemmen eg intervjuar uttrykte dette om den konkrete vurderinga som er gjort i NAV Klage og anke:

”Men i dei sakene som vi omgjer, så mener eg vel kanskje at NAV har tenkt litt snevert.”

At NAV Klage og anke i mindre grad enn Trygderetten vurderer dei ulike momenta i den konkrete heilskapsvurderinga, er det rettskunnige medlemmet inne på:

”..sånn vil det jo ofte vere i forvaltninga, at dei har masse saker og så må dei innan eit skjønnsstema lage seg meir firkantede køyreregler for å kome fram til eit standpunkt. Skjønnsområder blir jo gjerne litt mindre når forvaltningen trass alt skal drive en masseproduksjon av vedtak.”

Illustrerande for synet til Trygderetten i enkelte saker kan vere denne utsegna i det interne dokumentet frå juridisk kunnig medlem i TRR- 2007-03447 (SAK 24):

”Jeg sitter etter dette igjen med en følelse av at NAV i denne saken i for stor grad har hengt seg opp i attføringsvilkåret i § 12-5 første ledd, og i for liten grad har sett hen til sakens realiteter.”

Å berre sjå på sakene frå Trygderetten vil her kunne innebere at ein får eit feilaktig inntrykk. Her har eg nemleg berre sett på saker til gunst for den ankande parten. Det er derfor nødvendig å trekke fram nokre av sakene frå dei forskjellige NAV Klage og ankekontora. Men også ut i frå desse sakene sit eg igjen med inntrykket av at NAV Klage og anke sjeldan trekker fram momenta som er lista opp i andre leddet i føresegna, og vurderer desse.

Også her kan SAK 4 frå NAV Klage og anke Oslo og Akershus vere illustrerande. I denne saka er uførepensjon avslått fordi attføringsvilkåret ikkje er oppfylt. I grunngivinga blir det vist til rapporten frå avklaringskurset, og NAV Klage og anke trekkjer fram:

”Det konkluderer vidare med at den ankende part bør kompenseres for smerter, ubehag og begrensinger gjennom å ha en arbeidssituasjon som er tilsvarende positiv motiverende og i tråd med hennes personlighet for å kunne se et langvarig arbeidsforhold som realistisk”.

Ut frå denne grunngivinga kan avslaget verke greitt nok, men i neste setning i rapporten, som ikkje NAV Klage og anke trekker fram i grunngivinga si, heiter det:

”Gitt X’s (ankande part) arbeidskarriere, personlige preferanser og personlighet, samt alder, er dette en utfordring, og noe som vil kunne påvirke hennes muligheter til helt eller delvis gjeninntreden i arbeidslivet”²¹⁵

Vi ser altså at det kan verke som om NAV Klage og anke ikkje har teke stilling til momenta i si vurdering. Dei er i alle fall ikkje nemnt i grunngivinga. Særleg spesielt er dette når samtlege sakkuninge i saka trekker i retning av å tilkjenne uføreyting.

Etter dette meiner eg det er grunnlag for å konkludere med at NAV Klage og anke og Trygderetten vektlegg fleire av momenta i § 12-5 andre ledd forskjellig. Det er framfor alt aldersmomentet som ser ut til å slå ut mest. Men også dei andre momenta som er lista opp i § 12-5 andre ledd verkar lite omsyntatt i NAV Klage og anke i mange saker. Trygderetten omgjer derfor mange saker.

7.5.2.4 Innstillinga frå NAV lokalt og NAV Arbeid

Som vi såg i punkt 5.3 skal NAV lokalt skrive ei innstilling til NAV Forvaltning når brukaren sett fram krav etter folketrygdlova. NAV-reforma er enno ikkje fullt ut gjennomført. I mange av sakene eg har sett på er det derfor NAV Arbeid som skriv innstillinga om attføringsvilkåret er oppfylt. I desse sakene er det NAV Forvaltning Trygd som fattar vedtak i førsteinstans. Problemstillinga her er kva vekt NAV Klage og anke og Trygderetten legg på innstillingane frå NAV Arbeid og NAV lokalt.

Eg tek føre meg NAV Arbeid sine innstillingar først. I rundskrivet til føresegna, som var gjeldande før NAV-refoma, heiter det:

”Trygdeetaten kan bare avslå uføreytelser med hjemmel i attføringsvilkåret i § 12-5, i de tilfeller hvor det fremkommer av Aetat sin begrunnelse at brukeren ikke ville ta imot attføringstilbud eller ikke er motivert.”

I fleire saker set NAV Klage og anke til side vurderinga som er gjort i NAV Arbeid, som for sitt vedkomande konkluderer med at vilkåret om tenleg attføring er oppfylt, sjå t.d. TRR-2008-01106 (SAK 11), TRR-2007-03363 (SAK 12), TRR-2007-03183 (SAK 20) og

²¹⁵ Rett nok er setninga sitert i ”sakens opplysning”, men her er sitatet ikkje korrekt gjengive.

TRR-2008-00307 (SAK 28).²¹⁶ I alle desse sakene gir Trygderetten den ankande parten medhald med tilvising til vurderingane som er gjort i NAV Arbeid. I sakene frå Trygderetten har eg ikkje fått innsyn i heile saksmappa, slik at eg kan ikkje vurdere grunngevinga som er gitt i NAV Arbeid fullt ut.

Av dei sakene eg har sett på, er det kun ei sak der motivasjonsvurderingar er eksplisitt nemnt frå NAV Klage og anke si side. Dette er SAK 8 frå NAV Klage og anke Oslo og Akershus. I grunngevinga i oversendingsbrevet frå NAV Klage og anke i SAK 6 heiter det:

”NAV Klage og anke oppfatter ikke at den kartlagte arbeidsevnen i rapporten er forenlig med de nevnte medisinske opplysningene[...]NAV Klage og anke kan ikke se at arbeidsutprøving med store fravær, samt kort arbeidstiden kan anses som hensiktsmessig atføringsforsøk” (sic.)

Av andre saker der NAV Forvaltning Trygd ser ut til å sette til side NAV Arbeid si vurdering utan å grunngi eksplisitt i motivasjon frå brukaren er SAK 5 frå NAV Klage og anke Nord, SAK 2 og 7 frå NAV Klage og anke Øst.

Det kan derfor sjå ut som om NAV Klage og anke held seg noko fritt til rundskrivet på dette punktet. Dette blei stadfesta av fleire av informantane. Informat 3 uttaler:

”Om det gjennomførast fullt ut, det kan *eg ikkje garantere*, men eg prøver å få dei andre til å følge den policyen som Trygderetten har etablert, at dersom vedkomande er motivert til å prøve seg og har gjort det han kan, og dei tiltaka som er forsøkt er hensiktsmessige i forhold til sjukdommen, så må vi godta det.

...

Det rundskrivet er ikkje heilt godt på akkurat det området.” [mi utheving]

At Trygderetten og NAV Klage og anke ofte kan vere ueinige om vektlegginga av NAV Arbeid si vurdering av saka, kom også fram i Haider si undersøking.²¹⁷ Som nemnt innleiingsvis er ein av hovudmåla for NAV-reformen å sørge for ein meir heilskapeleg arbeids- og velferdssektor. Konfrontert med dette, uttalar same informant:

”Ja, det er det jo. Men om ein har lukkast, det er ein annan skål. Det er nesten litt uheldig at du skriv oppgåva di i den etableringsfasen som vi er inne i. Sånne ting har ikkje gått seg heilt til. Det gjenstår nok litt.”

²¹⁶ Sjå også TRR-2008-00597 (SAK 16) kor det i internrapporten blir vist til rapport frå atføringsbedrift.

²¹⁷ Haider (2005) s. 49.

At det er ein veg å gå her, blir også framheva av informant 4:

”Der er det nok litt snevert hos tidlegare Aetat, for å seie det på den måten. Når saka kjem hit så ser vi breiare på han. Då kan det ofte vere at vi er ueinige i konklusjonen som kjem frå Aetat, sjølv om den kan vere klar nokre gonger.”

Informant 6, som var den saksbehandlaren med lengst fartstid i etaten, gir uttrykk for korleis ho praktisk løyser dette problemet:

”Vi skal ikkje overprøve det Aetat har konkludert med. Men eg synes det er ein god del saker der eg kjenner at eg ikkje er enig med Aetat, altså, at det er for lettvint.[...] Og då vinklar vi det litt meir over på § 12-6. At sjukdomsvilkåret og kanskje behandlingsvilkåret ikkje er oppfylt. For vi kan ikkje seie at attføringsvilkåret ikkje er oppfylt.”

Av utsegna kan det sjå ut som om saksbehandlaren bevisst omsubsumerer den rettslege vurderinga når ho skal gjere vedtak i saka. Det kan sjå ut som at dette gjerast for å omgå rundskrivet.

Etter dette kan det sjå ut som om NAV Klage og anke generelt legg relativt liten vekt på NAV Arbeid si inntilling i saka. Trygderetten ser ut til å vektleggje desse tyngre. Ein del saker blir omgjort på dette grunnlaget.

Det neste spørsmålet blir så om denne praksisen har endra seg i dei sakene der det er oppretta lokale NAV-kontor. I somme saker der NAV Arbeid er gått inn i NAV lokalt, kan det sjå ut som om usemja mellom det tidlegare Aetat og Trygdeetat er vidareført, sjå t.d. sakene TRR-2007-03735 (SAK 13), frå SAK 6 Klage og anke Nord, SAK 4 Klage og anke Oslo/Akershus. Dette blir stadfesta av det attføringskunnige medlemmen i Trygderetten:

”Og vi ser ofte i sånne saker at det er litt ulik innstilling frå NAV lokalt. At dei kanskje har innstilt på ein uførepensjon, mens klage og anke går imot, gjerne ved hjelp av rådgivande overlege, som ser kort på saken.”

Ein av målsettingane i NAV-reformen er å skape ein meir heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning. Det må derfor vere ein føresetnad for at NAV-reformen skal lukkast at NAV Forvaltning og NAV lokalt sine vurderingar av sakene blir meir eins. Ei nærmare vurdering av dette vil eg gjere i punkt 9.3.

7.5.2.5 Vilåret i høve til tidsavgrensa uførestønad

Som eg var inne på ovanfor, kan det sjå ut som om det er noko tvil rundt spørsmålet om attføringsvilåret skal praktiserast lempelegare ved tildeling av tidsavgrensa uførestønad. Korleis praktiserer NAV Klage og anke dette vilåret?

I tre av sakene i mitt saksutval er vedtaket om avslag frå NAV Klage og anke omgjort i Trygderetten slik at den ankande parten blir tilkjent tidsavgrensa uførestønad (TRR-2007-03616, TRR-2007-03011, TRR-2007-00318),²¹⁸ med grunngiving i attføringsvilåret. At attføringsvilåret skal praktiserast lempelegare i tidsavgrensa uføresaker er det likevel ikkje gitt eksplisitt uttrykk for frå Trygderetten i nokre av desse sakene. Men det faktum at Trygderetten omgjer sakene på dette grunnlaget, tyder på at dei praktiserer vilåret lempelegare for tildelinga av tidsavgrensa uførestønad, i motsetnad til NAV Klage og anke.

I saksutvalet frå NAV Klage og anke Øst (SAK 7) er det ei sak som illustrerer NAV sin praksis rundt dette spørsmålet. Her hadde klagaren fått avslag på søknad om attføring med grunngiving om at dei ”medisinske opplysninger i saken” tilsa at det ikkje var ”virkemidler som er hensiktsmessige”. NAV Forvaltning kom likevel til attføringsvilåret ikkje var oppfylt, med tilvising til det skjerpa attføringsvilåret, og avslo søknaden om uførepensjon. NAV Klage og anke slutta seg til dette. Saka illusterer problemstillinga om ”for sjuk for attføring, men for frisk for uførepensjon” som eg var inne på over. I denne saka har NAV Klage og anke ikkje praktisert vilåret med ”rimelighet”, slik Runar Narvland argumenterte for.²¹⁹

Gjennomgangen tyder på at NAV Klage og anke og Trygderetten kan virke delte i spørsmålet om korleis attføringsvilåret skal praktiserast i høve til tidsavgrensa uførestønad. Som eg kjem tilbake til kan dette kome av at det blir lagt forskjellig vekt på reelle omsyn i den konkrete saka, sjå punkt 9.2.

