

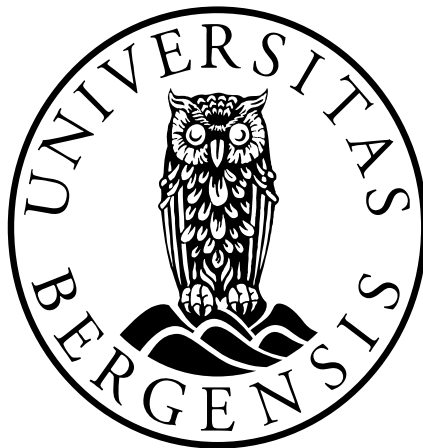
Forhandling, ein arbeidsmetode i offentleg forvaltning?

- *Ei analyse av forhandlingsrommet mellom privat og offentlig part ved tildeling av gode, illustrert ved NAV-loven § 14a.*

Kandidatnr. 7474

Rettleiar: Agnes Camilla Bernt

Ord: 14997



JUS399 Masteroppgåve
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

06.12.13

Innhald

1 Innleiing.....	5
1.1 Kva oppgåva omhandlar	5
1.2 Mitt utgangspunkt for arbeid med oppgåva.....	5
1.3 Oppgåva si oppbygging.....	6
1.4 Omgrepet «forhandlingsrommet»	6
2 Rettskjelder og metode	7
3 Perspektivering av temaet forhandling	9
3.1 Forvaltninga kan sjåast som «den utøvende makt»	9
3.2 Skjønnsvurdering eller forhandling	11
4 Korleis lovgjevinga er utforma.....	11
4.1 Utviklingstrekk i lovgjevinga	11
4.2 Faktisk og rettslige situasjon når behovsvurdering og tiltakstildeling/ val går føre seg.....	13
4.2.1 Kva som er den aktuelle situasjonen ved NAV når behov etter § 14a vert vurdert	13
4.2.2. Kva åtgjerder og tiltak er aktuelle i ein aktivitetsplan?.....	15
5 Makt	16
5.1 Makt som omgrep	16
5.2 Strukturell og individuell makt	17
5.3 Direkte makt, indirekte makt, medvitskontrollerande makt og institusjonell makt.	18
5.4 Verknad for forhandlingsrommet.....	19
6 Forhandlingar	19
6.1 Definisjonar og klargjeringar	19
6.2 Integrasjons og distribusjonsforhandlingar	24
6.3 Forhandlingsprosessen.....	24
6.4 Forhandlingsstilar og dimensjonar	26
6.4.1 Bakgrunnen for gjennomgang av stilar og dimensjonar.	26
6.4.2 Konkurransen	26
6.4.3. Samarbeid	27
6.4.4 Relasjon versus sak.....	27
6.5 Forhandlingsresultat.....	27
6.5.1 Spørsmålet blir så kva eit godt forhandlingsresultat er.	27
6.5.2 Nullsumløysing contra «å gjere kaka større».....	29
7 NAV-loven § 14a	31

7.1 Spørsmålet er kva som er rammene for forhandlingsrommet i lovgivinga om behovsvurdering og utarbeiding av planar.	31
7.2 Nærare om føreseigna	33
7.3 Klage og kronologi	38
7.4. Prosessuell og materiell tyding.....	39
7.4.1 Prosessuell tyding.....	39
7.4.2. Materiell tyding	39
7.5 Delkonklusjon.....	40
8 Dei rettslege rammene for val av tiltak i aktivitetsplanen	40
9 Rettstryggleik.	41
9.1 Spørsmålet er om forhandling som metode er tvilsamt vurdert i høve til rettstryggleik.	41
9.2 Prosessuell rettstryggleik.....	42
9.2.1. Krav om at upartisk og ugilda person/ organ tek avgjerda og at vurderingane som vert gjort er på saklig grunnlag.	42
9.2.2 Likebehandling.	43
9.2.3. Sakshandsaminga skal være betryggande og gje tilstrekkelig avgjerdsgrunnlag.	43
9.2.4 Omsynsfull og rask sakshandsaming	44
9.2.5 Kontradiksjon, moglegheita til å motseie argument.....	45
9.2.6 Krav til overprøvingmoglegheiter og lovlegheitskontroll.	46
9.2.7 Demokratisk kontroll, innsyn frå ålmenta.	46
9.3 Prinsippet om munnlegheit.	47
9.4 Materiell rettsstryggleik	47
9.5 Oppsummering av rettstryggleikskrava si tyding for forhandlingsrommet	48
10 Konklusjonar og oppsummeringar	48
Kjeldetilvisingar	52
Litteratur	52
Før-og etterarbeid;.....	53
Lover;	54
Vedlegg.....	54
Vedlegg 1, vedtak § 14a)	55
Vedlegg 2, vedtak frå klagehandsaming).....	57
Vedlegg 3, aktivitetsplan)	61

1 Innleiing

1.1 Kva oppgåva omhandlar

Forhandling er eit omgrep som folk flest vil knyte til handel og næringsliv som ein privatrettsleg måte å komme til semje på utanfor rettssystemet.¹

Denne oppgåva freistar å synleggjere at det innanfor offentlig forvaltning, på individnivå, er eit høvesvis stort forhandlingsrom, som kan være avgjerande for kva gode borgaren oppnår og kva gevinstar som blir samfunnet til del.

Oppgåva sitt føremål er å synleggjere, og bidra til refleksjon over, moglegheitene til å skape «meirverdi» for partane ved forhandling, maktbalansen mellom partane og rettssikkerheitsaspekta ved forhandlingsrommet der det offentlege er part.

For å avgrense oppgåva i omfang vert døma knytt til privatpersonar som søker individuelle rettar frå NAV for bistand til arbeid og aktivitet. Temaet, analysen og funna knytt til forhandlingsrommet, makt og rettstryggleik kan og sjåast som relevant for andre forhandlings situasjonar mellom privat part og det offentlege. Slike finn ein til dømes implisitt i plan-og bygningsloven § 5-6 sine reglar om mekling. Vidare er perspektivet nyttig jfr. private reguleringsplanar i § 12-3 jfr. § 12-12, utbyggingsavtaler etter kap. 17, og då særleg vilkårsstilling etter § 17-3, 3. ledd.² Utbyggingsavtalar er ikkje vedtak og vert fyrst gyldige ved partane sitt samtykke, slik at semje og felles resultat er føresetnaden for åtgjerder.³

1.2 Mitt utgangspunkt for arbeid med oppgåva

Utgangspunktet for arbeidet med oppgåva er min erfaringsbakgrunn frå NAV.

Eg har arbeida med sakshandsaming og vegleiing av einskildpersonar knytt til rettar etter folketrygdlova i ei rekkje år.⁴ Vidare har eg erfaring frå å etablere og drifte arbeidsmarknadstiltak og NAV-kontor. Både som sakshandsamar, tiltaksleverandør og ansvarleg for Nav-kontoret sine tenester får ein inngåande kjennskap til faktiske konsekvensar og praktiske handlemåtar i forvaltninga.

1 Jon Gisle, Jusleksikon, Kunnskapsforlaget 2007. «Privatrett» er rettsreglar som dreiar seg om rettslige forhold mellom private rettssubjekt.

2 Lov 27 juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan-og bygningsloven) om planlegging og byggesaksbehandling

3 Pedersen, J.O mfl, Plan- og bygningsrett, universitetsforlaget 2011, s. 514

4 Lov 28.feb 1997 nr 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Desse erfaringane har i lys av jusstudiet og noverande arbeid som leiar av ei fagleg 2.linjeteneste ved ei fylkeseining i NAV, blitt sett i eit nytt perspektiv.

1.3 Oppgåva si oppbygging

Oppgåva vil gje innblikk i kva juridisk, praktisk og teoretisk situasjon ein i dag har på området for forhandling mellom privat part og forvaltninga. NAV-loven § 14a, og etterfylgjande tildeling av tiltak vert nytta for å eksemplifisere.

Som del av gjennomgangen og analysen vil rettstryggleiksmoment og perspektiv på makt bli trekt inn.

Målet med å bruke denne innfallsvinkelen er å setje den reelle eller moglege forhandlingssituasjonen inn i ei rettsleg ramme der styrkeforholdet mellom partane vert synleggjort.

Avslutningsvis vil oppgåva oppsummere kva ein har funne ved analysen og reise spørsmål om dette bør få konsekvensar for vår måte å juridisk handsame slike forvaltningsoppgåver, eksempelvis ved vurdering av rettstryggleik og klage.

1.4 Omgrepet «forhandlingsrommet»

I ei forhandling vil partane ha ei smertegrense, det punktet der det ikkje lengre er rom for å forhandle. Forhandlingssona er mellom dei to partane sine smertegrenser.⁵ Med omgrepet «forhandlingsrom» meiner ein i denne oppgåva dei rettslege, faglege og skjønsmessige moglegheitene og grensene ein part sitt behov kan møtast innanfor. Forhandlingsrommet vert operasjonalisert innan partane sine samanfallande forhandlingssoner (området mellom deira respektive smertegrenser, der forhandlingane vert brotne).⁶

Forhandlingsrommet er, slik eg ser det, bygd og innreia av alle dei faktorar som påverkar moglegheitene og resultatet, som rettslege skrankar, relasjonell dugleik, fysisk tilrettelegging, kunnskapar og forhandlingsdugleik hjå partane mv.

⁵ Kjelland-Mørdre, Kristin, mfl, Konflikt, meklings og rettsmelings, Universitetsforlaget 2008, s.71

⁶ Op.cit, s. 74

Det vil føre for langt å gå inn på ei analyse av alle faktorar som påverkar forhandlingsrommet. Oppgåva avgrensar seg til dei rettslege, forhandlingsfaglige og forvaltningsmessige rammene.

2 Rettskjelder og metode

«Det er framgangsmåten for tileigning av kunnskap ein kallar for metode».⁷

Rettskjeldene for arbeidet med denne oppgåva har i stor grad vore lov, førearbeid, forskrifter, retningslinjer, teori og kunnskap frå forvaltningspraksis i NAV. Den sentrale loven i oppgåva er NAV-loven (lov om arbeids- og velferdsforvaltningen) av 2006.⁸ Denne regulerer organisering av arbeids og velferdstenestene, og samhandling mellom statleg og kommunal del av NAV. Loven kom som svar på det praktiske samordningsbehovet knytt til den politisk vedtekte NAV-reforma.

Problemstillingane oppgåva reiser vert analysert og eksemplifisert gjennom lovens § 14a. Føresegna vart tilført via Ot.prp. nr. 4. 2008-2009 og vedtatt i Stortinget 18. desember 2008, med bla. det føremålet å «få fokus på den enkelte brukers muligheter framfor vedkommendes begrensninger».⁹ Eit av hovudgrepa i meldinga var å få «en mer fleksibel og samordnet bruk av etatens tiltak og virkemidler» og «etablering av en mer systematisk prosess for samhandling mellom bruker og etat (behovs- og arbeidsevnevurderinger)». Føresegna heimlar ei vurdering av borgaren sitt behov for bistand til å behalde eller skaffe seg arbeid og retten til aktivitetsplan. Den nærare analysen av § 14a er knytt til om, og evt. kva, forhandlingsrom den gjev borgar og den NAV-tilsette i arbeidet med å kartlegge behov og velje ut hensiktsmessige tiltak i planen.