²¹⁸ SAK 4, SAK 9 og SAK 20.

²¹⁹ Sjå også SAK 2 NAV Klage og anke Oslo og Akershus.

7.6 Særleg om vektleggjing av dei sakkunnige erklæringane

7.6.1 Innleiing

Problemet i mange av sakene i undersøkinga, både i sakene frå Trygderetten og sakene frå NAV Klage og anke, er at det føreligg legeerklæringar som trekker i forskjellige retningar. At legar stundom er ueinige om dei medisinske vilkåra er oppfylt i uføresaker, er ikkje nokon ny observasjon.²²⁰ Frå ein juridisk synsvinkel blir spørsmålet: kva verknad får dei sprikande legeerklæringane for om vilkåra i ftrl. § 12-5 er oppfylt, i Trygderetten og i NAV Klage og anke?

7.6.2 Kasuistikken frå NAV Klage og anke og Trygderetten

Ein årsak som går igjen som omgjeringsgrunn i Trygderettssakene, er at dei sakkunnige vurderingane er vektlagt forskjellig. Her kan det vere grunn til å understreke at saksbehandlarane i NAV Klage og anke ikkje har særleg attføring eller medisinsk sakkunne, ut over den erfaringa dei har fått som saksbehandlarar i NAV og Trygdeetaten. Slik eg vurderer sakene eg har fått inn syn i, er det ein tendens til at NAV Klage og anke legg mindre vekt på fastlegane sine vurderingar, og meir vekt på sine egne rådgivande legar, enn det dei gjer i Trygderetten.

I TRR-2007-03011 (SAK 9) uttalar retten: ”Retten legger avgjørende vekt på vurderinger fra APs behandlere gjennom flere år”, noko altså ikkje NAV Klage og anke gjorde.²²¹ Ei anna sak der Trygderetten legg vekt på behandlande lege er TRR-2008-00570 (SAK 3):

”De sakkyndige uttalelser som foreligger om X psykiske tilstand, spriker. Retten har særlig merket seg at psykolog X – som har hatt ganske omfattende behandlingskontakt med X i flere år – har gitt ham diagnosen schizoaffektiv lidelse.”

Også SAK 3 frå NAV Klage og anke Oslo/Akershus illustrerer bruken av sakkunne vurderingar i NAV Klage og anke. Her hadde fastlegen og behandlande psykolog kome til

²²⁰ Sjå mellom anna Rapport frå SINTEF 2006.

²²¹ Dette gjeld også for TRR-2008-00366 (SAK 2 Øst), TRR-2007-03125 (SAK 19), TRR 2007-03284 (SAK 23), TRR-2008-00166 (SAK 32).

at det var openberre grunnar til at attføringsvilkåret ikkje var oppfylt, grunna langvarig alkoholmisbruk og angst. Den rådgivande legen uttrykte usikkerheit om vilkåret var oppfylt, medan ein annan psykolog meinte at angstplagene ikkje var invalidiserande. NAV lokalt som fatta vedtak i saka, kom dermed til at vilkåret ikkje var oppfylt. NAV Klage og anke slutta seg til dette.

Også i SAK 7 frå NAV Klage og anke Øst er rådgivande lege trukke fram eksplisitt i grunngevinga i ankeoversendingsbrevet, som einaste grunngeving for at attføringsvilkåret ikkje er oppfylt. Dette trass i at fastlegen og NAV Arbeid meinte at helsesituasjonen tilsa at den ankande parten var for sjuk for attføring.²²²

Til slutt kan nemnast SAK 4 og SAK 8 frå NAV Klage og anke Oslo og Akershus. I desse sakene tilrår samtlege legeerklæringar, også rådgivande lege, uføreyting og gir uttrykk for at det er liten utsikt til betring av inntektssevna gjennom attføringstiltak og behandling. NAV Klage og anke Oslo/Akerhus kjem likevel til at vilkåra ikkje er oppfylte. I begge ankeoversendingsbrev til Trygderetten er grunngevinga at medisinske funn tilseier at det ikkje skal bli gitt uføreyting. Også i TRR-2008-01106 (SAK 11) avslår NAV Klage og anke trass i at tre rådgivande legar har tilrådd uføreyting. Denne saka blir omgjort av Trygderetten.

Gjennomgangen kan samanfattast med at NAV Klage og anke ser ut til å legge større vekt på rådgivande legar, eller legar med mindre personlege band til brukaren. Fastlegane eller behandlande psykologar har tettare band til brukaren, noko som svekkar truverdigheiten til erklæringane.

²²² Rådgivande lege sin erklæring synast også å ha hatt avgjerande betyding i SAK 1 frå NAV Klage og anke Nord, SAK 2, SAK 5 og 6 frå NAV Klage og anke Oslo/Akershus. I desse sakene har fastlegane konkludert annleis.

7.6.3 Synet på fastlegen eller behandlande lege

Samtlege informantar i utvalet, dvs. saksbandlarane i NAV Klage og anke og Trygderetten vart spurt om deira syn på behandlande lege. Svara her var relativt eintydige. Samtlege trakk fram at vektlegginga av fastlegane si vurdering måtte vurderast konkret i den einskilte saka, og at kvaliteten på legeerklæringa varierte mykje. Alle ga uttrykk for at enkelte fastlegar har tendens til å framstå som advokat for brukaren i samband med uføresøknaden. Dette svekkar truverdet til erklæringane frå fastlegen. Fleire saksbehandlarar var inne på at dette var personavhengig. På spørsmål om kva dei vektlegg mest av behandlande lege og rådgivande lege sine utsegner svarar informant 2:

”Ja, då spørst det kva fastlege det er. For vi veit kven fastlege som er pasienten sin advokat og kven som ikkje er det. Men det kan jo også vere tilfelle, sjølv sagt, der vi ikkje veit det. Der vi ikkje veit kven legen er. [...]Og då vil eg seie at vi som regel vektlegg den rådgivande legen si erklæring sterkast, fordi fastlegen som oftast er pasienten sin advokat.”

Sjølv om andre informantar er meir tilbakehaldne i sine formuleringar, er mitt inntrykk at dei tilsette i NAV Klage og anke generelt har liten tiltru til fastlegane sine vurderingar, og tillegg dei liten vekt dersom dei er i tvil.

Ein annan er inne på at nærleik til pasienten svekkar tiltrua til fastlegen. Informant 2 seier:

”Det vil avhenge litt av type sak, men fastlegen si uttaling er ikkje noko som står veldig høgt i kurs. Eller det er ikkje på ein måte gull verdt. Då vil eg seie at ein spesialist si erklæring er mykje mer verdt. For ein spesialist står mykje fjernare frå pasienten”

Fleire av saksbehandlarane er inne på at fastlegane er meir liberale enn dei sjølv når det gjeld synet på spørsmålet om dei medisinske vilkåra er oppfylt.

7.6.4 Synet på rådgivande lege

Skepsisen mot fastlegane har sin motsats i tiltrua til NAV Klage og anke sin rådgivande lege. Desse nyt stor tillit blant saksbehandlarane. Annleis er det med den rådgivande legen som er nytta i NAV Forvaltning. Her er saksbehandlarane meir skeptiske. Informant 2 uttalar:

”Ja, for det kan vere erklæringar frå andre rådgivande legar som har vore inne i saka før han kjem hit, for eksempel NAV lokalt sin rådgivande lege. Og då veit vi kven det er som er flinke og som har set grundig igjennom saka, og kven det er som ikkje har gjort det. Så når det er ein som ikkje har gjort det då, så vektlegg vi det ikkje.”

Informanten juridisk avdeling i NAV Klage og anke uttrykker det slik:

”Det som er heilt klart er at det trygda sine rådgivande legar seier det er nærmast lov. Det blir lagt veldig stor vekt på det dei rådgivande legane seier. Dei er ofte veldig korte i sine erklæringar. Det er kanskje ikkje heilt heldig.”

Av informantane i Trygderetten blir det framheva at Trygderetten legg mindre vekt på NAV sine rådgivande legar enn det NAV Klage og anke gjer.

På direkte spørsmål om Trygderetten og NAV Klage og anke vurderer dei sakkunnige forskjellig, svarar informat 6:

”Ja, det synes eg faktisk, eg synes Trygderetten har blitt veldig liberale etterkvart, altså. Eg synes det er veldig enkelt...”

Også dei andre informantane gir uttrykk for at Trygderetten og NAV Klage og anke vurderer dei sakkunnige legane forskjellig. I punkt 9.3 vil eg gi ei nærmare vurdering av dette.

7.7 Oppsummering

Som eg var inne på i punkt 3.4 har utføringa av dei materielle rettsreglane betydning for rettstryggleiken. Dersom regelverket er skjønnessig og vagt utforma kan dette svekke mulegheiten for brukaren til å kunne rekne ut si rettstilling på førehand. Det kan også føre til at kravet om likebehandling ikkje blir oppfylt. Som illustrasjon på dette kan vere at Trygderetten og NAV Klage og anke synes å verke ueinige om praktiseringa av attføringsvilkåret i høve til den tidsavgrensa uførestønaden.

I dette kapittelet har forsøkt å peike på hovudgrunnane til at Trygderetten omgjer vedtak i NAV Klage og anke. Etter mitt syn er det særleg tre tilhøve som særleg gjer seg gjeldande. For det første momenta i § 12-5 andre ledd vektlagt forskjellig. For det andre ser Trygderetten annleis på innstillinga frå NAV lokalt/NAV Arbeid i ein del saker. Og for det tredje blir legerklæringa vekta forskjellig i Trygderetten enn i NAV Klage og anke. Desse tre elementa vil eg vurdere opp mot rettstryggleiksdeala i punkt 9.

8 Rettskjeldebruken i NAV Klage og anke

8.1 Innleiing

I det følgande kapittelet skal eg sjå nærmare på rettskjeldebruken i NAV Klage og anke. Først kommenterer eg nokre tidlegare undersøkingar av rettskjeldebruken i forvaltninga.

Som eg har vore inne på, er grunngevingane i vedtaka så korte at det ikkje er råd å seie noko om rettskjeldebruken på bakgrunn av desse. Oversendingsbrevet er langt grundigare grunnitt. Av dei 28 sakene eg har gått gjennom frå NAV Klage og anke, er 23 ankeoversendingsbrev til Trygderetten. I det følgjande vil eg derfor gi ein gjennomgang av kor ofte dei ulike rettskjeldefaktorane går igjen i desse. Undervegs vil eg seie noko om korleis informantane sjølve seier at dei brukar rettskjeldene.

8.2 Tidlegare undersøkingar

I 1972 intervjuar Jon Bing og Trygde Harvold trygdefunksjonærar om rettskjeldebruken. Eit av hovudfunna var at rundskriva var ”krumtappen” i rettskjeldebruken innanfor Trygdeetaten, og vidare at talet på rettskjelder som vart nytta innanfor heile rettssystemet vart snevrare dess lenger ned vi kom i hierarkiet.²²³

Det er også gjort undersøkingar av rettskjeldebruken i andre forvaltningsorgan. Av desse kan nemnast Torstein Eckhoff og Hans Petter Graver si undersøking av saksbehandlarar i dei kommunale bygningsråda²²⁴ og Kristian Andenæs si undersøkinga av rettsbruken til

²²³ Bing og Harvold (1973) s. 227.

²²⁴ Eckhoff og Graver (1991)

sosionomar.²²⁵ Eit fellestrekk ved undersøkingane er at rettsbruken i forvaltninga kunne vere ganske fjernt frå det som blir dosert om rettskjeldelæra frå juridiske fakultet i landet. Korleis er rettskjeldebruken i NAV Klage og anke i dag?

8.3 Mine funn

8.3.1 Ordlyden

Som nemnt er det utarbeida ein mal for korleis framstillinga i oversendingsbrevet til Trygderetten skal vere utforma, sjå ankerundskrivet punkt 6.3.1. Her er det mellom anna nemnt at det skal visast til rettsgrunnlaget, herunder lov, forskrift og praksis. I samtlege av oversendingsbrev er det gjort ei oppramsing av aktuelle føresegner. Det er såleis vist til ordlyden i samtlege oversendingsbrev. Men noko nærmare tolking av denne gjer ikkje NAV Klage og anke i nemneverdig grad. I ein del saker som omhandlar kravet om attføring, blir det rett nok nemnt at ”åpenbare grunner er et strengt vilkår”, som vel må seiast å vere ei ordlydstolking. At NAV Klage og anke ikkje dveler lenge med ordlyden i føresegnene er ikkje spesielt overraskande. Desse er skjønnessig utforma, og det er såleis vanskeleg å lese mykje direkte ut av lovteksten. Det er temmeleg openbert at saksbehandlarane må finne rettleiing i dei andre rettskjeldene, når dei skal avgjere om vilkåra er oppfylte.

8.3.2 Forarbeid

Det blir vist til forarbeid til folketrygdlova i seks av dei 23 oversendingsbrev til Trygderetten. I tre av desse er det eksplisitt nemnt kva forarbeid det blir sikta til. Dette er Ot.prp. nr. 9 (2004-2005)²²⁶ og Innst. O. nr. 36 (2004-2005).²²⁷ I dei tre andre sakene²²⁸ er det berre gitt generelle tilvisningar til at ”det fra lovgivers side er presisert at innskjerpingen [av attføringsvilkåret] skal gjelde uavhengig av diagnose- og alder”.

²²⁵ Andenæs (1992)

²²⁶ SAK 3 og 4 frå NAV Klage og anke Nord.

²²⁷ SAK 1 frå NAV Klage og anke Øst.

²²⁸ SAK 7, 10 og 12 frå NAV Klage og anke Øst.

Informant 3 seier om bruk av forarbeid:

”Ja, det hender vi blir i dei også... Når ting kjem litt på spissen går du sjølvsagt til forarbeida. Men det er liksom litt ferdig tygd for oss på mange område, fordi det i rundskriva ofte blir vist til forarbeida.”

Informant 4 seier:

”Sjeldan vi går til forarbeida, altså. Det aller meste blir jo behandla i rundskrivet. Sjeldan vi går heilt til kjelda, for å seie det slik.”

Av dette kan det sjå ut som om saksbehandlarane stort sett går til forarbeida gjennom rundskriva. Men informantane utelukkar ikkje heilt at forarbeid blir brukt som primærkjelde.

8.3.3 Rettspraksis

Det blir ikkje vist til rettspraksis, korkje frå lagmannsretten eller frå Høgsterett, i sakene eg har sett på.

På det generelle spørsmålet om rettskjelder svarer dei fleste informantane at rettspraksis blir brukt. På oppfølgingsspørsmålet blir dette nyansert. Informant 5 seier til dømes:

”Den mest klare praksisen blir sett inn i rundskrivet, så vi går ofte den vegen”.

Informant 4 seier:

”Lite rettspraksis eigentleg, i alle fall på uføre”

Mitt hovudintrykk er at saksbehandlarane gjer relativt sjeldan eigne søk i rettspraksis i lovdata, sjølv om saksbehandlarane har tilgang til dette. Den rettspraksisen som blir nytta er stort sett den som kjem fram i rundskrivet.

8.3.4 Trygderettspraksis

Det er vist til praksis frå Trygderetten i fire av sakene.²²⁹ Formuleringa her er lik i alle sakene, nemleg: ”Trygderetten har i sin praksis lagt til grunn at det skal relativt mye til før en anser attføringsmulighetene som uttømt”. Det kan vere grunn til å merke seg at det er

²²⁹ SAK 3, 4, 5 og 7 NAV Klage og anke Nord

same saksbehandlar som har behandla alle desse sakene. Ut over dette blir det ikkje vist til Trygderettspraksis i nokon av ankeoversendingsbrev.

På spørsmål om det blir brukt praksis frå Trygderetten som rettskjelde svarar informant 2:

”Dersom du kan vise til ein orskurd frå Trygderetten så blir det vedtaket, på ein måte, ekstra bra. Og det er det jo også. Det einaste er at det tek litt tid å finne dei. Så eg brukar vel mest lov, rundskriv og forskrift.”

Vi ser av utsegna at informanten gir uttrykk for eit ønskje om å gjere fleire rettskjeldesøk i Trygderetten sin praksis, men at omsynet til rask saksbehandlingstid kan kome i vegen. Det vart likevel påpeikt av same informant at saksbehandlarane oftare brukte Trygderettsorskurder som rettskjelde enn tidlegare. Dette vart stadfesta av den juridiske kunnige medlemmen, som uttalte på spørsmålet om NAV Klage og anke nytta praksis frå Trygderetten:

”Alt for lite, men i aukande grad. Dei har blitt flinkare. Eg tykkjer oversendelsesbrev i det heile har blitt betre. Og dei er flinkare til å bruke orskurdar frå Trygderetten.”

Årsaka til dette, blir det framheva av fleire informantar, kan vere at det er blitt tilsett fleire juristar i klageeiinga den seinare tida. Det kan også vere ein konsekvens av regionaliseringa og spesialiseringa av klagekontora, sjå punkt 5.3.3.2.

8.3.5 Rundskriv og forvaltningspraksis

Når det gjeld rundskriv og forvaltningspraksis, er det også relativt sparsamt med tilvisingar. Kun i tre saker har eg funne at NAV Klage og anke refererer eksplisitt til dette.²³⁰ I ei av sakene har saksbehandlararen klipt eit langt avsnitt ut frå retningslinene og limt det inn i dokumentet. I ei av sakene blir det vist til det overnemnte brevet frå Arbeids- og sosialdepartementet frå 20. oktober 2004 som gjaldt lemping av vilkåra for tildeling av tidsavgrensa uførestønad. I det siste blir det vist til gjeldande retningsliner heilt generelt.

Dette betyr ikkje at rundskriva ikkje lenger blir brukte. Dersom vi samanliknar formuleringane i rundskriva med formuleringar i oversendingsbrev, vil ein raskt sjå at dei

²³⁰ SAK 2 og 7 Oslo og Akershus, SAK 13 Øst.

har mykje til felles. Faktisk er alle tilvisningar til andre rettskjelder som eg har funne i oversendingsbrev henta direkte frå rundskrivet. Med andre ord, ut frå mitt materiale ser det ikkje ut som at NAV Klage og anke nyttar andre rettskjelder enn rundskrivet og lova når dei fattar vedtak eller skriv ankeoversendingsbrev.

Informant 4 seier om rettskjeldebruken:

”Utgangspunktet er jo folketrygdloven, og det aller meste av skjønn og vurderingar blir jo tatt utgangspunkt i den og for ikkje å snakke om rundskrivet. Rundskrivet brukar vi jo heile tida. Det er klart det.”

Også av sitata eg har vist til over viser at rundskrivet er den klart mest nytta rettskjelda, ved sidan av lovteksten. Eit viktig spørsmål er derfor kor god rettleiing saksbehandlarane meiner dei får av rundskrivet når dei skal treffe avgjerder. Informant 3 seier:

”Rundskriva ber nok preg av at ein del er skriva av ikkje-juristar. No snakkar eg generelt, ikkje berre på uføreområdet. Uføreområdet er slett ikkje det verste. Det er andre områder som er vesentleg verre. Dei er ikkje alltid så veldig pedagogiske heller. Også saknar eg av og til at dei forklarar ut i frå rettskjeldene. Det er litt meir sånn og sånn skal det vere, i staden for å grunngi kvifor det skal vere slik. Eg tykkjer ikkje alle dei rundskriva er like gode.”

Den rettskyndige medlemmen i Trygderetten uttalte:

”Enkelte gonger er eg forbausa over kor lite rettleiing ein får. Av og til er eg forbausa over kor usystematiske og vanskeleg tilgjengelege dei er.”

Informanten frå juridisk avdeling i NAV Klage og anke seier:

”Fasiten ligg jo ikkje i rundskrivet. Det er jo ein av fleire kjelder. Du må jo bruke det på den rette måten. Så det er jo ikkje sånn at dersom du gjer det som står i rundskrivet, blir det rett.”

Tilsette i NAV og Trygderetten gir altså uttrykk for relativt sterk misnøye med korleis rundskrivet er utforma. Trass dette blir rundskrivet svært mykje brukt i det daglege arbeidet. Ein nærmare vurdering av dette kjem eg tilbake til i punkt 9.2.

8.3.6 Reelle omsyn

Det blir ikkje vist til reelle omsyn i nokon av ankeoversendingsbrev eg har sett på. Reelle omsyn vil som regel slå ut i favør av brukaren. Sidan alle mine saker er avslag, er ikkje dette så overraskande.

Det er fleire informantar som tolkar spørsmålet om reelle omsyn som det å leggje vekt på medkjensle med brukaren og svarar då avkreftande på dette. Informant 4 uttalar:

”Altså, medkjensleomsyn, blir jo ikkje, vi prøver jo å halde sånt på utsida, sjølv om ein kan jo ha medkjensle med ein person, men... nei.[...] Det er muleg ikkje-juristar som sit på NAV lokalt og har brukarkontakt jamnleg har lettare for å leggje vekt på reelle omsyn.”

Informant 3 seier:

”Føresegna [§ 12-5] opnar jo for det til ei viss grad, men det blir i veldig liten grad. Og det er eit forferdeleg vanskeleg tema. Vi har jo prinsippet om likskap, så viss vi lokalt skal begynne å ta alt for store reelle omsyn, då ville vi fort få ulik praksis landet over. Eg trur at det nok har gjort utslag i nokre saker, men det er marginalt.”

Vi ser at saksbehandlarane gir uttrykk for at det nyttast reelle omsyn i veldig liten grad. Eg vil kommentere dette nærmare i punkt 9.2.

8.4 Oppsummering

Etter samtale med saksbehandlarane meiner eg at det kan vere grunnlag for å hevde at det er tydlegare fokus på rettskjeldebruk i NAV Klage og anke enn tidlegare. Fleire gir i alle fall uttrykk for dette. I eit rettstryggleiksperspektiv er dette sjølv sagt positivt, fordi det aukar sjansane for rettsriktige avgjerder.

På ei anna side må det påpeikast at det tydelegare fokuset på rettskjeldebruken ikkje kom til syne i sakene eg har undersøkt. Av informantane som sto utanfor etaten, vart det understreka at rundskrivet framleis var den klart mest brukte rettskjelda.

Eg trur at informant 3, som er ein av dei mest erfarne saksbehandlarane blant informantane, gav ei dekkande skildring av rettskjeldebruken:

”Det er nok sånn at ein ikkje tenkjer at ein må gå og bruke rettskjeldene. Det jo går mykje på erfaring. Men når ein først må gjere det, så begynner ein jo i lova, sånn som vanleg. Og så forskrift og rundskriv til desse føresegnene. Vi ser vel også litt på trygderettsavgjerder, Høgsterettspraksis, lagmannsrettspraksis. Vi brukar det ikkje så mykje. Eller vi brukar ikkje lagmannsrettspraksis. Og vi brukar ikkje trygderettsavgjerder så ofte som vi burde.”

Eg forstår dette som at ikkje blir gjort så mange rettskjeldesøk i det daglege arbeidet. Det er i første rekkje lov, forskrift og rundskriv som nyttast av saksbehandlarane. Bing og Harvold sine formulering om at rundskrivet er ”krumtappen” i rettskjeldebruken, verkar å stå ved

lag. Likevel er det eit ønskje hos saksbehandlarane om å kunne nytte fleire rettskjelder, særleg praksis frå Trydgeretten. Kravet til rask saksbehandling kan sette ofte ein stoppar for dette. Omsynet til effektivitet kjem derfor i konflikt med omsynet til rettsriktige avgjerder.