NAV som velferdsforvaltar er ein politisk konstruksjon, og det ligg føre ei rekkje stortingsdebattar mv. om intensjon og oppdrag. Førearbeida til NAV-loven er utfyllande på punkta som omhandlar intensjon og ytingar, men konkret til heimelen § 14a føreligg kun få sider frå Ot.prp. 4 (2008-2009), fylgt opp med forskrift knytt til aktivitetsplan og arbeidsevnevurdering og retningslinjer for behovsvedtaket.¹⁰ Retningslinjene er utvida rundskriv for føresegna. Rundskriv har liten rettskjeldemessig vekt då det er etterarbeid som lovgjevar ikkje har autorisert. Likevel bidreg rundskriv til praksislikskap, som kan ha

⁷ Jørn Øyrehagen Sunde, Sprculum legale, 2005, s.302

⁸ Lov 16 juni nr. 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)(NAV-loven)

⁹ Ot.prp. nr. 4. 2008-2009 Folketrygdloven og i enkelte andre lover s. 10, 2. avsnitt

¹⁰ Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010

rettskjeldevekt i seg sjølv.¹¹ Rundskriva vert brukt og vektlagt tungt i forvaltninga, noko som tryggjer likebehandling. Det påverkar tenesteutøvinga, og slik det forhandlingsrommet som vert skapt og arbeida i.

Føresegna regulerer både vurdering av behov for bistand, og plan for tiltak. Vurdering av «bistandsbehov» etter arbeidsevnevurdering (AEV) er og avgjerande for tilståing av ytingar, og har slik fått størst fokus i NAV-kvardagen. Det føreligg lite eller ingen juridisk teori knytt til heimelen som vert brukt som døme i denne oppgåva. Ein har derfor valt å sjå på heimelen i lys av korleis den vert nytta i praksis. Vidare knyter ein heimelen og praksisen opp mot forhandlingsteori for å kunne vurdere om rammer og praksis gjev eit forhandlingsrom.

Oppgåva tek utgangspunkt i at den forvaltningspraksis som ofte vert omtala som «faglige skjønnsvurderingar» i realiteten er resultat av forhandlingar mellom borgar og den forvaltningstilsette. Vedtaka reflekterer slik eit forhandlingsresultat. Ved å ta dette perspektivet vert maktdimensjonen, og medinnflytelsesverdien som borgar har rett til og forvaltninga skal ivareta, sett i eit meir utradisjonelt lys.¹²

Det har vore mogleg å få tilgang til eit rikt tilfang av døme frå forvaltningspraksis på området ved at eg til dagen arbeider i NAV. Dette har danna grunnlag for refleksjonar kring måten forvaltninga møter borgarar og nytt lovverk. Det er sjølvstundt ei svakheit i oppgåva at det ikkje ligg føre kvantitative målingar av talet på klager eller kvalitative undersøkingar ved eksempelvis intervju mv. av borgarar. Det er likevel min påstand at erfaringsrunnlaget er tilstrekkelig til å kaste lys over sentrale deler av dei problemstillingane som vert reiste, og kva moglegheiter forhandling kan gje, sjølv om dei ikkje kan ta mål av seg å være fullstendige eller utelukkande objektive.

Oppgåva har ikkje analyser av rettspraksis, avgjerder frå Trygderetten eller sivile domstolar. Klager på området for § 14a går til NAV klageinstans, før eventuell anke til Trygderetten. I skrivande stund er det ikkje kjent at slik anke er handsama eller sak fremja for sivil domstol. Klageinstansen har valt å ikkje medverke til å gje opplysningar om kva omfang dei handsamar klager frå § 14a, på kva grunnlag klagen er framsette eller kva utfall klagen har fått. Det har likevel vore råd å identifisere talet på klager i Rogaland, som fram til oktober 2013 var 57. Til referanse har anslagsvis 15000 personar slike vedtak i fylket til ei kvar tid.

11 Andenæs, Mads Henry, «Metodelære» 2009, s. 112

12 NOU 1993:15 Forvaltningsetikk, s.14

Det kunne vore interessant å analysere korleis annan velferdslovgjeving, utforma med behovsrelaterte omgrep som «nødvendig helsehjelp» har blitt handsama i rettsvesenet. Vidare kunne det vore interessant å sjå på rettspraksis innan dei meir uttalte «forhandlingsområda» som ligg i plan og bygningsloven, men det vil føre for langt i denne oppgåva. Det er heller liten grunn til å tru at rettspraksis frå slike saker ville kaste nemneverdig lys over forhandlingsrommet (kor stort rommet er, eller burde det vera). Rettspraksis vil vanlegvis sei noko om avgjerder er i samsvar med krav til materiell, prosessuell og personell kompetanse, utan å gå nærare inn på korleis det vart gått fram og forhandla i saker.

3 Perspektivering av temaet forhandling

3.1 Forvaltninga kan sjåast som «den utøvende makt» . Forvaltninga iverkset Regjeringa sin politikk og arbeider under lovene Stortinget vedtek. Deler av forvaltninga ligg nær opp til den dømande makt, fordi det er tale om «ren rettsanvendelse», altså «avgjørelse av rettigheter og plikter som følger direkte av loven».¹³ Det er offentlig myndigheitsutøving når forvaltninga som styringsorgan einsidig tar avgjerder som er bestemmande for rettar eller plikter til privatpersonar.¹⁴

Offentleg myndigheitsutøving er tradisjonelt knytt til inngrep i borgarane sin sfære. Tildeling av velferdsstatlige gode er i dag ein sentral del av det offentlige si oppgåve. Måten denne kompetansen vert utøvd på kan være avgjerande for einskildpersonar,¹⁵ og må også sjåast som offentlig utøving av myndigheit.

NAV er ein sentral velferdsleverandør innan offentlig forvaltning, både med folketrygdlova sine ytingar, samarbeidet med den einskilde kommune og sosiale tenester.

Lov om arbeids- og velferdsforvaltning gjev tydeleg uttrykk både for samfunnsoppdraget med å ivareta interesser for einskildpersonar og arbeidsmarknaden, og effektivt utnytte dei ressursar og rettar som er tilgjengelige.

Ved § 14a fekk borgaren rett til å få sine behov vurderte i høve til arbeid. Dette er ein type lovgjeving som framstår ulik den tradisjonelle forvaltningslovgjevinga. Forvaltningslova har

¹³ Jan. F. Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett, bind 1, 2009 s. 17

¹⁴ Op.cit s. 22

¹⁵ Op.cit s. 25

rett nok ein del skjønnsprega omgrep,¹⁶ men spesiallover som folketrygdloven har i hovudsak klare vilkår for tildelingar, som vilkår til alder, kronebeløp mv.¹⁷ Eit lovvilkår om «behov» synes å være ein meir moderne dimensjon innan lovgiving, som ein også ser innan helserettsfeltet, eksempelvis lov om pasientrettar og krav om «forsvarlig helsehjelp».¹⁸ Samanlikninga mot andre felt vil ikkje bli fylgt nærare her, då det vil føre for langt. Momentet vert nemnt for å synleggjere ei mogleg dreining i måten å gje lover på innan forvaltninga.

Denne endringa reiser eit sentralt spørsmål; om rettsbruken av slike føresegner kan gjerast på tradisjonell forvaltningsmessig vis, eller om det set andre krav til rettsbruken? I retningslinjer for § 14a vert det innleiingsvis peikt på at operasjonaliseringa av § 14a krev tett integrering mellom dei forvaltningsmessige og dei metodiske føringane, og at retningslinjene er derfor gitt i ei breiare form enn tradisjonelt lovtolkande rundskriv.¹⁹ Dette viser at forvaltninga sjølv ser utfordringa med denne tilnærminga til rettar og vilkår.

I forvaltningsretten har ein lenge operert med eit «fritt skjønn» på fagområder der ulike omsyn skal avpassast den reelle situasjon og person. Skjønnsutøving har vore knytt til reelle omsyn og fagleg kompetanse. Ved at ein kan tilpasse til den einskilde situasjon, og ved krav til personell og prosessuell kompetanse kan ein kontrollere at måten avgjerda vert til på er betryggande. Når ein vurderer «behov» i forvaltningsretten, set dette krav til vurderingar som ikkje er basert på objektive kriterier. Den faglege utfordringa kjenner ein att frå sakshandsaming etter eksempelvis sosialtenestelova. Det er klart at talet på saker og personar som tidlegare vart vurdert og tildelt tenester og gode etter «smalare behovslover», eksempelvis sosialtenestelova og arbeidsmarknadslova, var langt mindre enn det omfang som no vert omfatta av NAV-loven § 14a. Behovsvurderingar vert gjort, ikkje berre av tilsette med sosialfagleg kompetanse, men av alle tilsette i NAV-kontor. Mange av desse har sin utdannings- og erfaringsbakgrunn frå andre fagfelt og frå meir objektivt vilkårsbasert sakshandsaming.

16 Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

17 Folketrygdloven

18 Lov 2 juli 1999 nr 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).

19 Retningslinjer for oppfølgingsvedtak s. 3

3.2 Skjønnsvurdering eller forhandling

Den faglege integritet knytt til skjønnsutøving er sterk hjå tilsette i offentleg forvaltning. Forvaltningskjønnet inneheld bla. myndigheit til å bestemme om og når myndigheit skal nyttast, på kva måte og kva verkemiddel som er aktuelle.²⁰ Arbeidet med å vege situasjon og person opp mot gjeldande rettslege og økonomiske rammer, er ein fagleg sterk tradisjon. Medbestemmelse som verdi i forvaltninga har eksistert, vore identifisert og utøvd over lang tid.²¹ Når NAV-loven § 1 lovfestar kravet om å handsame einskildpersonane med «respekt» og § 14a gjev eit avgjerdsrom basert på «behov», vert spørsmålet om det framover er tilstrekkelig å halde fast i det faglege skjønnet frå forvaltningstilsette, eller om det kan være nyttig og også sjå samhandlinga i lys av forhandling.

Eit av spørsmåla denne oppgåva stiller er om det er tid for å utfordra bildet av kva som faktisk er fagleg skjønn og kva som er forhandling innanfor rammene av rettsbruk i offentlig forvaltning.

Det kan hevdast at forhandling er ein måte å utøve skjønn på, og at ein nyttar forhandlingar for å finne gode avgjerder innan skjønnsrommet. Ved forhandling kan den private part få formidla kva som er viktig for seg og påverka avgjerda innan lova og forvaltningstenestemannen sitt faglege skjønn. Eit tydeleg bilete på dette er aktivitetsplanar, som ved å krevje signatur frå borgar og forvaltningstilsett, er ein avtale med innholdsmessig rom for forhandling.

4 Korleis lovgjevinga er utforma

4.1 Utviklingstrekk i lovgjevinga

Etter kvart som forvaltninga vaks fram og fekk stadig større tyding, auka behovet for kontroll med forvaltninga si verksemd. Under utarbeiding av forvaltningslova av 1967 var grunntanken tufta på partsprinsipp og objektive kriterier.²² Forvaltningsloven er del av den generelle forvaltningsretten, og regulerer slik måten forvaltninga utøver si verksemd på. Denne har «administrativ og politisk effektivitet som hovedmål».²³ NAV-loven er ein del av den

20 Boe, Erik, Oversikt over forvaltningsretten, NKS-forlaget 1993, s.122

21 NOU 1993:15, s.13

22 Jan F. Bernt, i forelesning «forvaltningsskikk og etikk» våren 2013.

23 Rasmussen, Ørnulf, «Lov eller lære, eller trenger vi en ny forvaltningslov» i Festskrift «Undring og erkjennelse», 2013 s. 530.

spesielle forvaltningsretten. Den spesielle forvaltningsretten har «borgarens rettssikkerhet som hovedmål».²⁴

Ved framveksten av velferdsstaten har stadig fleire område for borgarar blitt rettsleg regulert, eksempelvis ved pasientrettar, rett til helsehjelp mv. Fleire teoretikarar har sett lys på forhold som skulle tilsei ein revisjon av forvaltningsloven.²⁵ Kritikken har vore i høve klårare språk, klårare omgrep, at lova ikkje møter utfordringane i ei it-basert masseforvaltning mv. Kritikken er også knytt til at forvaltningslova ikkje er tydeleg nok i høve borgarane sine rettar og kva rettstilstand dei kan forvente å skulle halde seg til.²⁶

Det kan hevdast mot kravet til klårare reglar i fvl. at den spesielle forvaltningsretten har klåre materielle reglar, som etter vanlege rettskjeldeprinsipp og fvl § 1 går framfor dei generelle og veg opp for behovet for revisjon. Eit døme er reglar om dagpengar ved arbeidsløyse, ftrl kap 4, med detaljerte vilkår om opphald i landet, minsteinntekt mv for tilståing av ytingar.

NAV-loven er ein ny og moderne velferdslov. Denne har som føremål å samordne ulike rettar for borgarane, og fastslår i føremålsparagrafen at NAV-etaten skal handsame borgarane med «respekt». Dette kan sjåast både som eit materielt og prosessuelt krav. Som vi skal sjå krev § 14a at forvaltninga gjer vurdering av borgaren sitt «behov». Ord som «respekt» og «behov» er ikkje konkrete eller rettstryggjleiksmessige enkle omgrep, og dempar slik ikkje trongen for ein forvaltningslov som er klår.

NAV-loven synes å tre inn i ein nyare tradisjon der skjønnsbaserte vurderingskriterier vert rettslege standardar for tenester, sjå eksempelvis lov om spesialisthelsetenester.²⁷

Når innhaldet i ei avgjerd ikkje er fullstendig rettsleg normert, men overlet deler av innhaldet i avgjerda til forvaltninga si eiga vurdering, ligg det føre rom for forvaltningsskjønn.²⁸ Skjønnnet er ikkje mogleg å fullt ut leggje under rettslig kontroll. Dette vert bøtt på med klageretten som mogleggjer ei fullstendig ny prøving på fritt grunnlag ved eit overordna forvaltningsorgan, slik høvet er ved NAV klageorgan.

Det vil føre for langt i denne oppgåva gå inn på den vidare kritikk av forvaltningslovens klårheit, konsekvensane av rettsleggjering og utvikling av nyare velferdslovgiving.

24 Som note 23 .

25 Bla. Jan F. Bernt, Ørnulf Rasmussen, Dag W.Schartum, referert i Rasmussen, «Lov eller lære...» 2013

26 Rasmussen, «Lov eller lære...» 2013

27 Lov 2 juli 1999 nr 61 om spesialisthelsetjenesten (spesialisthelsetjenesteloven) § 2-2

28 Jan F.Bernt og Ørnulf Rasmussen, Frihagens Forvaltningsrett, 2. utg. 2010, s. 49

Refleksjonen ovanfor er meint som eit bakteppe for å vise at den rettslige reguleringa er så skjønsmessig at det i seg sjølv skaper eit stort forhandlingsrom, ved at det kan tenkjast fleire ulike løysingar i kvart tilfelle som ligg innanfor loven sine rammer.

4.2 Faktisk og rettslige situasjon når behovsvurdering og tiltakstildeling/ val går føre seg.

4.2.1 Kva som er den aktuelle situasjonen ved NAV når behov etter § 14a vert vurdert
Når ein person søker kontakt med NAV for bistand eller ytingar knytt til arbeid eller aktivitet vil denne vanlegvis registrere seg som arbeidssøklar på www.nav.no. Borgaren legg inn CV-opplysningar, arbeidsynskje og svarar på einskilde spørsmål om behov for vidare hjelp.

Opplysningane vert sende til det NAV-kontoret brukaren tilhøyrer, og vert motteke og gjennomgått av ein tilsett. Er det samanheng mellom kvalifikasjonane og mogleheitene borgaren har registrert og krava i arbeidsmarknaden, blir det vanlegvis fatta vedtak, dagen etter at borgaren gav opplysningane, om behov for «innsats» etter NAV-loven sin § 14a.

Vedtaka vert maskinelt genererte etter grunngjeving frå den NAV-tilsette, med fire moglege vedtaksmoglegheiter. Rettsbruken er slik sterkt knytt opp til den datatekniske løysinga.

Fyrste alternativet, «Standard innsats», er knytt til borgarar ein forventar vil nå målet sitt om arbeid gjennom eigenaktivitet i løpet av relativt kort tid. Tenestene ein får tilgang til frå NAV er avgrensa til eksempelvis rettleiing på yrkesval og arbeidssøking.²⁹

Er det forhold ved opplysningane som gjer at dei ikkje er i samsvar med krava i arbeidsmarknaden, borgaren har bede om vegleing eller oppgitt å ha helsebegrensingar, vil det bli innkalla til eit møte mellom borgar og tilsett i NAV. Målet med dette møtet er å avklare kva behov borgar har for bistand vidare.

Andre alternativ, «Situasjonsbestemt innsats», knyter ein til personar som har vanskar med å skaffa seg eller halde på eit arbeid. Dette kan være grunna manglande skulegang, språkvanskar, endringar i arbeidsmarknaden mv. I tillegg til borgaren sin eigeninnsats inneber alternativet at Nav kan bistå med kortare aktivitetar som kurs, skulegang inntil eit år samt dei

²⁹ Retningslinjer for oppfølgingsvedtak

generelle tenestene, jf. «Standard innsats».³⁰ Forbigående sjukdom kan også grunnje kategorien.

«Behov for arbeidsevnevurdering» tilseier at ein borgar sine moglegheiter og begrensingar i høve arbeidsmarknaden må avklarast nærare. Vurderinga er ei omfattande kartlegging av ressursar og begrensingar, helseopplysningar, skuleresultat, sosioøkonomiske tilhøve, nettverk mv. Borgaren gjev mange opplysningar i samtale, hentar inn dokumentasjon og utarbeidar «eigenvurdering». Den NAV-tilsette kan hente informasjon frå helsevesen, skulevesen, pedagogiske tenester, arbeidsgivarar , moglegheiter i arbeidsmarknaden mv. Etter vurderinga kan ein komme til at behovet er «standard», «situasjonsbestemt», eller tredje alternativ, at det er trong for «spesielt tilpassa innsats». «Spesielt tilpassa» inneber at arbeidsevna er vurdert å være nedsett, men at borgaren vil kunne nå målet om arbeid gjennom eigeninnsats og kortare eller lengre innsats frå NAV eller andre aktørar som helsevesen, skulevesen, sosial trening ol.³¹

Fjerde og siste kategori av behov det kan gjevast vedtak om er «varig tilpassa innsats». Dette inneber at arbeidsevna er vurdert som varig nedsett, og at borgar ikkje sjølv eller ved tiltak frå NAV eller andre kan skaffe seg eller halde på eit vanleg arbeid. Tiltak frå NAV kan nyttast, ofte i kombinasjon med tiltak frå andre som helsevesen, kommune mv.³² Døme på tiltak er varig tilrettelagte arbeidsplasser.

Kategoriane forklarar kva «innsatsbehovet» betyr og gir eksempel på type tiltak borgaren kan bli vurdert i høve til, eller ha forventning om å få tilgang til.

Bistandsbehov ut over «standard» utløyser NAV-lovens § 14a, 4 ledd, med rett til utarbeiding av aktivitetsplan. I denne skal det konkret skrivast kva åtgjerder borgar og NAV planlegg å gjennomføre, kvar, kven som har ansvar, til kva tid, for at gapet mellom borgar sine moglegheiter og krava i arbeidsmarknaden skal kunna jamnast ut.

Viser det seg at planen ikkje vert fylgt, eller ikkje gjev ønska resultat, må denne revurderast og korrigerast. Når planen fungerer og gapet er fylt skal behovet vurderast på nytt om personen ikkje allereie har komme i arbeid.

30 Retningslinjer for oppfølgingsvedtak

31 Op.cit

32 Op.cit

Same vurdering vil bli gjort om det vert klart at personen har redusert arbeids- eller inntektsevne, som vert kompensert med ein gradert uførepensjon. Den resterande arbeidsevna vil stundom være karakterisert som å trenge «standardinnsats», andre gonger som «spesielt tilpassa» avhengig av evt. tilretteleggings- og oppfylgingsbehov.

4.2.2. Kva åtgjerder og tiltak er aktuelle i ein aktivitetsplan?

NAV har sjølv 38 ulike typar arbeidsretta tiltak.³³ Eit slikt tiltak kan være arbeidsmarknadsopplæringskurs (AMO) som kan gi all type kompetanse innan kortvarig opplæring, som sveising eller pleie og omsorg. Andre tiltak er arbeidspraksis, tilretteleggingstilskott, mentorordning eller lønnstilskott, som alle kan være hjå ein kvar offentleg eller privat arbeidsgjevar. Ein aktivitetsplan kan og innehalde alle typar private kurs, offentlege og private skular. I tillegg til alle tiltaka finst eit utal tekniske hjelpemidlar, tilrettelegging for syn, hørsel og andre funksjonsnedsetjingar. Samla sett gjev dette eit moglegheitsrom som er svært stort.

Tildeling av plass på arbeidsmarknadstiltak skal gjerast etter behov og innan rammene av ressursane. Dette kjem klart fram i forarbeida til § 14a og funksjonen til arbeidsevnevurderinga.³⁴

Etter arbeidsmarknadslova § 16, 2. ledd er tildeling, inntak eller opphøyr av tiltaksplass ikkje enkeltvedtak etter forvaltningslova og har slik ikkje klagerett.

Arbeidsmarknadsloven § 12 regulerer klage på tildelt tiltak, jfr. rundskriv.³⁵ Her står at «Vedtaket om et arbeidsrettet tiltak kan påklages og brukeren kan kreve en begrunnelse for vedtaket. Det fattes ikke vedtak om avslag på tiltak etter tiltaksforskriften. Det er bare klagerett på det som er innvilget, ikke at man ikke har fått tildelt et annet arbeidsrettet tiltak».

I praksis er dei færreste som klagar på noko ein har fått. Fleirtalet ynskjer å klage på det dei ikkje har fått. I internnote ved NAV til arbeidsmarkesloven § 16 vises det til at unntaket frå retten som enkeltvedtak må sjåast i «sammenheng med retten til arbeidsevnevurdering som antas å treffe brukernes behov bedre enn rettighetene i forvaltningsloven».³⁶ Retten til å få tildelt tiltak er altså avhengig av kva kategori «behov» borgar vert klassifisert under, og

³³ Tal frå NAV

³⁴ Ot.prop nr 4 (2008-2009) s.54

³⁵ Rundskriv til arbm1, 2004: Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak, § 1-5

³⁶ Note 15 til arbeidsmarkesloven § 16, NAV's elektroniske rettskilder

klagemoglegheitene ligg i § 14a. Det er altså ikkje mogleg å klage på at ein ikkje får dei åtgjerder eller tiltak som ein ynskjer, eksempelvis skulegang inn i aktivitetsplanen sin.