DEL 3 – AVSLUTTANDE DEL

9 Vurderingar av praktiseringa av ftrl. § 12-5 på bakgrunn av rettstryggleiksideala

9.1 Innleiing

Vi har sett at Trygderetten omgjer omkring eller opphevar 30 % av sakene etter ftrl. § 12-5. I punkt 7.4 og 7.5 konkluderte eg med at dette kjem hovudsakleg av tre tilhøve. For det første blir dei ulike vilkåra i § 12-5 andre ledd vektlagt forskjellig i mange saker. For det andre blir NAV Arbeid og NAV lokalt sine innstillingar vurderte ulikt. For det tredje verkar det som om dei fagkunnige erklæringane blir forskjellig vektlagt i Trygderetten og NAV Klage og anke. Desse tre funna illustrerer ulike sider av rettstryggleiksideala og omsyna bak klagereglane som vart sett opp i punkt 3.

9.2 Omsynet til rettsriktige og rettsgode avgjerder - nokre vurderingar av rettskjeldebruken

Vi har sett at rundskrivet ser ut til å vere den mest nytta rettskjelda i NAV Klage og anke. Det er klart at Arbeids- og velferdsdirektoratet sitt rundskriv kan vere ei relevant rettskjelde, også for domstolane, fordi det kan gi uttrykk for forvaltningspraksis.²³¹ Spørsmålet er om det er akseptabel rettskjeldebruk at rundskrivet blir tillagt såpass mykje vekt. Formulert i generelle ordelag: er det eit mål at NAV Klage og anke skal nytte same rettskjeldelære som i domstolane og Trygderetten?²³²

²³¹ Sjø t.d. Rt. 2006 s. 735 (avsnitt 36).

²³² Øie (1994) s. 733 legg til grunn at det ikkje er systematiske forskjellar mellom rettskjeldebruken i Trygderetten og domstolsapparatet.

For å svare på dette kan vi trekke inn omsyna overfor brukaren som klageorganet innanfor NAV Klage og anke skal vareta. Som vi hugsar er tre viktige element: omsynet til rettsriktige avgjerder, omsynet til likebehandling og omsynet til rettsgode avgjerder, sjå punkt 3.3.

Saksbehandlarane i NAV skal gjere ei svært stor mengde vedtak på kort tid. For å unngå sprikande avgjerder er saksbehandlarane nøydde til å hente rettskjeldene frå same stad, tilgangen til informasjon må vere nokonlunde den same for alle saksbehandlarane innanfor systemet.²³³ Rundskrivet løyser dette dilemmaet, og er på den måten med på å sørge for likebehandling av saker. Dette blir også understreka av fleire informantar.

Då eg analyserte vedtaka viste deg seg at NAV Klage og anke i mindre grad enn Trygderetten legg vekt på dei enkelte momenta som er lista opp i ftrl. § 12-5 andre ledd. Etter mitt syn kan dette vere eit uttrykk for at NAV Klage og anke i mindre grad legg vekt på rimelegheit i den konkrete saka, og i større grad har ei standardisert tilnærming til praktisering av vilkåret. I intervjurunden vart det underbygd at saksbehandlarane la lita vekt på reelle omsyn. Asbjørn Kjønstad har mellom anna uttalt om betydninga av reelle omsyn på trygderettesområdet:

”Trygdefunksjonærer er og må i stor utstrekning være ”paragrafryttere”, ”lite fleksible byråkrater” og håndhevere av et ”firkantet rettssyn”. Med de tusenvis av vedtak som treffes hver dag, ville det være umulig å vurdere vedtakenes ”godhet” for de trygdede og for samfunnet”.²³⁴

Som vi ser gir Kjønstad uttrykk for at det er i orden at reelle omsyn blir tillagt mindre vekt ved tildeling av trygdeytningar. I den grad er nødvendig for å sikre ein einheitleg praksis, er eg einig i dette. Men etter mitt syn ser det ut som at NAV Klage og anke går for langt i det Kjønstad kallar å utøve eit ”firkantet rettssyn”.

²³³ Bing (1973) s. 227.

²³⁴ Kjønstad i Syse m.fl. (red.) (2006) s. 363.

Dette er fordi vurderingar av ”godheiten” ved resultatet også kan kome inn som eit tolkingsmoment av lovteksten.²³⁵ Ordlyden i § 12-5 legg klart opp til ei konkret skjønnsutøving og listar opp relevante moment i vurderinga. Eg meiner at saksbehandlarane i større grad bør tillate seg å legge vekt på desse momenta i den konkrete skjønnsutøvinga. Formulert på ein annan måte, saksbehandlarane bør i større grad fokusere på at vedtaka er ”rettsriktige” og ”rettsgode” enn ”rettslike” i ein del tilfelle. Etter mi vurdering kan den ulike vektiga av dei reelle omsyn som gjer seg gjeldande i ein del tilfelle føre til at vedtaket blir omgjort om det kjem Trygderetten. At Trygderetten omgjer såpass mange saker med tilvising til momenta som er framheve i § 12-5 andre ledd, meiner eg kan takast til inntekt for dette.

Når dette er sagt må det vere klart at ein ikkje kan forvente at NAV Klage og anke skal følge same rettskjeldebruk som i Høgsterett. Dette kjem av at NAV Klage og anke har ei anna samfunnsoppgåve enn domstolane. NAV Klage og anke er underlagt regjeringa, departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, og har som oppgåve å utøve og iverksette velferdspolitikken. Domstolane skal drive med lovlegheitskontroll. Oppgåvedelinga med adminstrasjon og domstolskontroll tilseier såleis ein noko anna rettskjeldebruk i forvaltninga enn ved domstolane. I rettskjeldeleåra blir dette gjerne kalla for polycentrien i rettskjeldeleåra.²³⁶ Eit anna spørsmål er stor skildnaden bør vere.

I tilfelle der rundskrivet gir klare rettleiingar om skjønnsutøvinga, må utgangspunktet vere at NAV Klage og anke bør følge rundskrivet. Men saksbehandlarane kan ikkje automatisk legge det til grunn. Som alltid elles, må rundskrivet vektast opp mot dei andre rettskjeldefaktora. At rundskrivet i denne samanhengen blir ein tung rettskjeldefaktor for NAV Klage og anke, er klart.

²³⁵ Eckhoff og Helgesen (2001) s. 152.

²³⁶ Sjø Henrik Zahle i Opsahl m.fl. (red.) (1986) s. 752-756.

At saksbehandlarane i NAV i så stor grad brukar rundskrivet ved praktiseringa av regelverket, krev at rundskrivet er av høg fagleg kvalitet. I 1991 skreiv Torstein Eckhoff og Hans Petter Graver at:

”et fellestrekk med Rikstrygdeverkets rundskriv og Lignings-ABC, er at det stort sett gis kategoriske svar på rettsspørsmål som dels er tvilsomme. I mange tilfelle erstattes også skjønsmessige regler i lover og forskrifter med faste normer i de nevnte veiledningene”²³⁷

Frå dagens rundskriv kan setninga henta frå forarbeida om at skjerpinga av attføringsvilkåret ”skal gjelde uavhengig av diagnose- og alder”, brukast som eit eksempel. Vi har sett at saksbehandlarane i NAV Klage og anke nyttar denne formuleringa frå rundskrivet, med tilvising til forarbeida, og at dette fører til ei rigid praktisering av vilkåret. Ut frå prinsippet med at ein må vere varsam med å tolke ordlyden innskrenkande på trygdeområdet, sjå punkt 2.1, må denne rettskjeldebruken vere problematisk. Mange saker blir då også omgjort i Trygderetten på dette grunnlaget, sjå punkt 7.5.2.3.

I punkt 8.3.5 såg vi at fleire av informantane mine uttrykte misnøye med rundskrivet. At dei tilsette i NAV Klage og anke og rettskunnige frå Trygderetten, som er dei to gruppene juristar som har mest erfaring på dette området, også gir uttrykk for manglande kvalitet, bør vere eit incentiv for Arbeids- og velferdsdirektoratet til ein grundig gjennomgang av rundskriva. Ut frå kravet om rettsriktige avgjerder er det uholdbart at rundskriva blir tillagt så mykje vekt i NAV, når saksbehandlarane sjølve gir uttrykk for at dei ikkje held den standarden dei gjere skulle ønske seg.

9.3 Omsynet til føreseielegheit og einskapleg praksis- vurderinga av innstillinga frå NAV Arbeid og NAV lokalt

I punkt 3.6 såg vi at ein av målsettingane for det NAV Klage og anke skal vere å skape ein einskapleg praksis trass i organisatoriske skillelinjer. Som vi hugsar var ein heilskapleg etat ein av hovudmålsettingane for NAV-reforma. Ser NAV ut til å lukkast med denne målsettinga?

²³⁷ Eckhoff og Graver (1991) s. 166.

NAV Forvaltning og NAV Klage og anke (tidlegare trygdeetaten) ser ut til å legge relativt liten vekt på rapporten til NAV Arbeid (tidlegare Aetat), og i nokre saker NAV lokalt. Som forklaring på dette, er det grunn til å peike på at Aetat og Trygdeetaten tradisjonelt har vore berarar av to forskjellige kulturar. Dette vart også tematisert i NOU-en som danna grunnlaget for NAV-reforma.²³⁸ Det har vore vanleg å hevde at Aetat er meir mål-middel orientert mot å få folk i arbeid, medan Trygdeetaten har vore meir orientert om regelverket, dvs. at dei er meir regelstyrte.²³⁹ Sagt på ein annan måte kan vi seie at det har råda forskjellige former for rasjonalitet i dei to etatane. Like fullt viste erfaringane frå samordningsforsøka som vart gjennomført før NAV-reforma, at kulturforskjellane som mange saksbehandlarar såg føre seg som eit problem i forkant av reformen, kunne tilbakeførast til ulike målsettingar, regelverk og metodar. I NOU-en som kom før reforma, var føresetnaden at problema ville forsvinne ved nærare samarbeid.²⁴⁰ Kulturforskjellane skulle avhjelpast ved samanslåinga av etatane.

Mi undersøking stadfestar at det er ulike kulturar i den tidlegare trygdeetaten og Aetat, i interimperioden NAV Trygd og NAV Arbeid. Då eg snakka med saksbehandlarane i NAV Klage og anke vart eg overraska over kor opne dei var om si innstilling til NAV Arbeid, sjå punkt 7.5.2.4. Det faktum at Trygderetten ser ut til å leggje tyngre vekt på rapporten frå NAV Arbeid, tyder på at denne skepsisen spelar inn på korleis sakene blir avgjort.

Som vi har sett skal desse to etatane smelte saman til NAV lokalt og NAV Forvaltning når NAV-reforma er ferdigstilt. NAV lokalt skal ha kontakt med brukaren og bistå vedkommande med å kome i arbeid. Det er mellom anna NAV lokalt som skal hjelpe brukaren med å gjennomføre ”hensiktsmessige og nødvendig tiltak”.²⁴¹ Kompetansen til å fatte vedtak i saka skal bli flytta til eigne spesialeiningar, sjå punkt 5.2. Desse skal ikkje ha

²³⁸ NOU 2004: 13 s. 179.

²³⁹ Sjø mellom anna Christensen m.fl. (2007)s. 398.

²⁴⁰ NOU 2004: 13 s. 179.

²⁴¹ Ansvars- og oppgavedeling på statlige områder i NAV (grensesnitt) s. 8.

brukarkontakt, men berre ha saksdokumenta å halde seg til. Etter det eg kan sjå, kan oppgåvedelinga NAV Forvaltning og NAV lokalt, i relasjon til attføringskriteriet på uføreområdet, samanliknast med oppgåvedelinga mellom tidlegare trygdeetat og Aetat.

Ein kan derfor stille seg spørsmålet om ikkje opprettinga av NAV lokalt og NAV Forvaltning vil vidareføre kulturkonflikten mellom tidlegare Aetat og trygdeetaten. Enno er vi berre inne i ein overgangsperiode, og det er uråd å trekkje bastante konklusjonar. Tida vil vise om ikkje det då vil oppstå liknande kulturforskjellar mellom NAV lokalt, som skal følge opp brukaren og hjelpe han med å kome i arbeid (mål-middel) og NAV Forvaltning/NAV Klage og anke, som skal fatte vedtak (regelorientert).