Etter rundskrivet til arbeidsmarknadsloven, om vilkår for deltaking i tiltak, § 1-3, kan arbeidsretta tiltak tildelast etter ei individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke moglegheitene til å skaffe og/eller behalde arbeid. Dette er altså ei vurdering som går ut over bruk av arbeidsmarknadsetaten sine eigne tiltak og inkluderer alle tilgjengelige, private og offentlige, tilbod.

Tildeling av tiltak, men også godkjenning av deltaking i andre aktivitetar, skal som hovudregel fylgje utfallet av behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering.³⁷

Etter rundskrivet skal momenta; alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, helse, eignaheit, totale kostnader ved tiltaket og arbeidsmoglegheiter på heimstaden og på andre stader der det er rimelig at vedkommande tek arbeid, vurderast ved val av tiltak.

Ei slik vurdering synes å måtte gå føre seg ved dialog mellom borgar og forvaltninga.

Det synes klart at dette enorme spekteret som både skal og kan individuelt tilpassast gjev rom for ulike vegar fram til ei løysing, basert på kva som er det aktuelle behovet. Som det vil bli vist seinare dannar dette grunnmuren til ei forhandlingsplattform der det ikkje er naudsynt å forhandle om nullsumaksen, men meir kreative løysingar.

Om partane kjenner til forhandlingsrommet, er ikkje isolert eit rettsleg spørsmål. Likevel kan svaret, som vi skal sjå vidare i kap. 7, 8 og 9, ha konsekvensar for korleis forvaltningspraksis vert utøvd og korleis rettstryggeliken vert ivareteken.

5 Makt

5.1 Makt som omgrep

I samhandling mellom borgar og forvaltning vil det alltid være ein dimensjon av makt. Omgrepet «makt» er abstrakt og tvitydig. Ulike fagdisiplinar omtalar og definerer omgrepet ulikt. For å gje ei kortfatta oversikt over sentrale maktdimensjonar i vår samheng, vil det nedanfor bli vist typar av makt som kan påverke samhandlinga og forhandlingsrommet.

³⁷ Rundskriv arbm. 2004, § 1-3

Framstillinga her byggjer på Vindeløv då denne er knytt til mekling, som er ei form av forhandling.³⁸

5.2 Strukturell og individuell makt

Den strukturelle makta ligg innebygd i bla. våre samfunnsinstitusjonar. NAV er ein offentlig institusjon som ved lovverk og disposisjonsbrev har fått delegert til seg rett og plikt til å utøve fordeling av rettar og gode. Dette gjev organisasjonen, og dei som arbeider for denne makt innan sine myndigheitsområder. Makta påverkar sjølve forhandlingane mellom partane fordi den set rammene for samhandlinga.

Individuell makt er knytt til kva den einskilde kan målbære, uavhengig av sin tilknytning til strukturell makt. Den tilsette og den som søker bistand hjå NAV vil som einskildpersonar har ulik oppfatning av den andre si makt. Den tilsette kan sjå borgaren som den som ved sin kunnskap om seg sjølv og sin situasjon har makt i situasjonen, medan den som søker bistand kan sjå den tilsette som å ha makt i kraft av sin stilling, eller som representant for den institusjonelle makta.

«*Makt over*» inneber at ein har evne til å få den andre til å gjera noko, eller avstå frå å gjera noko, som denne elles hadde gjort. Det inneber ei slags tvang eller manipulasjon. Tilbakemeldingar frå brukara i NAV gjev grunn til å tru at det kjennest sterkt når det offentlige, eller ein konkret vegleiar, har makt over situasjonen.

«*Makt med*» kan forståast som om begge partar slår kreftene sine saman for i fellesskap å oppnå ei tilfredstillande løysing. Dette vil være foreinleg med integrative forhandlingar, der ein ser ut over dei smale rammene som den strukturelle makta tilsynelatande legg, og utarbeidar nye svar utanfor standardløysingane.

«*Maktesløyse*» er mangel på styrke og ofte knytt til avhengigheit. Maktesløyse kan være eit verkemiddel som kan nyttast til å binde den som i utgangspunktet har makta, og slik skakar den opphavlege maktbalansen. Eit døme kan være den makteslause borgar som ved si åtfærd får den tilsette til å yte langt meir service, strekkje sine juridiske eller forhandlingsmessige rammer lengre enn ho elles ville gjort. På denne måten kan den makteslause oppnå betre forhandlingsresultat enn styrken skulle tilsei.

³⁸ Vibeke Vindeløv, Konfliktmægling, 2008, s. 262-265

«**Makt til**» inneber at ein har nok makt og styrke til å gjennomføre det ein vil, utan den andre sin innflytelse. Borgar som møter ei forvaltning som utelukkande viser til lovar og retningslinjer eller som løyner at det er rom for forhandling og skjønnsvurderingar vil kunne kjenne seg makteslaus. Om det er borgar som opplever å ha «makt til» vert dette gjerne sett på som empowerment. Empowerment inneber at borgaren får «mobilisere og styrke egne krefter, samt nøytraliserte krefter som bevirker avmakt».³⁹ Reell deltaking er føresetnad for at forhandlingar mellom partane kan være ekte og konstruktive. Ei styrka kjensle av sjølvverd og tillit gjev auka handleevne, noko som vil kunne gi betra forhandlingsposisjon.

5.3 Direkte makt, indirekte makt, medvitskontrollerande makt og institusjonell makt.

Den direkte makta vert nytta i ein avgjerdsprosess, der A får B til å gjere som denne vil. Eksempelvis kan A (som er NAV-tilsett) krevje at B (borgaren), oppfyller sine plikter om å gi opplysningar til NAV jf. fvl. § 21-3. Den indirekte makta kan innebere at A kontrollerer kva informasjon eller saker B får moglegheit til å uttale seg om, ta stilling til eller får innsyn i. Ein slik bruk av makt kan klart påverke både forhandlingsposisjon og moglegheiter mellom dei to. Dette kan også sjåast som om den som kan bestemme informasjonstilgangen har «makt over».

Medvitskontrollerande makt inneber at A kan påverke kva B vel, og gjerne slik at B oppfattar at ho eller han sjølv har komme til denne avgjerda, sjølv om det i røyndomen er slik at B fylgjer det A vil. Dette ligg tett opp til manipulasjon. Maktforma kan knytast tett opp til strukturell makt, men kan og sjåast der vegleiing som fag vert misbrukt. Eit døme på medvitskontrollerande institusjonell makt er når NAV besluttar å nemne alle tilsette i NAV-kontora for vegleiarar istadenfor sakshandsamarar. Dette påverkar forventningar og identitet. Med ein vegleiingsdefinisjon i NAV som inneber at «bruker skal få støtte til å være aktiv, ta egne valg og gjennom dialog bli motivert til eigen endringsprosess» kan bruk av makt ved medvitskontroll være ein faktor som i stor grad påverkar forhandlingsrommet mellom tenesteytar og borgar.⁴⁰

Institusjonell makt i sin tur inneber ei uraffinert og ureflektert forståing og aksept av dei samfunnsskapte rammene. Ein set ikkje spørsmålsteikn ved rammene. Den forvaltningstilsette framstår som ein del av den strukturelle makta ovanfor brukar.

³⁹ Thesen og Malterud, Empowerment^o og pasientstyrking. Tidsskrift Norsk Lægeforening 2001;121:1624-8

⁴⁰ Veiledningsplattformen i NAV, vedteken i tjenestedirektørmøte 27.08.2013

5.4 Verknad for forhandlingsrommet

Makt er svært samansett og lyt sjåast i lys av kontekst. Makt er ikkje ein dimensjon enten ved personen eller ved situasjonen men eit forhold ved interaksjonen mellom person og situasjon. Ut frå denne forståinga vert makt eit viktig og sentralt moment for å forstå relasjonen og forhandlingsrommet mellom borgar og tenesteutøvar.

6 Forhandlingar

6.1 Definisjonar og klargjeringar

«Your real world is a giant negotiating table, and like it or not, you`re a participant»

H. Choen.⁴¹

«Forhandling er den viktigste konfliktløsningsmetoden i Norge for løysning av sivile tvister av en viss kompleksitet og størrelse»

Per M. Ristvedt⁴²

Utsegnene fortel oss noko om den sentrale plassen forhandling har i vårt samfunn og vårt tilvære. Store deler av menneskeleg interaksjon på arbeidsplassar, i familien og elles er prega av forhandling for felles løysingar. Spørsmålet vert om forhandlingsinstituttet er like alminnelig og tilstades i møte mellom borgar og forvaltning.

Det er ulike definisjonar på kva ei forhandling er. I det fylgjande vil tre forhandlingsdefinisjonar bli nærare analyserte for å sjå om dei kan tene til å forstå og analysere situasjonen borgar er i ved sitt møte med forvaltninga.

Rognes sin definisjon er at;

«Når to eller flere parter med delvis motstridende interesser prøver å komme frem til en felles beslutning, forhandler de»⁴³.

Vidare viser Rognes til at: «Forhandling er den kritiske fasen i inngåelse av avtaler, og måten forhandlingene håndteres på er dermed av avgjørende betydning for hvilke resultater som oppnås».⁴⁴

41 sitert i Kjelland- Mørde, Kristin mfl, s.55

42 Forordet i «advokaten i rettsmekling», Cappelen Damm 2013

43 Jørn K. Rognes, Forhandling, Universitetsforlaget 2008 s. 13

I situasjonen der borgar møter forvaltningstenestepersonen er det klart to partar, der tenestepersonen varetek det forvaltningsmessige rammeverk og borgaren skal ivareta sine egne interesser. Det kan innvendast at maktforholdet mellom dei to er så ulikt at dei ikkje er likeverdige partar. Maktforholdet vart handsama i kap. 5. Her er det tilstrekkelig å slå fast at det faktisk er to partar.

Det første sentrale spørsmål vert om dei har delvis «motstridande interesser».

Velferdsordningane er til for innbyggjarane i landet. På eit overordna plan skulle ein slik kunne sei at borgaren sitt artikulerte behov vil være styrande for tilgang til tenester eller gode. I enkelte høve er det klart at borgar og forvaltning har heilt overlappande forventningar og målsetningar, og interessene vil då ikkje være motstridande. Dette er tilfellet i mange av situasjonane der NAV vurderer at borgar vil kunne klare seg sjølv for å finna ny jobb, og borgar er einig i dette.

På det individuelle plan vil det likevel ofte være slik at ein del ynskjer eller forventningar frå borgaren ikkje er sameinte med forvaltninga sine rammer.

Når skjønsmessige vilkår er avgjerande for om borgaren får tilgang på gode og tenester vil det kunne være tydelege innslag av «motstridande interesser». Ei klassisk problemstilling er *«hvilket type arbeid som kan være aktuelt for deg og hvilke behov du har for innsats fra NAV for å komme i arbeid»*. Eit døme er bakaren som fekk mjølallergi. Skal han søkje andre jobbar der han ikkje er eksponert for mjøl? Kan han bruke sin kompetanse andre stader enn i bakeri? Kva andre kunnskapar og ressursar har han? Eit av mange spørsmål er om han bør få påbygg på fagbrevet, slik at han kan søkje jobb som til dømes ernæringsfysiolog? Avgjerda vil omhandle ei lang rekkje vurderingar frå forvaltningstenestemannen i samråd med borgaren. Slike dilemma møter vegleiar i forvaltninga dagleg. Om resultatet vert det eine eller andre kan ha store økonomiske konsekvensar for borgar i høve til lønns- og pensjonsgivande inntekter og samla verdiskaping og utgifter for samfunnet.

Neste spørsmål er om dei to partane faktisk prøver å komme fram til «felles beslutning».

Borgarar opplever, noko som blant anna er synleggjort i talet på klager til sivilombodsmannen⁴⁵, at forvaltninga ikkje tek deira innspel på alvor eller adnota. Ein kan

44 Rognes s. 13

45 3011 klager motteke i 2012 jfr. Årsmeldinga.

slik hevde at det ikkje er noko forhandling, då forvaltninga sit med vedtaksmakta, og borgaren er vist til evt. å nytte klageretten.

Etter NAV-loven § 1 skal tenester vera «tilpasset..den enkeltes behov», og det fylgjer av forarbeida til § 14a at borgaren skal delta i utforminga av planar for kva aktivitetar som er nødvendige for å nå målet om arbeid.⁴⁶ Det må derfor vere ein klar føresetnad at målet må vere ei felles avgjerd.

Ordet «beslutning» kan knytast til at makt. Det kan ha vore rom for usemje, ulikskapar, men til slutt er det teke ein «beslutning».

I forlengelse av sin definisjon seier Rognes, som nemnt, at forhandling er den kritiske fasen når avtalar vert inngått, og slik avgjerande for resultatet partane oppnår. Når borgar og forvaltning utarbeidar aktivitetsplan med tiltak skal begge kunne stå inne for innhaldet. Planen skal avslutningsvis signerast, og er slik den kritiske fasen for avtaleinngåing. Om planen vert etterlevd og fungerer kan slik sjåast som testen på om forhandlingsresultatet var tilfredsstillande.

I dei tilfella der partane som møtest til samhandling har delvis motstridande interesser, og freistar komme fram til felles avgjerd, så kan dette sjåast som ei forhandling etter Rognes sin definisjon.

Vindeløv definerer forhandling som:

«en proces mellem parter, der har forskellige mål, med den hensigt at skabe en aftale, som indeholder en forandring i de opstillede mål».⁴⁷

Ho ser altså forhandling som en kommunikasjonsprosess der kvaliteten på prosessen har avgjerande betydning for resultatet ein kjem fram til.

Vindeløv ser sjølve prosessen som ei rørsle, ein må bevege på seg og sin posisjon for å komme den andre i møte, samtidig som ei kvar rørsle både skapar bevegelse og bevegar.

I NAV vert, som nemnt, vegleieing definert som «en arbeidsprosess som brukes i dialog med og oppfølging av NAVs brukere.....(som) skal få støtte til å være aktive, ta egne valg og gjennom dialog bli motivert til egen endringsprosess».⁴⁸

⁴⁶ Ot.prp.nr.4 (2008-2009), s. 9

⁴⁷ Vindeløv, s. 106

Tilsette i forvaltninga har vegleiingsplikt jfr. forvaltningslova, og skal på eige initiativ gje opplysningar som «partene har interesse for å uttale seg om».⁴⁹ Borgaren har rett til å medverke til sin plan og har opplysningsplikt om sin situasjon og forhold knytt til ytingar.⁵⁰ Det er altså her ein dynamikk mellom partane sine plikter for å arbeide mot felles mål.

Angåande partsforholdet viser eg til føregåande drøfting.

Vindeløv sin definisjon omtalar ikkje som Rognes «delvis motstridende interesser», men derimot «forskjellige mål». Tilsynelatande kan dette være det same, men ved eit nærare blikk er interesser og mål to ulike størrelsar. Interessene dekkjer eit vidare spekter enn snevrare målsetjingar. Dette vert klårt om ein ser på partane sine mål for forhandlinga eller forhandlingsløysing. Borgar og forvaltning har vanlegvis same mål, om at borgar kjem attende til arbeid. Men vegen og midla til dette målet kan være ulike. I nokre høve er også det overordna målet ulikt. Stundom er det ikkje semje om arbeid skal være målet. I prosessarbeidet er det dei operasjonelle delmåla, korleis å komme fram til det overordna målet, som er «målet» for forhandlinga.

Ideelt er forvaltningstenestemannen sitt mål å bistå brukar ut frå det synleggjorde behovet. Men målet kan også være styrt av dei forvaltningsetiske verdiane,⁵¹ som avveging mellom effektivitet og fordeling av knappe ressursar, politisk bestemte måltall eller eigeninteresser. Borgaren kan eksempelvis ha som mål å komme raskt ut i jobb, vidareutvikle sitt potensiale, eller å skaffe seg ei solid utdanning.

Ein definisjon som knyter seg til mål let seg lett tilpasse den reelle samhandlingssituasjonen i forvaltninga. Definisjonen som knyter seg til interesser synes også å passe godt til den aktuelle situasjonen mellom borgar og forvaltning. Begge definisjonane over er slik treffande fordi interesser ofte er meir djuptliggande årsaker som styrer målsettingane, og ved å fokusere på desse vil ein kunne finne mål som ivaretek interessene, og slik etablerer grunnlag for robuste avtalar.

Vindeløv sin definisjon omtaler målsettinga for prosessen å være ein «avtale». Sjølve omgrepet «avtale» synes å være sterkare og enda meir forpliktande og likeverdig enn Rognes

48 Veiledningsplattformen i NAV

49 Forvaltningslova § 17-3ledd, 1. setning

50 Folketrygdløven § 21-3

51 NOU:1993:15, s. 15

sin «beslutning». Ved utarbeiding av aktivitetsplanar skal desse signerast av begge partar, og har slik i praksis alle kjenneteikn ved ein avtale.

I enkelte høve inngår NAV konkrete avtalar med borgarar om eigenbetaling for visse deler av planen. Dette kan være for å imøtekomme borgar sitt ynskje om td. ei mastergrad, når forvaltninga berre har rammer for å finansiere ei bachelorutdanning. I slike høve har gjerne borgar endra sitt oppstilte mål om å få finansiert utdanning fult ut, til delvis, og forvaltninga godkjent kvalifiseringsauke ut over den ramma den i utgangspunktet hadde. Dette er klare dømer på at kommunikasjonen mellom dei to partane er forhandlingar ved at det er endringar i dei oppstilte måla, og målet er eit felles resultat som ikkje kunne blitt diktert av ein av partane.

Utsagnet «Forhandlingar bør ikke primært være en viljeskamp (Thompson 2005), men heller være en beslutningsprosess hvor analyse og relasjonsforståelse står sentralt», viser det sentrale i samhandlingsforma.⁵²

Forhandlingar vert ofte knytt til tvistar og ueinigheter. Jan Norman og Lina Ohman tek og dette utgangspunktet i si bok «Medling» men også dei framhevar det dagligdagse og samspelsrelaterte i forhandlingsaktivitetane våre og definerer forhandlingar som

«en process dar en person forsoker påverka en eller flera personer att gora något (eller låta bli at gora något) som fygnar honom».⁵³

Også denne definisjonen byggjer på prosess og rørsle, der hovudmålsettinga er å endre, eller oppnå eiga tilfredsheit. Definisjonen ligg tett opp til «makt over» dimensjonen, sjå pkt. 5.2

Det synes som om forhandlingsdefinisjonane alle har i seg element av prosess, endring og kommunikasjon. Dette er svært sentrale element i samhandling mellom forvaltningstilsette og borgarar.

Ein kjem etter dette til at forhandlingsomgrepet kan være nyttig når ein ser på samhandlinga, jfr. NAV-lovens § 14a og kanskje spesielt ved utarbeiding av aktivitetsplanar.

Med utgangspunkt i at det går føre seg forhandlingar vert det sentralt å sjå nærare på kva som ligg i sjølve forhandlingsprosessen.

52 Rognes, s.13

53 Norman, Jan og Ohman, Lina, Medling och andra former av konflikthandtering, Iustus forlag 2011, s. 59

6.2 Integrasjons og distribusjonsforhandlingar

Det er fleire måtar å gjennomføre forhandlingar på. Det vanlegaste er integrasjons eller distribusjonsforhandlingar. I integrasjonsforhandlingane prøver partane å skape meirverdiar for alle involverte før ein fordelar verdiane.⁵⁴ I distribusjonsforhandlingar fordeler ein knappe gode. Også mekling er ei form for forhandling (assisterte forhandlingar). I all forhandling er omgrepa «standpunkt, interesser og behov» sentrale, sjå nærare Rognes sin definisjon samt pkt. 6.4 og 7.2.

Det er viktig å starte med ei interesseanalyse før ein går inn i forhandlingar, for å vurdere om det er ein eller fleire dimensjonar å forhandle om.⁵⁵ Det er ein vanleg feil å anta at det utelukkande er ein einskilddimensjon å forhandle om, og slik mister ein moglegheita til å forhandle integrativt.

Det å komme fram til semje om ein einskild storleik, td. pris ved bruktbiljøp, er vanlegvis distribusjonsforhandling. Ein skal fordele vinning og tap langs ein enkelt akse (pris) utan andre dimensjonar eller vidare relasjon i framtida. Men også i slike høve vil integrasjonsforhandlingar kunne gi store meirverdiar.

Når ein skal fordele fleire og varierende gode er det grunnlag for integrasjonsforhandlingar. Når sakstilhøvet vert meir komplekst vert behovet for informasjonsutveksling og felles problemløysing viktigare for å utvikle løysingar basert på interesser. Har partane relasjon over tid er det oftast grunnlag for integrasjonsforhandlingar fordi ein relasjon som varer vil ha rom for fleire felles og varierende interesser og behov.

6.3 Forhandlingsprosessen

I fylgje Brett 2001, forhandlar me hovudsakleg i to situasjonar; ved inngåing av nye avtalar og ved handtering av usemje i eksisterande relasjonar.⁵⁶ Forhandlingsspråket er løysingsorientert,⁵⁷ og fokuserer derfor på moglegheiter.

Teoretisk byggjer dei fleste forhandlingsteoretikarar på sjutrinnsmodellen, opphavleg frå Harvard modellen.⁵⁸ Momenta som inngår i modellen gjer seg gjeldande i førebuing, samhandlinga og seinare oppfølging av eventuelle forhandlingsresultat.

⁵⁴ Kjelland-Mørde, Kristin mfl, s. 66

⁵⁵ Op.cit, s. 66

⁵⁶ Sitert i Rognes, s 20

⁵⁷ Rognes, s. 20

Norman og Ohman gjengjev modellmomenta i si bok som;⁵⁹

- **«Interesser og behov»**. Som deltakar i forhandling må ein få tak i og synleggjort dei underliggende interessene og behova som er grunnlaget for egne og andre sine krav og standpunkt. Ved kunnskap om interesser og behov kan ein bevege seg bort frå krav og standpunktnivået.

- **«Moglegheiter» (options)**. Forhandlaren må vurdere reelle alternativ som det er mogleg å oppnå.

Dette inneber at urealistiske eller overdrivne forventningar ikkje har nokon plass i forhandlingsrommet.

- **«Alternativ» (BATNA – Best alternative to negotiated agreement)**.

Forhandlaren må vurdere kva som vil være beste alternativ utan at forhandlinga fører fram, og spørje seg td. ”Kva kan eg oppnå med å ikkje medverke eller ved å gå via rettsvesenet”? Sjølv om ikkje Harvard- modellen omtaler WATNA (Worst alternative to negotiated agreement) bør også dette sjåast som moment ved vurdering av alternativ.⁶⁰

- **«Objektive kriterier»**. Partane må bli einige om forhandlingskriterier.