Undersøkinga har vist at det kan vere behov for ein nærmare gjennomgang av kva vekt innstillinga frå NAV lokalt skal ha når NAV Forvaltning og NAV Klage og anke skal fatte vedtak. NAV Klage og anke ser i liten grad ut til å overprøve NAV Forvaltning/NAV Trygd si tilsidesetting av dei attføringsrapportane som kjem frå NAV lokalt/NAV Arbeid. Som eg har vist, tilsideset saksbehandlarane i NAV Klage og anke retningslinene for skjønnsutøvinga som er gitt i rundskrivet. At dei rettsleg sett har høve til dette, fordi det har vore NAV Trygd/trygdeetaten som har vedtakskompetansen etter ftrl. kap. 12, rokkar ikkje ved at denne praksisen kan verke uføreseieleg og lite tillitsvekkande for brukaren.

Mykje av grunnen til dette er at NAV lokalt har kontakt og nærleik til brukaren, medan saksbehandlarane i NAV Forvaltning og NAV Klage og anke si behandling av sakene er prega av distanse. Informant 3 seier på spørsmål om distanse frå brukaren kan spele inn:

”Det er mykje vanskelegare å seie nei viss du sit med brukaren på andre sida av bordet. For oss som berre har papir å halde oss til er det mykje lettare. Men det er også ein fare i det å berre ha papir. Ofte er det ting i saka som vi ikkje greier å lese ut av saksdokumenta. NAV lokalt har en fordel ved at dei ser brukarne og ser korleis vedkommande fungerer viss dei har litt samhandling med vedkommande. Å formidle det til oss er ikkje så enkelt alltid.”

Saksbehandlarane er her inne på noko heilt sentralt. Dei tilsette ved NAV lokalt vil ha heilt andre føresetnader for å vurdere kva tiltak som enkeltmenneske er egna eller ikkje egna til å gjennomføre. Dette er fordi dei kan sjå heile mennesket. For at systemet skal fungere er det avgjerande at NAV lokalt blir flinke til å vidareformidle dette gjennom gode

grunngevingar dersom dei meiner at til dømes attføringsvilkåret er oppfylt. Sidan det er NAV lokalt som er pålagt å innhente dokumentasjonen i saka, er det i praksis dei som sørgjer for at saka er godt nok opplyst. NAV Forvaltning og NAV Klage og anke er avhengig av at NAV lokalt legg eit godt grunnlag for det vidare arbeidet med saka.

Då eg intervjuar saksbehandlarane i NAV Klage og anke gav alle informantar uttrykk for at det var eit enormt press på dei tilsette ute på dei lokale kontora for å oppfylle desse krava. Dette har også blitt dokumentert gjennom diverse avisoppslag gjennom året 2008.²⁴² Som eg skal kome tilbake til i punkt 10.1, er den komande arbeidsevnevurderinga i dei foreslåtte arbeidsavklaringspengane²⁴³ meint å bøte på dette.

9.4 Omsynet til likebehandling? - Bruken av sakkunnige

Fordi uføresakene som regel inneber vanskeleg vurderingar innan medisin, blir Trygderetten sett med medisinsk kunning medlem i dei aller fleste av desse sakene, sjå trl. § 7. I NAV Klage og anke er det saksbehandlarane som gjer vedtaket, og støttar seg på legeerklæringar, og evt. erklæringa frå den rådgivande legen. Den endelege bevisvurderinga er det likevel saksbehandlaren som gjer. I punkt 7.6 har eg vist at synet på legeerklæringane i sakene relativt ofte fører til for omgjering i Trygderetten. Det at premissane for bevisvurderinga er forskjellige, kan vere utslagsgivande. I det følgjande knyter eg derfor nokre kommentarar til rammene for bevisvurderinga i NAV Klage og anke.

Spørsmål om fastlegginga av faktumet i saka kan delast i to. For det første er det eit spørsmål om det finnast særlege reglar for korleis bevisa skal vurderast (bevisvurdering). For det andre er det eit spørsmål om kor stor grad av overbevising som krevst (beviskrav).

²⁴² Sjå for eksempel artikkelen i Aftenposten: ”Sykemeldte følges ikke opp”.

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2706775.ece>

²⁴³ Sjå Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)

Når ein rettsbrukar nyttar ei sakkunnig vurdering når han eller ho tek stilling til eit rettsspørsmål, betyr det at rettsbrukaren ikkje lenger sjølv tek stilling til fakta, men at den sakkunnige skyt seg inn mellom rettsbrukaren og faktum. Det vil seie at det er den sakkunnige sine vurderingar som i stort mon bestemmer innhaldet av den juridiske vurderinga. Saksbehandlaren må då ha klart føre seg kva kompetanse den sakkunnige har og kva premissar saksbehandlaren byggjer sine vurderingar på.²⁴⁴

Vi har sett at dei sakkunnige erklæringane i mange saker spriker. Ei utfordring for saksbehandlarane i NAV Klage og anke, er å ta stilling til korleis desse skal vurderast opp mot kvarandre. I rundskrivet er det gitt visse tilvisingar på korleis dette skal gjerast. Ved fastlegging av om brukaren har gjennomgått relevante behandlingstiltak i § 12-5 heiter det at:

”Med ”relevante behandlingstiltak” menes i denne sammenhengen at medlemmet har gjennomgått den tilgjengelige behandling som behandler har anbefalt. Ved tvil kan dette spørsmålet legges frem for rådgivende lege.”

Vi ser altså at utgangspunktet er det fastlegen har tilrådd. Dersom ein framleis er i tvil, skal rådgivande lege spørrast. Ut over dette er det lite rettleiing å få.

I Høgsterett er det lagt til grunn at fastlegar og behandlande legar kan ha ei særleg binding til ein av partane, slik at dette svekkar vekta av vurderinga deira. I Rt. 1998 s. 1565²⁴⁵ heiter det:

”Rettsoppnevnte sakkyndige vil gjerne med en større grundighet utrede de mer generelle og spesielle medisinske spørsmål saken reiser. Det er også vesentlig at rettsoppnevnte sakkyndige vil være uten bindinger til partene, noe som ofte ikke vil være situasjonen for sakkyndige vitner.”

Som nemnt viser undersøkinga mi at dei tilsette i NAV Klage og anke har lita tiltru til mange behandlande legar, nettopp fordi dei kan ha binding til partane.²⁴⁶ Vi ser av utsegna

²⁴⁴ Zahle (1976) s. 537.

²⁴⁵ Saka var ei erstatningssak, men Høgsterett syn på dei sakkunnige har likevel overføringsverdi for saker etter folketrygdlova for NAV.

²⁴⁶ Sjå også Terum og Nergård i Hvinden m.fl. (2001) s. 248.

frå Høgsterett at det kan vere relevant å leggje vekt på slike tilhøve. Eg vil likevel kommentere følgjande:

Utgangspunktet for vurderinga er ei fri bevisvurdering.²⁴⁷ Det vil seie at alle bevisa skal vurderast konkret i den enkelte saka. Eg meiner at det er grunn til å vere skeptisk til at fleire informantar synes å la tidlegare personleg erfaring med enkelte legar styre vurderinga, som vi såg i punkt 7.6.3. Det er heller ikkje heldig at enkelte saksbehandlarar har haldningar som går på at fastlegen som ”oftast er advokat” og liknande, og trekk slutningar om den einskilde fastlegen på bakgrunn av generelle førestillingar. Dette er ein nivåfeilslutning fordi saksbehandlaren sluttar frå det generelle til det spesielle, utan å vite om dei generelle motførestillingane gjer seg gjeldande i det einskilde tilfellet.²⁴⁸ Sjølv om det kan vere forståeleg at ein saksbehandlar med lang fartstid i etaten, etterkvart dannar seg eit bilete av enkelte legar sine arbeidsmetodar og haldningar, kan dette slå uheldig ut for brukarane som tilfeldigvis brukar denne legen. Når det blir lagt stor vekt på personlege erfaringar, kan det føre til forskjellige vurderingar rundt omkring i etaten. Omsynet til likebehandling blir svekka.

Ei undersøking av rolla til legane i uføresaker vart gjennomført av SINTEF i 2006. Her blei uavhengige legar bedd om å gjennomgå saker som hadde vore greidd ut frå NAV si side. Resultata viste at dei uavhengige legane, sjeldnare syntes at sakene var godt nok greidd ut enn dei rådgivande legane til NAV.²⁴⁹ Undersøkinga viser også ein stor skildnad mellom korleis spesialistane vurderer sakene, samanlikna med allmennpraktiktiserande legane.²⁵⁰ Sjølv om ein uavhengig lege hadde vore inne i biletet, meinte ikkje saksbehandlarane at dei hadde betre grunnlag til å avgjere saka.²⁵¹ Etter mitt syn viser dette ikkje berre at legen

²⁴⁷ I sivile saker for domstolen følgjer dette av tvl. § 21-2. Det same må gjelde for forvaltninga.

²⁴⁸ Ringdal (2007) s. 163.

²⁴⁹ SINTEF (2006) s. 19.

²⁵⁰ SINTEF (2006) s. 26.

²⁵¹ SINTEF (2006) s. 35.

si rolle som portvakter i uføresystemet, kan vere ei utfordring.²⁵² Undersøkinga syner også at bevisvurderinga som blir gjort av saksbehandlarane i NAV kan vere eit generelt problem.

Eit neste spørsmål er kva beviskrav som gjeld i saker om tildeling av uføreyting etter folketrygdlova. Utgangspunktet er at det må føreligge såkalla alminneleg sannsynlegovervekt i saker om uføreyting.²⁵³ Dette utgangspunktet kan likevel nyanserast. I den juridiske teorien er det argumentert for at kravet til sannlegovervekt må modifierast noko i saker der *bevisbyrden* er pålagt den private parten, slik tilfelle er i uføresakene.²⁵⁴ Dette heng saman med at forvaltninga har rettleiingsplikt, sjå punkt 6.1.3.2, og undersøkingsplikt, sjå punkt 6.1.2.4. Dersom NAV Klage og anke er i tvil om faktum i saka, bør derfor saka sendast tilbake til førsteinstansen for nærmare utgreiing. Etter mitt skjønn kan NAV enkelte gonger ta større ansvar for at saka er godt nok opplyst, slik at eventuell tvil blir fjerna, sjå om dette punkt 6.1.2.4.

Om fastlegging av faktum heiter det i rundskrivet:

”det er klart at det kan ha betydning for resultatet hvilke faktiske forhold vi trekker fram og legger vekt på”.²⁵⁵

Andre generelle retningslinjer for korleis denne vurderinga og vektlegginga skal føregå, er ikkje gitt. Heller ikkje er spørsmålet, etter det eg kan sjå, om beviskrav diskutert i rundskrivet. Med tanke på kor mange saker bevisa blir det avgjerande, er det etter mitt skjønn ein stor svakheit med rundskrivna at dei gir så lite rettleiing på desse to punkta.

Ein måte å betre dette på, er å sjå på Henrik Zahle sin modell for bevisvurderingsprosessen. Zahle deler inn bevisvurderingsprosessen slik:

²⁵² Rollen til legane i uføresakene har det vore fokusert mykje på den seinare tida, sjå mellom anna NOU 2007: 4 s. 193.

²⁵³ Øie (1994) s. 539.

²⁵⁴ Graver (2007)a s. 491.

²⁵⁵ Sjø Rundskrivet til kapittel 21 del 1, punkt 4.3.1.1.

- 1) Det første spørsmål er om saka tilseier at sakkunning kunnskap er nødvendig for å ta stilling til spørsmålet. I saker etter ftrl. § 12-5, vil dette alltid vere tilfelle. Det følger også direkte av ftrl. § 12-5 tredje ledd.
- 2) For det andre må saksbehandlaren ta stilling til ”beviskompetanse”. Dette seier noko om kva verdi beviset har. Her kan vi dele inn i tre underspørsmål som vi kjenner frå den juridiske systematikken:
 - a. Kjem vurderinga frå rett person/mynde (personell kompetanse)? I vår samanheng, kva faglege føresetnader har legen, er han spesialist etc.?
 - b. Er beviset kome til på rett måte (prosessuell kompetanse)? I vår samanheng, kva undersøkingar har han gjort, kor lenge har han kjent pasienten etc.?
 - c. Omhandlar uttalinga det den sakkunnige har kunnskap om (materiell kompetanse)?
- 3) Når vi har stilt oss desse tre spørsmåla, må saksbehandlaren ta stilling om beviset skal vere avgjerande for saka. Kva vekt skal beviset ha?²⁵⁶
- 4) Til slutt må det også vere einigheit om kva krav til sannsynlegheit som krevst.

Zahle sitt poeng er utan medisinsk kunne, kan ikkje saksbehandlaren ta stilling til faktumet i saka. Men han kan ta stilling til om bevisfakta er framkome på rett måte. Er han i tvil etter å ha gått gjennom desse spørsmåla, bør saka opplystast betre.

Spørsmål om bevisvurdering og beviskrav innan forvaltningsretten er eit område det er forska relativt lite på i Noreg.²⁵⁷ Undersøkinga mi viser at mange saker blir omgjort fordi bevisvurderinga er forskjellig i Trygderetten og NAV Klage og anke. Når det ikkje er nærmare klargjort korleis bevisvurderinga skal føregå, svekkar dette omsynet til likebehandlinga i trygdesakene. Eg sluttar meg derfor til Marius Stub når han skriv:

”Etter mitt syn fortjener derfor bevisspørsmålene i forvaltningsretten større oppmerksomhet enn de hittil har blitt til del, både fra rettsvitenskapelig hold og fra forvaltningen selv.”²⁵⁸

²⁵⁶ Zahle (1976) s. 536.

²⁵⁷ Stub (2006) s. 630.

²⁵⁸ Ibid.

10 Rettspolitiske vurderingar

10.1 Arbeidsavklaringspengane

I denne avhandlinga har eg forsøkt å seie noko om visse tendensar ved verksemda i NAV Klage og anke. Eg meiner å ha vist at NAV Klage og anke i liten grad overprøver dei skjønsmessige vilkåra for praktisering av ”hensiktsmessig behandling og attføringstiltak” i ftrl. § 12-5 som er gjort i NAV Forvaltning og NAV Trygd. Eg har også vist at mykje tyder på at NAV Klage og anke og Trygderetten er ueinige i den konkrete vurderinga i mange saker. Vurderingskriteria som går igjen er ulik vektlegging av momenta i ftrl. § 12-5 andre ledd, særleg alderskriteriet, NAV lokalt/Arbeid/Aetat si innstilling og dei sakkunnige vurderingane. Kan dei foreslåtte regelendingane om på trygderettsområdet bøte på nokre av desse problema?

I St.meld. nr. 9 (2006-2007) kom det framlegg om å slå saman dei ulike mellombelse stønadene ved tap av inntekt som følgje av helseproblem- rehabiliteringspengar, attføringspengar og tidavgrensa uførestønad- til ein felles stønad. Regjeringa har no kome med lovendringsforslag i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009), der den nye stønaden har fått namnet ”arbeidsavklaringspengar”. Forslaget er no til behandling i Stortinget.

Ein føresetnad for å få varig uførepensjon vil vere at brukaren har vore tildelt den mellombelse stønaden og gjennomgått dei behandlings- og attføringstiltakatiltaka som er fastsett, sjå forslag til endring av § 12-5 andre ledd.²⁵⁹ Korleis den mellombelse stønaden vil sjå ut, vil derfor danne rammene for tildeling av varig uføreyting.

Eitt av hovudgrepa ved den nye stønaden er at brukarane som kjem til det lokale NAV-kontoret med ønske om eller behov for bistand til å skaffe seg arbeid, skal ha rett til ei vurdering av behovet. Dersom det trengst ei grundigare vurdering, skal vedkommande ha krav på ei arbeidsevnevurdering. Denne behovsvurderinga eller arbeidsevnevurderinga skal danne grunnlaget for ein aktivitetsplan. Det er foreslått reglar om dette i NAV-lova § 14a.

²⁵⁹ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 11.

Formålet med arbeidsevnevurderinga er å utvikle ein metodikk for betre å vurdere bistandsbehovet for å kome i yrkesretta verksemd.²⁶⁰ Som vi har sett, ser Trygderetten ser ut til å meine at ein del saker er for dårleg opplyste. Det kan derfor vere behov for ein betre metode for innhenting av medisinske og attføringsmessige vurderingar. I lys av dette, er eit tydelegare fokus på arbeidsevnevurdering eit positivt grep. Men som eg har vore inne på i punkt 9, er det då viktig at det også blir gitt klarare retningslinjer for korleis erklæringane og rapportar skal *vurderast* av saksbehandlarane i NAV. Det vil seie kva krav til bevis som gjeld, kva som skal vektleggjast tyngst ved ueinigheit og kva vekt innstillinga frå NAV lokalt skal ha. Etter det eg kan sjå, er dette ikkje diskutert i forarbeida.

Samanlikna med dagens regelverk vil altså aktivitetsplanen erstatte aktivitetsplikta som i dag er å finne i ftrl. § 10-8 andre ledd (plikt til behandling, og/eller bedriftsintern attføring) og ftrl. § 11-6 (nødvendige og hensiktsmessige tiltak). Det er understreka at aktivitetsplanen ikkje gir eit rettskrav på dei tiltaka som er nemnt i planen, og det er derfor føreset i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) at brukaren ikkje vil ha klagerett på innhaldet i planen.²⁶¹ Det er det grunn til å stille seg tvilande til kor langt klageretten likevel vil gå. Kva tiltak som inngår i planen, vil i dei fleste tilfelle vere ”bestemmande for rettigheter og plikter”, jfr. fvl. § 2 bokstav b. At tiltaka ”pakkast” inn i ein aktivitetsplan, endrar ikkje dette.²⁶²

Ei ytterlegare svakheit er at reglane om aktivitetsplanen og arbeidsevnevurderinga er plassert i NAV-lova. Dette har som konsekvens at Trygderetten ikkje kan overprøve innhaldet i planen, fordi Trygderetten saknar kompetanse i å overprøve lover som ikkje er nemnt i trl. § 1. Dette vil seie at NAV avgjer med endeleg verknad innhaldet i planen. Sjølv om sakene kan førast inn for domstolsapparatet, vil nemleg domstolane mest sannsynleg

²⁶⁰ Ibid. s. 53.

²⁶¹ Ibid. s. 56.

²⁶² Kjønstad og Syse (2008) s. 292.

vere varsame med å prøve rettsbruksskjønnet som er nytta ved praktiseringa av regelverket, sjå punkt 5.5.2.

I høyringsrunden stilte mellom anna Helse- og sosialdirektoratet seg kritisk til forslaget om å halde Trygderetten sin prøvingskompetanse utanfor.²⁶³ I Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) er ikkje dette synspunktet nærmare problematisert. Departementet slår på si side fast at ”[f]orslagene ivaretar hensynene til likebehandling og brukermedvirkning på en god måte”,²⁶⁴ utan å gi noko grunngiving for dette standpunktet.

Eit anna spørsmål er korleis Trygderetten vil vurdere innhaldet i aktivitetsplanen dersom brukaren vel å søke om varig uførepensjon. Forslaget har den konsekvensen at Trygderetten her, som eit ledd i om vilkåra for uførepensjon er oppfylt, vil ta stilling til om innhaldet i planen er ”hensiktsmessig og nødvendig”, jf. § 12-5, medan ei prøving av dette vil vere avskjært på eit tidlegare tidspunkt.

Etter mitt syn inneber den manglande overprøvingsadgangen for Trygderetten ei kraftig nedbygging av rettstryggleiksgarantiane på folketrygdområdet. Særleg kan omsynet til rettslikskap bli skadelidande dersom ikkje Trygderetten skal kunne prøve innhaldet i planen. Også omsynet til rettsriktige avgjerder vil kunne svekkast.

10.2 Rettsleggjering

Ein av hovudkonklusjonane i Maktutreiinga frå 2003 var at samfunnet var blitt meir rettsleggjort og at dei folkevalte organa, Storting og det kommunale sjølvstyret, hadde mista makt til føremon for domstolane.²⁶⁵ I sluttrapporten heiter det:

”Sosiale og kulturelle problemar blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig fleire områder og detaljar i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring

²⁶³ Sjå Høyringsfråsegn om arbeidssavklaringspenger frå Helse- og sosialombudet s. 10.

²⁶⁴ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54.

²⁶⁵ NOU 2003: 19.

innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut”.²⁶⁶

Ut i frå dette konkluderer maktutreiingarane med at ”folkestyret forvitrer”. Vi ser at rettsorgan blir rekna for å true dei politiske organa, og såleis demokratiet. I denne samanhengen må Trygderetten, trass i at det er eit forvaltningsorgan, reknast som eit rettsorgan.

Vi har sett at det er foreslått å lovfeste aktivitetsplan utan rettskrav på tiltak, med manglande kompetanse til overprøving. Ein måte å forstå desse framlegga på, er som eit utslag av eit politisk ønskje om å demme opp om den påståtte rettsleggjinga i samfunnet som Maktutreiinga la til grunn.

Mi undersøking har vist at Trygderetten og NAV ofte er ueinige om praktiseringa av om vilkåra for tildeling av uføreyting. I denne samanhengen kan Trygderetten bli sett på som ”sand i maskineriet” i arbeidet med å få fleire bort frå stønad og over i arbeid. Ein måte å bøte på dette ”problemet” er å unndra desse organa overprøvingskompetanse, som i forslaget til arbeidsavklaringspengar. På denne måten kan dei nye reglane om arbeidsavklaringspengane bli forstått som ein måte å unndra Trygderetten makt over utviklinga på trygdeområdet. Som eg har vore inne på ovanfor, har innskjerpinga av regelverket i folketrygdlova tidlegare kome vore grunnlagt med at Trygderetten og domstolane har etablert ein liberal praksis.

Ein annan måte å unndra domstolskontroll er å utarbeide så skjønnessige vilkår at domstolane vil vise atterhald med å prøve subsumsjonen under vilkåra. I NOU-en som danna grunnlaget for NAV-reforma, er ein inne på at det har vorte auka bruk av skjønn, særleg i rundskriva dei seinare åra:

”rundskrivene har i de siste årene hatt mindre fokus på detaljerte bestemmelser, og i større grad lagt vekt på å gi saksbehandlerne et grunnlag for å bruke faglig skjønn i det enkelte tilfellet”²⁶⁷

²⁶⁶ NOU 2003: 19 s. 30.

²⁶⁷ NOU 2004: 13 s. 33.

Det faktumet at NAV Klage og anke i liten grad overprøver dei skjønsmessige vurderingane i førsteinstansen, fører til at brukaren er prisgitt at NAV lokalt og NAV Forvaltning gjer vedtak som varetek omsyna til ”rettsriktigheit”, ”rettslikskap” og ”rettsgodheit”. I den samanhengen er det grunn til å peike på at Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) om arbeidsavklaringspengane ikkje inneheld noka form for avgrensingar om kva aktivitetar som NAV kan krevje at brukaren skal gjennomføre. Etter det eg kan sjå er dei einaste avgrensningane som då domstolane vil overprøve, dei som følgjer av den alminneleg vilkårs læra²⁶⁸ og myndemisbruks læra.²⁶⁹ Generelt må dette derfor seiast å gi NAV særskilde fullmakter, noko som svekkar rettstryggleiken til brukaren. At brukaren har rett til å delta i prosessen, bøter etter mitt syn ikkje på dette.

Kristian Andenæs har hevda at det er dei mest ressurssterke gruppene som tener på vage og skjønsmessige reglar.²⁷⁰ Desse har råd til dei beste advokatane og betre mulegheit for å vinne fram gjennom rettsapparatet. Lovkonsipistane til den nye ytinga om arbeidsavklaringspengar har ikkje lagt vekt på synspunktet til Andenæs. Dei har foreslått ei yting som sikrar større politisk kontroll over folketrygdsystemet, trass i at dette i mange tilfelle vil gå ut over dei meir ressursvake. Sjølv om ein kan ha aldri så mykje sans for arbeidslina, er Trygderetten med på å betre rettstryggleiken på uføreområdet. Ut frå eit rettstryggleiksperspektiv er det derfor særskild problematisk å unndra eit så sentralt område overprøving frå Trygderetten.