Partane må bli samde om kva som er legitime krav, eksempelvis handelsbruk, sedvane, rådande rettslege rammer. Partar er generelt meir villige til å akseptere ålmenne rammer, og forhandling rundt desse kan snu kamp til samarbeid.⁶¹

- **«Kommunikasjon»**. Måten ein kommuniserer med kvarandre på er avgjerande bl.a for å synleggjere respekt og eigen ståstad.

Ein forhandlar sitt beste verktøy er i fylgje Normann & Ohman å lytte, spørje og forenkle (halde saman sprikande forklaringar/ oppsummere). Dette er samtaletekniske verktøy som NAV-tilsette skal være godt skulerte i.

- **«Relasjon»**. Når ein veit at relasjonen skal vare over tid, eller den har betydning for andre sine resultat, vil ein være meir varsam og imøtekommande.

58 Fisher, Roger & Ury, William, Getting to yes, 1981

59 Norman og Ohman, s. 67

60 Vindeløv, s. 118

61 Norman og Ohman, s. 67-68

Ein øydelagt relasjon vil fjerne moglegheitene til å søkje i interesser og behov og dermed moglegheit for eit integrativt resultat.

- **«Forpliktelse».** Forhandlaren må være ærleg på kva ho faktisk vil og kan forhandle om, og ho må ha nødvendige mandat.

Vidare må forhandlaren ha vilje og evne til å fylgje opp den avtale som vert inngått. Forhandlar ein om å flytte eit gjerde må ein faktisk ha myndigheit til å gjere dette, og intensjon om å utføre det avtalte.

Alle sju momenta er springande punkt for å nå eit forhandlingsresultat også mellom borgar og forvaltning. Eksempelvis vil ein tenesteperson utan nødvendig mandat ikkje ha truverde i vidare relasjon. Utan å forstå den ander vert relasjon og kommunikasjon vanskelig, og vurdering av alternativ uråd. Utan objektive kriterier, som lovverk, vert vurdering av moglegheiter umogeleg. Ein ser altså at modellen klart kan nyttast til å analysere samhandlinga mellom borgar og forvaltning i eit forhandlingsperspektiv.

6.4 Forhandlingsstilar og dimensjonar

6.4.1 Bakgrunnen for gjennomgang av stilar og dimensjonar. I det fylgjande vil ulike aksar av forhandlingsstilar bli kort presentert. Framstillinga byggjer på Rognes si inndeling.⁶² Målsettinga med denne gjennomgangen er å vise at den åtferda partane har i samhandlinga påverkar resultatet av vedtak og aktivitetsplan.

6.4.2 Konkurransen

Forhandlingssituasjonen er tradisjonelt knytt til konkurranse. I samhandling med velferdsleverandøren NAV er dette elementet ikkje umiddelbart framtrødande. Likevel er gode som vert fordelt via NAV delvis avgrensa av prioriteringar og økonomiske tildelingar. Tildeling av plass på arbeidsmarknadstiltak er klart «kamp» om knappe gode.

Sjølv om konkurranse er eit sentralt element ved forhandling, er det ikkje avgjerande. «Utgangspunktet for forhandling er avhengigheit og interesser».⁶³ Også Kjelland-Mødre m.fl. understrekar det sentrale i avhengigheit og ulikskap.⁶⁴ Hennar innfallsvinkel er at i ein

⁶² Rognes, Forhandlingar, 2008

⁶³ Rognes, s. 21

⁶⁴ Kjelland-Mødre, Kirsten m.fl., s.64

forhandlingsituasjon må ein handtere både ulikskap og avhengigheit, om ein ikkje kan eliminere ein av dei.

6.4.3. Samarbeid

Samhandling om et felles resultat gjev noko meir og betre enn det partane kan komme fram til på eigenhand.⁶⁵ Samarbeid krev at ein har den andre sine behov og interesser for auga, ikkje berre egne. Opplevde felles interesser fører til samarbeid.⁶⁶

Det er i forvaltningsmøtet ei grunnleggande felles interesse om å komme fram til løysing. Den tilsette ynskjer å gjere sin jobb jfr. lojalitet til arbeidsgjevar og etiske retningslinjer. Borgar ynskjer å skaffe dei goda denne treng. Frå eit maktperspektiv kan ein sjå dette som «makt med».

6.4.4 Relasjon versus sak

Dimensjonen sak-relasjon er knytt til at ein sjølv vil oppnå noko, men berre kan få det til i samhandling med den andre. Begge partar må være deltakande og ynskje resultat. Det skal frå forvaltninga være ein profesjonell relasjon, som ikkje har for tette menneskelige band, men den skal være verksam. Forvaltninga sine tilsette kan ikkje berre være opptekne av regeloppfylling i kasuistisk tyding. Rettsbruken må utøvast ut frå etiske retningslinjer, aksepterte haldningar og tolking av reglar ut frå ei moderne velferdslovgiving jfr. «behov» i § 14a.

6.5 Forhandlingsresultat

6.5.1 Spørsmålet blir så kva eit godt forhandlingsresultat er.

Vindeløv set opp ei rekkje moment som kan nyttast til å vurdere kor godt eit forhandlingsresultat er;⁶⁷

- Er egne interesser godt ivaretekne?
- Er interessene til den andre part godt ivaretekne?
- Vil nokon utanforståande verte skadelidande?
- Er avtalen betre enn dei alternative løysingane til forhandla løysing?
- Er dette den beste avtalen det er mulig å oppnå med den andre parten?
- Var kommunikasjonsprosessen effektiv?

⁶⁵ Rognes, s. 22

⁶⁶ Rognes, s. 22

⁶⁷ Vindeløv, s.210

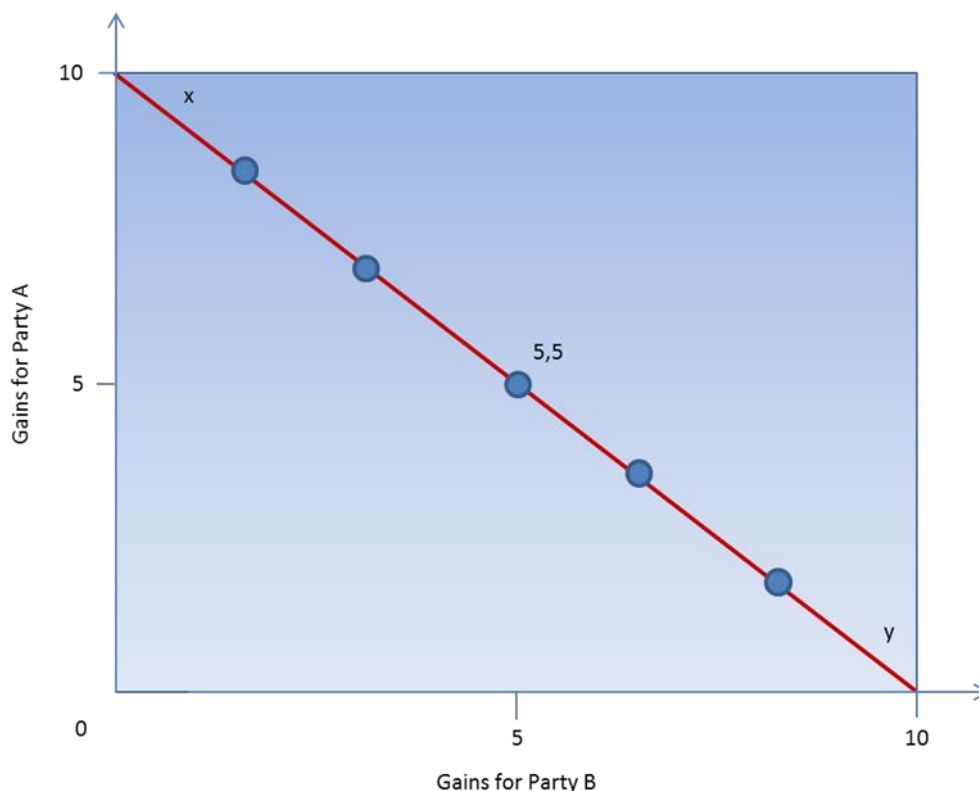
- Ynskjer partane å forhandle på nytt med kvarandre i framtida?
- Er partane motiverte til å etterleve avtalen lojalt?

Spørsmåla kan takast i bruk for å vurdere innhaldet av ein signert aktivitetsplan jfr. § 14a, 3.ledd.

6.5.2 Nullsumløysing contra «å gjere kaka større»

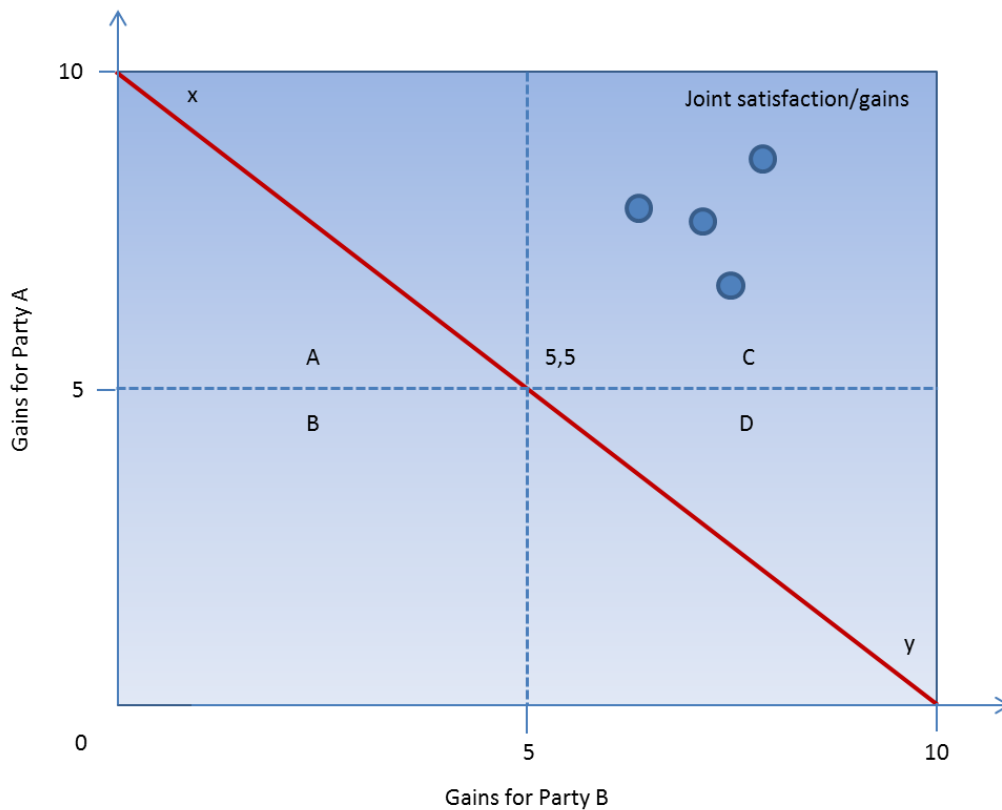
Ved å forhandle langs ein akse vil typisk den konkurranseprega forhandlinga freiste å få mest, eksempelvis av ei kake. Den samarbeidsorienterte forhandlar vil ha tilnærminga å dele kaka likt. Målsettinga med å forhandle meir kreativt er at ein kan gjere kaka større, utvide moglegheitene, slik at begge får meir enn halvparten av den opphavlege kaka. Føresetnaden vert då at ein har meir enn eit spørsmål eller tema å forhandle om. I det augeblikket ein har ein relasjon som skal vare over tid vil ein nesten alltid få fleire tema eller forhold å bringe inn i forhandlinga. Dette vil kunne gi rom for løysingar som gjer «kaka større» og begge partar får meir enn ved eit samarbeids kompromiss, og den aggressive forhandlingsstilens vinner- taper posisjonar vert ikkje aktualiserte.