²⁶⁸ Om vilkårs læra sjå mellom anna Eckhoff og Smith (2006) s. 391-399.

²⁶⁹ Om myndemisbruks læra, sjå mellom anna Ibid. 344-388.

²⁷⁰ Andenæs (2006) s. 592

11 Konklusjon

Målet med avhandlinga har vore å gi eit heilskapeleg bilete av NAV Klage og anke. Eg har skildra NAV-systemet, og tatt føre meg viktige og nye saksbehandlingreglar. I tillegg har eg undersøkt korleis NAV Klage og anke praktiserer deler av dette regelverket og samanlikna praktiseringa av vilkåret for tildeling av uføreyting i ftrl. § 12-5.

Undervegs i avhandlinga har eg forsøkt å vise korleis organiseringa av NAV Klage og anke, og rettsreglane dei skal praktisere, er uttrykk for omsyn som spring ut av kravet om ”rettsriktige”, ”rettsgode” og ”rettslike” avgjerder. Eg meiner å ha vist at NAV Klage og anke berre delvis lukkast med å nå desse måla. Dei foreslåtte regelendringane, som Stortinget no behandlar, synast berre i avgrensa grad å kunne avhjelpe utfordringane eg har peikt på.

12 Kjelder

Litteraturliste:

- Andenæs og Fliflet 2006 **Johs Andenæs og Arne Fliflet** *Statsforfatningen i Norge*. 10. utg. Oslo, 2006.
- Andenæs 1992 **Kristian Andenæs** *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo, 1992.
- Andenæs 2006 **Kristian Andenæs** *Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial - symposium: Rettsliggjøring*. I: Tidsskrift for samfunnsforskning Årg. 47, nr . 4 (2006) s.587-600.
- Backer 1984 **Inge Lorange Backer** *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage -særlig ved naturinngrep*. Oslo, 1984.
- Bernt og Rasmussen 2003 **Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen** *Frihagens forvaltningsrett*. Bergen, 2003.
- Bing og Harvold 1973 **Jon Bing og Trygve Harvold** *Rettskildebruk og informasjonssystemer*. Oslo, 1973.
- Boe 1979 **Erik Boe** *Distriktenes utbyggingsfond*. Oslo, 1979.
- Christensen m.fl. 2007 **Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid** *Reform of the Emplyment and Welfare Administration – the Challenges of Co-ordination Diverse Public Organisations* (Stein Rokkan Centre

*for social studies) I:International Reveiw of
Administrativ Science 73 (2007) s.389-408.*

- Eckhoff 1966 **Torstein Eckhoff** *Rettferdighet og rettssikkerhet.*
Oslo, 1966.
- Eckhoff og Smith 2006 **Torstein Eckhoff og Eivind Smith** *Forvaltningsrett.*
8. utg. Oslo, 2006.
- Eckhoff og Graver 1991 **Torstein Eckhoff og Hans Petter Graver**
Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak. Oslo, 1991.
- Eckhoff og Helgesen 2001 **Torstein Eckhoff og Jan E. Helgesen** *Rettskildelære.*
5. utg. Oslo, 2001.
- Eckhoff og Sundby 1976 **Torstein Eckhoff og Nils Kristian Sundby**
Rettsystemer. Oslo, 1976.
- Eng 2007 **Svein Eng** *Rettsfilosofi.* Oslo, 2007.
- Erichsen 2007 **Lars Edvard Erichsen** *Trygderettslig gjenopptakelse
i møte med sivilprosessen - en kommentar til Rt. 2007
s. 1. I: Tidsskrift for Erstatningsrett 4 (2007) s.283-
297.*
- Eskeland 1988 **Ståle Eskeland** *Fangerett.* Oslo, 1988.
- Frihagen 1992 **Arvid Frihagen** *Forvaltningsrett.* 5. utg. Oslo, 1992.
- Graver 2007a **Hans Petter Graver** *Alminnelig forvaltningsrett.*
3.utg. Oslo, 2007.

- Graver 2007b **Hans Petter Graver** *Statens erstatningsansvar - Høyesteretts dom 28.november (2006 HR-2006-02007-A9. I:Nytt i privatretten Nr. 1 (2007) s.12-13.*
- Haider 2005 **Imran Haider** *Årsaker til omgjøring i uførepensjonssaker. I:Rapport for Trygderetten, 2005.*
- Haider 2006 **Imran Haider** *Betydningen av faktisk inntekt i vurderingen av en persons inntektsevne når deler av inntektene skriver seg fra andres hjelp I: Tidsskrift for erstatningsrett 1-2 (2006) s. 75-90.*
- Hellevik 2002 **Ottar Hellevik** *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 7. utg. Oslo, 2002.*
- Holgensen og Nygaard 1998 **Gudrun Holgensen og Nils Nygaard** *Trygderettslige emner. Bergen, 1998.*
- Hopnes og Solberg 2005 **Roald Hopnes og Raymond Solberg** *Legalitetsprinippet. I Jussens Venner Vol. 40 h. 2 (2005) s. 77-155.*
- Hvinden m.fl. 2001 **Bjørn Hvinden... [et al.]** *Virker velferdsstaten? Kristiansand, 2001.*
- Kjelland 2004 **Morten Kjelland** *Bråtane-dommen i Rt. 2002 s. 1436. Erstatning til dekning av pleie- og omsorgsutgifter. I:Tidsskrift for erstatningsrett 1 (2004) s.3-42.*
- Kjærstad 2003 **Håvard Kjærstad** *Forvaltningspraksis som rettskilde - belyst med praksis fra ett eller flere forvaltningsområder. I:Jussens Venner Vol. 38, h. 3 (2003) s.138-160.*

- Kjønstad 1978 **Asbjørn Kjønstad** *En sammenligning mellom trygderettslige lovforarbeider og lovforarbeider fra "den sentrale juss". I: Lov og Rett 1 (1978) s.3-22.*
- Kjønstad 1992 **Asbjørn Kjønstad** *Folketrygdens uførepensjon.* 2. utg. Oslo, 1992.
- Kjønstad 1998 **Asbjørn Kjønstad** *Innføring i trygderett.* 3. utg. Oslo, 1998.
- Kjønstad m.fl. 2000 **Asbjørn Kjønstad, Jan Fritjof Bernt, Alice Kjellvold, og Harald Hove** *Sosial trygghet og rettsikkerhet under sosialtjenesteloven og barnevernloven.* 2. utg. Bergen, 2000.
- Kjønstad (red.) 2007 **Asbjørn Kjønstad (red.)** *Folketrygdloven med kommentarer.* 2. utg. Oslo, 2007.
- Kjønstad og Syse 2005 **Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse** *Velferdsrett I.* 3. utg. Oslo, 2005.
- Kjønstad og Syse 2008 **Asbjørn Kjønstad og Aslak Syse** *Velferdsrett I.* 4. utg. Oslo, 2008.
- Monkerud 2008 **Lars Chr. Monkerud:** *Det lokale NAV-kontoret: hvilke løsninger velges* Rapport fra Handelshøyskolen BI, 2008
- Mår og Andenæs (red.) 2008 **Nina Mår og Barbro Andenæs** *Klagenemnder - rettsikkerhet og effektivitet.* Bergen, 2008.

- Narvland 2005 **Runar Narvland** *Tidsbegrenset uførestønad*
I:Tidsskrift for Erstatningsrett 3-4 (2005) s.171-195.
- Opsahl m.fl. (red.) 1986 **Torkel Opsahl, Anders Bratholm og Magnus Aarbakke** *Samfunn, rett, rettferdighet- Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Oslo, 1986.
- Ringdal 2007 **Kristen Ringdal** *Enhet og mangfold*. 2. utg. Bergen, 2007.
- Sand 1996 **Inger-Johanne Sand** *Styring av kompleksitet*. Bergen-Sandviken, 1996.
- Stub 2006 **Marius Stub** *Er forvaltningen kjent med beviskravene i forvaltningsretten?* I: Lov og rett Årg. 45, nr 10 (2006) s.628-632 x.
- Syse 1997 **Aslak Syse** *Klage over tildelingsvedtak etter sosialtjenesteloven*. I: Jussens venner h. 2 (1997) s. [57]-75.
- Syse m.fl. (red.) 2006 **Aslak Syse, Henning Jakhelln og Ole Kristian Fauchald** *Festskrift til Carl August Fleicher- dog fred er ei det beste*. 2006.
- Syse m.fl. 2003 **Aslak Syse, Asbjørn Kjønstad og Ragnhild Collin-Hansen m.fl.** *Velferdsrett II*. 2. utg. Oslo, 2003.
- Sørum 2007 **Tom Sørum** *Forvaltningens prioriteringsansvar - Rt. 2001 s. 1519*. I: Tidsskrift for erstatningsrett Årg. 4, nr. 1/2 (2007) s.54-63.
- Terum og With 2007 **Lars Inge Terum og Mari Lande With** *Klager på økonomisk stønad. En analyse av fylkesmennenes*

klagebehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995-2005, Helsetilsynet rapport nr. 6/2007.

- Thagaard 2003 **Tove Thagaard** *Systematikk og innlevelse*. 2. utg. Bergen, 2003.
- Woxholth 1999 **Geir Woxholth og Noreg** *Forvaltningsloven*. 3 utg. Oslo, 1999.
- Zahle 1976 **Henrik Zahle** *Om det juridiske bevis*. København, 1976.
- Øie 1994 **Ole-Erik Øie** *Trygderetten og dens rettsanvendelse*. Oslo, 1994.

Lover:

- Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trl.)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl.)
- Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosial tjenester m.v. (sostjl.)
- Lov 17. juni 2006 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvf.)
- Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedlova)
- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ftrl.)
- Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-lova)
- Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernlova)
- Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utleningslova)
- Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skl.)

Forskrifter:

Forskrift 26. januar 2007 om rammer for delegering mellom stat og kommune om oppgaveutførelsen i de felles lokale kontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen

Forskrift 30. juni 2006 nr. 743 om at visse vedtak kan ankes direkte inn for Trygderetten

Forskrift 15. april 1997 nr. 324 om unntak fra anke til Trygderetten

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningsforskriften)

Rundskriv og brev frå departementet:

Arbeids- og velferdsetatens rundskriv (finnast på www.nav.no)

Brev frå Arbeids- og sosialdepartementet til Rikstrygdeverket datert 20. oktober 2004 om *Tidsavgrenset uførestønad og rehabiliteringspenger*

Forarbeid, offentlege utreiingar, offentlege dokument m.v.:

Ot.prp. nr. 22 (1959)

1. Om lov om uføretrygd. 2. Om lov om tillegg til lov om syketrygd av 2. mars 1956. 3. om lov om endringer i lov om syketrygd av 2. mars 1956 m.fl. lover.

Ot.prp. nr. 38 (1964-65)

Behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Ot.prp. nr. 5 (1966-67)	Om lov om anke til Trygderetten og endringer i lov av 17. juni 1966 om folketrygd og andre trygde- og pensjonslover
Ot.prp. nr. 3 (1976-77)	Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.)
Ot.prp.nr. 44 (1989-90)	Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover
Ot.prp. nr. 65 (1988-89)	Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd (Pensjon til personer med utenlandsopphold i yrkesaktiv alder og utbetaling av pensjoner i utlandet)
Ot.prp. nr. 29 (1990-1991)	Om lov om sosiale tjenester m.v. (sosialloven)
Ot.prp. nr. 75 (1993-94)	Om lov om endringer i forvaltningsloven mv

Ot.prp. nr. 42 (1994-95)	Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)
Ot.prp. nr. 29 (1995-1996)	Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)
Ot.prp. nr. 51 (1995-1996)	Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner
Ot.prp. nr. 102 (2001-2002)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)
Ot.prp. nr. 9 (2004-2005)	Om lov om endringer i folketrygdlova og i enkelte andre lover
Ot.prp. nr. 51 (2004-2005)	Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)	Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
Ot.prp. nr. 76 (2007-2008)	Om lov om endringer i folketrygdlova og enkelte andre lover (tilbakekrevjing

	etter feilutbetalinger, tiltak mot trygdemisbruk, renter og erstatning i trygdesaker)
Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)	Om lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
Innstilling om lov om anke til Trygderetten.	Avgitt 22. oktober 1965 av et utvalg til utredning av spørsmålet om felles ankeinnretning for trygder og pensjonsordninger, oppnevnt av Sosialdepartementet 2. juni 1964
Innstilling fra Forvaltningskomiteen	Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (forvaltningskomiteen). Avgitt 13. mars 1958.
NOU 1990: 20	Forenklet folketrygd
NOU 2004: 13	En ny arbeids og velferdsforvaltning

NOU 2007: 4	Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre
Innst. O. nr. 36 (2004-2005)	Innstilling frå sosialkomiteen om lov om endringar i folketrygdlova og i enkelte andre lover
St.meld. nr. 9 (2006-2007)	Arbeid, velferd og inkludering
St.prp. nr. 46 (2004-2005)	Ny arbeids- og velferdsforvaltning
St.prp. nr. 1 (2008-2009)	Statsbudsjettet for Arbeids- og inkluderingsdepartementet for 2009

Interne dokument frå NAV:

Arbeids- og oppgavefordelingen på statligeområder i NAV

Grensesnitt NDU Rutine for uføreytelse NAV lokalt.

Mål og disponeringsbrevet i NAV 2008

Arbeids- og oppgavedeling på statlige områder i NAV versjon 2.0.

Andre dokument:

Aftenposten 11. oktober 2008: ”Sykemeldte følges ikke opp”.

(<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2706775.ece>)

SINTEF 2006: Evaluering av ”Forsøk med bruk av legespesialister og omfattende bruk av rådgivende leger i uføresaker”

Høringsuttalelse fra Helse og sosialdirektoratet – Forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning med en ny midlertidig folketrygd, og forslag om rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner.

Årsrapport NAV NDU 2007

Årsmelding NAV Servicesenter 2007.

Årsmelding Trygderetten 2007

Fråsegner Lovavdelinga i Justisdepartementet:

Justisdepartementets si lovavdeling (Lovd. 3193/1983E)

Fråsegner og medlingar frå Sivilombodsmannen

(Sak 2007/713)

Sivilombudsmannens årsmelding 1999

Avgjerder frå Høgsterett:

Rt. 1956 s. 29	Rt. 2002 s. 1436
Rt. 1981 s. 745	Rt. 2005 s. 548
Rt. 1992 s. 64	Rt. 2006 s. 735
Rt. 1995 s. 54	Rt. 2006 s. 1519
Rt. 1995 s. 1427	Rt. 2006 s. 1665
Rt. 1996 s. 1415	Rt. 2007 s. 1
Rt. 1998 s. 1565	Rt. 2007 s. 912
Rt. 2000 s. 220	Rt. 2007 s. 1815
Rt. 2000 s. 1056	Rt. 2008 s. 681
Rt. 2001 s. 995	Rt. 2008 s. 688
Rt. 2001 s. 1519	
Rt. 2002 s. 1331	

Avgjerder frå lagmannsretten:

LB-1999-1192	LG-2001-1866
LB-2001-3483	LG-2001-874
LB-2000-365	LB-2002-2580
LG-2001-55	LB-2002-3880
LF-2001-164	LH-2004-44042
LF-2001-686	LB-2007-65773

Orskurdar frá Trygðeretten:

TRR-1969-00071	TRR-2004-00658
TRR-1969-00194	TRR-2004-04809
TRR-1971-00116	TRR-2005-00339
TRR-1975-00795	TRR-2005-01381
TRR-1978-00792	TRR-2005-01532
TRR-1986-01940	TRR-2005-01723
TRR-1994-00021	TRR-2005-02498
TRR-1994-00050	TRR-2005-03081
TRR-1994-03284	TRR-2006-00365
TRR-1999-02918	TRR-2006-00496
TRR-2001-00749	TRR-2006-00929
TRR-2001-02719	TRR-2006-01254
TRR-2002-00507	TRR-2006-01322
TRR-2002-00609	TRR-2006-02717
TRR-2002-01386	TRR-2006-02952
TRR-2002-03609	TRR- 2006-03216
TRR-2002-04383	TRR-2007-00394
TRR-2002-04572	TRR-2007-00506
TRR-2002-04638	TRR-2007-00660
TRR-2002-04910	TRR-2007-01033
TRR-2003-00369	TRR-2007-03293
TRR-2003-01853	
TRR-2003-02645	
TRR-2003-03160	

Saker som er med i undersøkinga av Trygderetten:

SAK 1 TRR-2007-01923	SAK 17 TRR- 2008-00830
SAK 2 TRR-2008-00570	SAK 18 TRR-2007-02914
SAK 3 TRR-2008-00510	SAK 19 TRR-2007-03125
SAK 4 TRR-2007-03616	SAK 20 TRR-2007-03183
SAK 5 TRR-2007-03396	SAK 21 TRR-2007-03219
SAK 6 TRR-2007-03199	SAK 22 TRR-2007-03240
SAK 7 TRR-2007-03132	SAK 23 TRR-2007-03284
SAK 8 TRR-2007-03080	SAK 24 TRR-2007-03447
SAK 9 TRR-2007-03011	SAK 25 TRR-2007-03480
SAK 10 TRR-2007-02994	SAK 26 TRR-2007-03572
SAK 11 TRR-2008-01106	SAK 27 TRR-2007-03654
SAK 12 TRR-2007-03363	SAK 28 TRR-2008-00307
SAK 13 TRR-2007-03735	SAK 29 TRR-2008-00269
SAK 14 TRR-2007-03790	SAK 30 TRR-2007-03792
SAK 15 TRR-2008-00106	SAK 31 TRR-2008-00144
SAK 16 TRR-2008-00597	SAK 32 TRR-2008-00166

13 Lister over tabellar og figurar m v

Tabell 1: Utfall av klagesaker etter § 12-5 i NAV Klage og anke 01.05.07-01.05.08

Tabell 2: Grunnar for oppheving/omgjeriing i NAV Klage og anke 01.05.07-01.05.08:

Tabell 3: Utfall av saker i Trygderetten etter ftrl. kap 12, første tertial 2008

Tabell 4: Grunnar til omgjeriing og oppheving i Trygderetten for saker etter kap. 12, første tertial 2008

Tabell 5: Oversikt over vedtakskompetansen i førsteinstansen

Figur 1: Organisasjonskart NAV 1

Figur 2: Organisasjonskart NAV 2

14 Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Personalialia:

Alder:

Utdanning:

Stilling i NAV

Kor lenge tilsett NAV?:

”Eg skriv ei avhandling ved Universitet i Oslo om NAV Klage og anke. Eg har gjennomført ei undersøking kor eg har gjennomgått ca. 30 saker frå tre forskjellige regionar, samt ca. 30 saker frå Trygderetten. Eg skriv både om kva saksbehandlingsreglar som gjeld, og

korleis NAV Klage og anke praktiserer regelverket for utføre, herunder vilkåret om "hensktmessig behandling og attføring" i § 12-5".

Om skjønnsutøvinga:

1. Kor ofte har du inntrykk av at NAV Klage og anke overprøver skjønnsutøvinga som er gjort i førsteinstansen?

2. Kva er grunnen til svaret? (tal fra NAV sjølv viser at dette skjer i liten grad, noko også eg har fått inntrykk av ved gjennomgang av sakene - førebels ingen av mine saker er omgjeringar eller opphevingar)

3. Kva vekt legg NAV Klage og anke på lokalkunnskap, teknisk kunnskap, attføringskunnskap i førsteinstansen, innstillinga frå NAV Lokal/NAV Arbeid? (Eg har funne at NAV Klage og anke og NAV Forvaltning går imot innstillinga til NAV lokal i fleire, medan at NAV Klage og anke og NAV Forvaltning er einige i vurderingane i samtlige saker eg har sett på. Kva trur du er grunnen til det?)

4. Føremålsføresegna i folketrygdlova § 1-1 er tredelt. For det første skal den sørge for inntekt for folk i vanskelege livssituasjonar (sosial forsikring), for det andre skal den sørge for utjamning mellom grupper og for det tredje skal den sørge for hjelp til sjølv hjelp (arbeidslina). Kven av disse føremåla trur du er viktigast for saksbehandlarane i NAV? Har dette endra seg den siste tida?

5. Andre faktorar som kan spele inn på rettsbruken?

Slutningssituasjonen:

- tid
- kunnskap hos saksbehandlaren
- kultur i NAV (fokus på trygdemisbruk)
- sakmengde

- offentlig debatt

6. Meiner du at NAV er for restriktive, liberale eller riktig praksis?

Bruken av sakkunne

7. Korleis har du inntrykk av at NAV Klage og anke vektlegg dei ulike sakkunne vurderingane? (Dei kan jo ofte vere motstridande)

8. Kor stor vekt legg NAV klage og anke på fastlegane sine uttalingar vs. dei rådgivande legane?

9. Kor stor vekt legg NAV klage og anke på rådgivande sine uttalingar vs. spesialistar?

10. Har du inntrykk av at legane er meir liberale enn NAV? I tilfelle kvifor?

11. Eg har gått gjennom ca 30 saker der Trygderetten har heimvist eller omgjort vedtak fatta av NAV Klage og anke. I mange tilfelle er det dei sakkunne vurderingane som er avgjerande. Kvifor trur du at Trygeretten og NAV Klage og anke er ueinige om vektlegginga av desse?

12. I eit par saker eg har sett på har NAV meint at sjukdomsvilkåret ikkje er oppfylt, sjølv om samtlege legar går inn for at dei medisinske vilkåra er oppfylt? Kor ofte trur du det skjer? Og kvifor?

Saksbehandling i NAV Klage og anke:

13. Kan du seie noko om korleis du meiner NAV Klage og anke oppfyller krava til saksbehandling på generelt grunnlag?

14. Er det nokre saksbehandlingsreglar som oftare blir brotne enn andre?

15. Kan du seie noko om ditt inntrykk av korleis NAV Klage og anke har det med kravet til rask saksbehandling?

16. Kan du seie noko om korleis NAV Klage og anke har det med kravet til at saka skal vere ”påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”? Har du

inntrykk av at NAV Klage og anke sett sin lit til undersøkinga som er gjort av NAV Forvaltning/Nav lokal?

17. Har du inntrykk av at NAV er meir opptatt av nokre saksbehandlingsreglar enn andre? (Døme: Undersøkingsplikt vs. rask saksbehandling?)

Rettskjeldebruken

18. Er det den same rettskjeldebruken i domstolsapparatet som i NAV? Hvis nei, kvifor ikkje? Kva meiner du om dette?

19. Kan du seie noko om relevansen og vekten til desse rettskjeldene når NAV Klage og anke fattar vedtak?

Lovtekst

Forarbeid

Rettspraksis

Praksis frå Trygderetten

Rundskriv

Reelle omsyn

Arbeidssituasjonen

20. Korleis opplever du arbeidssituasjonen i NAV?

 Krav til rask saksbehandling?

 Ressurssituasjonen?

 Andre faktorar?

21. Jobba du i Trygdeetaten før NAV-reformen? Har du inntrykk av at det er arbeidssituasjonen for saksbehandlarane har endra seg?

Om NAV-reformen

”Dei tre hovudmålsettingane i NAV-reformen er:

- *Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.*
- *Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.*
- *En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning”*

22. Har du inntrykk av at nokre av desse tre blir regna for viktigare enn andre? (Kan du utdjupe svaret?)

23. Kva meiner du om NAV-reformen?

Ditt syn på NAV Klage og anke og Trygderetten

24. Oppfattar du at det er nokon ting som NAV Klage og anke og Trygderetten er ueinge om?

25. Kva kan vere grunnen til dette? (arbeidsmåte, samansetting, kultur, tid, jfr. ovanfor?)