Nedanfor er forskjellen mellom å fordele langs ein dimensjon og mulige gevinstar med å auke kreativiteten synleggjort. Dei kreative og større forhandlingsverdiane ligg oppe til høgre på y-aksen .



Possible Outcomes in Fixed-Sum Negotiations⁶⁸

68 Moore, Christopher W, The Mediation Process, Practical, Strategies for Resolving, Conflict, 3ed edition, 2003, s. 299



Cooperative Problem-Solving Settlement Range.⁶⁹

I situasjonen mellom tilsett i forvaltninga og borgaren vil kunnskap om og evnene til forhandling kunne være avgjerande for utfallet av ei sak.

Eit døme er der vedtak er fatta om «spesielt tilpassa innsats». Borgar og NAV-tilsett har då via ei arbeidsevnevurdering sagt noko om gapet mellom borgar sine moglegheiter på arbeidsmarknaden, og dei krava som vert stilte. Partane skal i aktivitetsplanen komme fram til åtgjerder og handlingar som dekkjer gapet.

Forhandlar ein som om det er berre ei, eller fleire ulike løysingar vil resultatet bli svært ulikt.

Eit døme; Arbeidssøkjaren vert ut frå sin kompetanse vurdert etter § 14a b som å ha behov for «standard innsats» med yrkesmålet barnehageassistent. Her er det berre mulig å forhandle på målet for yrke, ei distributiv forhandling. Enten vert målet barnehageassistent, eller noko

⁶⁹ Moore, Christooher W. The mediatoion process, s.303

anna. Tenk så at ein legg til opplysningane at arbeidssøkjaren er eineforsørgjar med omsorg for born. Det vert fleire dimensjonar og moglegheita for at relasjonen til det offentlige vil vare over tid aukar, noko som i seg sjølv indikerer rom for integrasjonsforhandlingar. Ved opplysninga tek ein inn i forhandlingsrommet kva personen har av krav på/pliktar etter folketrygdloven § 15-8 og får slik fleire dimensjonar innan moglege aktivitetar (utdanning, arbeid, drive sjølvsendig næring mv.) og behov (som husvære, transport, barnehage, helse, bidrag mv). Det vil kunne være rom for å utarbeide aktivitetsplan, med ei rekkje ulike åtgjerder og tiltak som partane kjem til er hensiktsmessige.

Kaka er ikkje berre større for borgaren, men også for forvaltninga. Ved at forhandlingsrommet, ved sine juridiske rammer, er vorte større har forvaltninga fleire verkty å bistå med, og slik fleire «forhandlingskort» for å etablere eit godt resultat. Utfallet av forhandlinga vil kunne gje borgar ei betre moglegheit for tilknytning til arbeidslivet på varig basis enn det distributive alternativet.

Eit anna døme kan være borgaren som får tilbod frå kommunen om å selje deler av eigedommen sin då denne skal nyttast til vegføremål. Borgaren kan då distributivt forhandle på pris, eller ta med fleire interesser, som eksempelvis bistand til gravearbeid på si eiga tomt i forbindelse med vegbygginga. Slik kan forhandlingane blir integrative og kaka vert større for begge partar. Kommunen oppnår ein låg pris, borgaren får gjort tilleggsarbeid utan kostnad.

Det synes altså å være eit forhandlingsrom i samhandlinga og relasjonen mellom borgar og forvaltninga.

7 NAV-loven § 14a

7.1 Spørsmålet er kva som er rammene for forhandlingsrommet i lovgivinga om behovsvurdering og utarbeiding av planar.

Formålet med NAV-loven er etter § 1 å skape effektivitet og samordning i forvaltninga sitt arbeid, «tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov». Effektivitet må slik sjåast som ein sentral verdi knytt til den vidare tolkinga av føresegna, samstundes som den individuelle tilpassinga til einskildpersonar og situasjonar må vektleggjast. Siste setning i føremålsparagrafen slår fast forvaltninga si plikt til å møte borgar med respekt, eit mål som påverkar sjølve samhandlinga. Den nærare tolkinga av § 14a bli handsama ut frå dette.

Føresegna gjev rammene for kven som er omfatta, kva vurderingar som skal gjerast hjå NAV, og kva plikter som kviler på høvesvis borgar og NAV, kva åtgjerder som vert konsekvensen av vurderingane og klageretten.

I det fylgjande vil einskildheiter ved § 14a verte nærare utdjupa.

Overskrifta lyd; «Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan».

Overskrifta gjev tydeleg retning på kva behov skal vurderast i høve til og kva rett som vert utløyst. Overskrifta er ikkje del av sjølve heimelen, men eit pedagogisk verkemiddel for tyding av heimelen elles.⁷⁰

Som omtalt i pkt 4.2.1 får alle «som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering».

Fyrste ledd angir kven føresegna omhandlar og kva som er konsekvensen av ulike vurderingar som vert nærare gjort reie for i bokstavane a til e nedanfor.

Borgar skal få ei skriftelig vurdering av «a) sine muligheter for å komme i arbeid». Dette er NAV si vurdering av korleis ei overordna ser borgar sin situasjon i høve til arbeidslivet. Vidare skal det i vurderinga gå fram «b) hva slags arbeid som skal være målet». Det er klart uttrykt i forarbeida knytt til aktivitetsplan at det i seg sjølv er eit mål at borgar deltek aktivt i målutforminga.⁷¹ Utsegnene bør kunne vektleggjast også ved vurderinga her, då det er same mål som er i fokus begge stader. Det skal beskrivast eit konkret yrke eller yrkesgruppe, basert på borgaren sitt eige ynskje og forvaltningstenestepersonen si faglege vurdering av arbeidsmarknaden nasjonalt og lokalt. Målet her vil være retningsgivande for vidare innsats frå NAV.

Vidare skal den skriftlege vurderinga etter bokstav c, seie noko om «behovet for bistand for å komme i arbeid». Dette føreset at det er behov for bistand ut over «standard innsats», men

70 Andenes, 2009, s. 20

71 Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s. 56

ikkje alle behov som vert avdekka skal eller kan løysast ved NAV sine tiltak. Behov kan også omhandle andre tenesteleverandørar som helse- og skulevesen.

Vidare skal ein etter bokstav d vurdere «om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt». Dette er heimelen for arbeidsevnevurderinga, som er omtala i pkt 4.2.1. Til sist skal vurderinga etter bokstav e innehalde oversikt over «hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren». Ein skal altså konkretisere kva åtgjerder, som NAV har ansvar for, som kan vurderast inn i ein aktivitetsplan. Vedtaka angir kategoriar av aktuelle tiltak

Andre ledd heimlar klageretten til «nærmeste overordnede organ eller til det organ som ...direktoratet bestemmer». Dette er NAV Klageinstans, som er regionalisert i NAV Klageinstans Vest, Øst mv, og har delvis generell kompetanse for eit geografisk område og delvis fagspesifikk kompetanse til klagehandsaming.

Etter tredje ledd har «Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan)...» Det er denne planen som seier kva åtgjerder borgar og NAV har komme til semje om vil føre til jobb. Planen skal være konkret og vise til aktivitetar, tidsfristar, ansvarspersonar mv. Det harmonerer slik godt at borgar skal være medverkande til å setje mål etter bokstav b. Borgar har etter førearbeida ikkje plikt til å delta i utarbeidinga.⁷²

Etter fjerde ledd har NAV «ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet». Her vert utgreiingsansvaret klart plassert hjå forvaltninga i samsvar med fvl. § 17.

7.2 Nærare om føresegna

«Alle» som kontaktar NAV vert i § 14 a gjevne retten til vurdering av sitt behov både den som har og den som søker arbeid, samt dei som står langt frå arbeidsmarknaden.⁷³

Avgrensinga i høve «alle» er at den som kjem enten skal «ønske» eller «trenge» bistand for å komme i arbeid. For det høve at ein person ynskjer bistand, synes retten å opne for eit

72 Ot.prp. nr 4 (2008-2009) s.55

73 Retningslinjer for oppfølgingsvedtak

forhandlingsrom i det borgaren klart artikulere sitt ynskje og dette vert utgangspunkt for dialog om forvaltninga si vurdering.

Men det er ikkje sjølvsagt at ein person ynskjer hjelp for å komme i arbeid sjølv om ein kontaktar NAV, og vilkåret om å «trenge» blir slik ei normativ vurdering frå forvaltninga eller forvaltningstenestepersonen. Retten til å få sitt bistandsbehov vurdert er ein rett borgaren kan seie frå seg, samt at ein kan klage på utfallet av vurderinga⁷⁴. Det er avgjerande at borgar vert gjort merksam på kva konsekvensar nekting vil kunne ha, då vurdering av behov er styrande for både tiltak og ytingar.⁷⁵

Første ledd gjev borgar «rett» til, og slik forvaltninga «plikt». Tilsynelatande er det då ikkje eit forhandlingsrom. Nedanfor kjem ein likevel til at eit slik forhandlingsrom kan være tilstades.

Når lovgivar vel å nytte omgrepet «bistandsbehov» som det sentrale element for vidare vurdering og tildeling av gode lyt ein sjå omgrepet som eit sentralt vilkår. I førearbeida er innhaldet i «behov» ikkje eksplisitt gjort greie for.⁷⁶ Det er derimot grundig drøfta kva behovsvurderinga skal nyttast til. Den skal vise avstanden mellom noverande posisjon og kommande arbeidstilknytning. «kor langt står eg ifrå å få ein jobb, og kva skal til får å komme fram til punktet der eg får den jobben?».

Omgrepet «behov» er ikkje eintydig, og kan ha eit utal ulike innhald. Når lovgjevar vel å nytte omgrepet «behov» synes dette å gje inntrykk av at velferdsforvaltninga skal gå i dialog med borgaren for å finne denne sine behov, men på ein slik måte at NAV har ansvaret for at vurderinga vert gjort, jfr. 4. ledd.

Innan konfliktmekling, som er assistert forhandling, vert «behov» sett som det djupaste nivået som styrer forhandlingsåtfærd, bevisst eller ubevisst.⁷⁷ Dei grunnleggjande behova er grunnsteinen som interesser og standpunkt byggjer på. Behov er ikkje alltid synleg for den det gjeld. Med dette perspektivet kan det sjåast som eit paradoks at lovgivinga har teke inn ein ordlyd, der behov skal definerast av offentlege tenestemenn utan forutgåande dialog eller forhandling.

74 Sjå pkt 7.3 om klage, retningslingjene frå AV dir.2010 og note 75

75 Ot.prp 4 (2008-09) s. 51

76 Ot.prp 4 (2008-09) s. 54

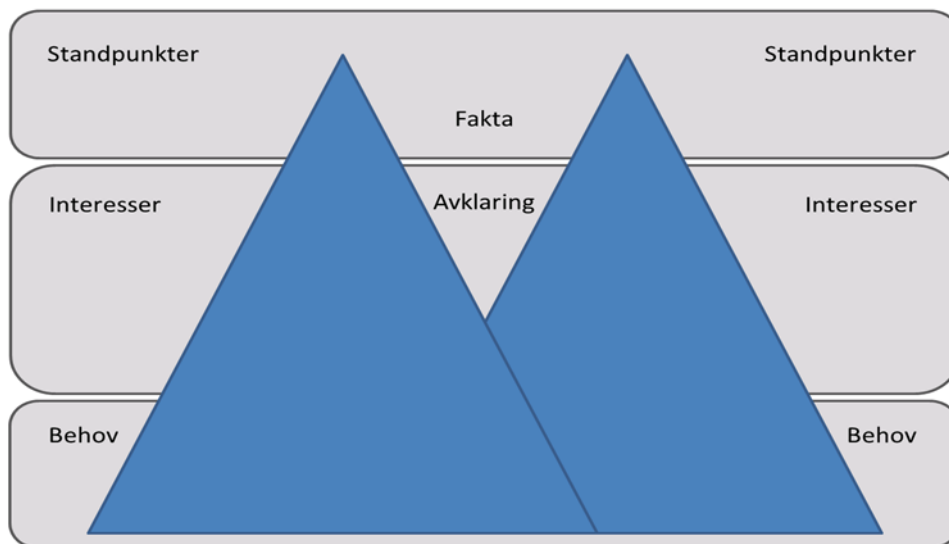
77 Vindeløv, s. 163

Vedtaket etter § 14a vert kalla et oppfølgingsvedtak.⁷⁸ Samhandling mellom forvaltning og borgar er slik innbakt i sjølve omgrepet.

Interesser og behov er sentralt i forhandlingsteori.⁷⁹ Dess tettare oppfølging, dess nærare kunnskap kan ein få om partane sine mål, interesser og behov.

I konfliktteori som byggjer på Maslows behovspyramide meiner ein at konflikt ikkje kan løysast konstruktivt utan at partane sine behov er synleggjort og tilfredstilt.⁸⁰ Dette synes å stå i ein viss motsats til at borgar har ein rett til å få vurdert sitt behov, altså eit rettskrav.

Behov reflekterer det mest basale og stundom det som ikkje kan forhandlast om (eksempelvis respekt, tryggleik).⁸¹ Vindeløv presenterer ein modell som synleggjer at det ofte er felles og overlappende moglegheiter på nivå for behov og interesser, men avstand mellom partar, når det kjem til mål og standpunkt. Forhandling handlar derfor om å komme under dei uttalte standpunkta, finne kva dei byggjer på, og derifrå finne andre moglegheiter for å imøtekomme interesser og behov.



Standpunktfjell, Vindeløv, 2008, s. 160

78 Retningslinjer for oppfølgingsvedtak

79 Sjå eksempelvis Rognes og Nordhelle, Grethe, Mekling, 2006

80 Referert i Vindeløv s.164

81 Nordhelle s. 55 og Vindeløv s. 2008 s.165

Andre punktum i § 14a slår fast at brukarar med behov for « mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering». Ordlyden tilseier at det er forvaltninga si vurdering som utløyer retten, altså ei einseitig avgjerd. Dette trekkjer klart bort frå at det er eit forhandlingsrom her, då borgaren sin medverknad ikkje er nemnt. Om forvaltninga kjem til at AEV skal utarbeidast vil det vanskelig late seg gjere utan i samhandling med borgar.

Etter forarbeida skal arbeidsevnevurderinga være ei sjølvstendig fagleg vurdering, «på linje med lege-erklæringer».⁸² Skulle ein gå nærare inn på ei slik samanlikning ville det være nærliggjande og jamstille dialogen mellom lege og pasient med dialogen mellom NAV-tilsett og borgar. Den informasjonen pasienten gjev, saman med legen sine eigne undersøkingar og kunnskap vert samla til dei medisinske opplysningar i saka. Dette vert grunnlag for val av åtgjerd/ intervensjon/ behandling. Den største skilnaden er at forvaltninga har eigne rettsreglar å fylgje, og opplysningane skal tilpassast regelverket. Samanlikninga med lege vil likevel kunne oppretthaldast om ein ser legens kunnskap om helseproblema som forvaltningsarbeidarens kunnskap om ramme og regelverket.

Det borgaren har rett på skal være ei skriftleg tilbakemelding på vurderinga av

a) «sine muligheter for å komme i arbeid»

Dette vil være ei faglig vurdering basert på tilgjengelege opplysningar som borgaren har registrert inn i NAV sin database (erfaring, utdanning, sosiale eller helsemessige utfordringar mv). Denne vurderinga vil i stor grad være påverka av kvaliteten på og strategien til borgaren når han deler opplysningar og svarar på spørsmål.

Døme; ein person med liten sjølvtrillit, låg skriftleg eller teknisk kompetanse kan raskt komme til å framstå som meir hjelpetrengande enn det som er tilfellet. Ein velartikulert og nøyaktig person kan framstå som å ha betre moglegheiter enn det som er realiteten.

Borgaren har makt med og over opplysningar om seg sjølv, samtidig som forvaltninga har makt over borgar ved å hevde hans opplysningsplikt og fatte vedtak.

b) «hva slags arbeid som skal være målet»

82 Ot.prp.4 (2008-2009), s. 55, siste avsnitt

Dette kan være borgaren si eiga målsetting eller eit kompromiss mellom det borgar meiner og det NAV-veglear meiner . Det kan og være utelukkande ei vurdering frå NAV eller ei integrativ løysing som ingen av partane hadde tenkt på i utgangspunktet, men som tilfredsstillar begge sine interesser betre enn kompromisset. Det er slik klart rom for forhandling. I situasjonen er det også eit maktaspekt, jfr. samarbeid om felles mål og makt med og makt over målsettinga.

c) *«behovet for bistand for å komme i arbeid»*

Det er etter dette punktet NAV «grupperer» sine brukarar i kategoriar for vedtak, sjå pkt. 4.2.1 Kategoriane set rammene for kva borgar kan forvente å få eller forhandle om. Dette vert slik startpunktet for mulige integrative forhandlingar, jfr. sjutrinnsmodellen og definisjonane på forhandling.

d) *«om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt»*

Arbeidsevnevurderinga (AEV) vert nytta som reiskap for å ta stilling til om, og i kor stor grad, arbeidsevna er nedsett på vurderingstidspunktet. Vurderinga er avgjerande både for kva type bistand og kva økonomiske ytingar borgar får tilgang til.⁸³ Vurderinga er slik avgjerande for økonomi på kort og lang sikt (arbeidsavklaringspengar, lønn eller uførepensjon) og omfanget av tiltak (frå korte kurs til årelang skulegang).⁸⁴

e) *«hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren»*

Kva som er «aktuell» bistand er avhengig av vurderingane i a- d, og vert så knytt til kategoriar av tiltak, som eksempelvis «arbeidstrening, jobbsøking, rehabilitering, opplæring».⁸⁵ Denne vurderinga er startpunktet og set rammene for forhandlingane om åtgjerder. Om forhandlingane vert distributive eller integrative er avhengig av korleis situasjonen vert handsama og kva moglegheiter som ligg tilgjengelige sml. sjutrinnsmodellen og målet om å skape «felles beslutning» gjennom prosess.⁸⁶

Bokstavane a til e viser klart at det ved vurdering av bistanndsbehovet vert lagt ei rekkje rammer for samhandling og forhandling. Innan rammene skal aktivitetsplan utarbeidast.

⁸³ Folketrygdloven § 11-5

⁸⁴ FOR 2008-12-11 nr 1320: Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv , § 1-4

⁸⁵ Retningslingjer for oppfølgingsvedtak s. 22

⁸⁶ Sjå pkt 6.1 og 6.4

I eit maktperspektiv kan ein sei at kategoriseringa i bistandsbehov er «indirekte makt» ved at det fastlegg rammene og slik er del av den strukturelle makta. Forvaltninga har si avgjerdsrett og det er individuell makt hjå den forvaltningstilsette til å definere situasjon og behov.

7.3 Klage og kronologi

Vedtaket på § 14a kan jfr. 3. ledd påklagast. I Rogaland er det som nemnt motteke 57 klager, eit svært lågt tal, med tanke på talet som vender seg til NAV og får slike vedtak.

Borgar kan klage på vurderinga, der faktaopplysningar er oppgitt og vekta, og samanfatta til ein «behovskategori», eksempelvis «situasjonsbestemt innsats». Sjå vedlegg 2. Det er, som vi såg i pkt 4.2.2. ikkje klagemoglegheit på tildeling eller tilgang på konkrete tiltak.

Ein kan spørje seg om årsaka til det låge talet klager, men dette vert ikkje handsama nærare. Vedtak etter § 14a er enkeltvedtak, med klagerett på tre veker jfr. fvl. § 29. Under er ein tidstabell som viser på kva tid ulike avgjerder vert tekne, og kor slik kvar dei ligg i høve klagefristen.

TID/ NÅR	KVA/ Handling
Startpunkt	Borgar registrerer opplysningar om seg sjølv på www.nav.no
24-36 timar	Vedtak § 14a (oftast «standard innsats»)
1-4 veker	Vedtak § 14a (etter noko nærare vurdering, ofte situasjonsbestemt innsats)
1-4 månader	Vedtak § 14a etter arbeidsevnevurdering, ofte spesielt «tilpassa innsats»
I periode frå ei veke opp til mange år	Utarbeide aktivitetsplan, gjennomføre ulike avtalar, gjennomføre tiltak, evaluere tiltak, evaluere plan, legge nye planar mv
På det tidspunktet situasjonen har endra seg for borgar	Vedtak § 14a. Etter gjennomført plan presumtivt «ordinær bistand».

7.4. Prosessuell og materiell tyding

7.4.1 Prosessuell tyding

Ein ser at dialogen om kva type tiltak som kan nyttast for å tette gapet mellom moglegheiter og krav i arbeidslivet ofte startar lenge etter at klagemoglegheitene har stansa. Vedtaket indikerer berre kategoriar av aktivitetar, ikkje konkret tildeling.

*Sitat; «det fremgår av din klage at du ønsker støtte fra folketrygden for å gjennomføre utdanning. NAV klageinstans ..kan ikke ta stilling til spørsmål om konkrete tiltak. Det påklagede vedtak gjelder oppfølging i henhold til NAV- loven § 14a. Arbeidsrettede tiltak hjemles i arbeidsmarkedsloven, og der fremgår av arbeidsmarkedsloven § 16 at det ikke er anledning til å påklage beslutninger om ikke å innvilge konkrete tiltak».*⁸⁷

Alternativet vert då å krevje nytt vedtak om behov, for så å klage på dette, noko som i svært lita grad hender. Det kan sjølvsagt her stillast spørsmål om vegleiingsplikta etter forvaltningsloven § 11, og kor trufast forvaltninga ser til føremålsparagrafen, om å ivareta den einskilde sine behov.

7.4.2. Materiell tyding

Borgaren er truleg ikkje klar over at han er i ein situasjon der hans forhandlingsposisjon og forhandlingsrom eksisterer før lenge etter at rammevilkåra for evt. forhandlingar er lagt. Dette er betenkelig jamfør rettstryggleiken, det overordna mål om respekt,⁸⁸ og verdiane om medbestemmelse og medinnflytelse i forvaltninga.⁸⁹

Heller ikkje i fasen for arbeidsevnevurdering (AEV) framstår det klart at ein er i ein forhandlingsposisjon, då prosessen tener minst tre ulike formål. AEV gjev grunnlag for vurdering av behov for tiltak, kven som skal prioriterast til tiltak og grunnlag for inngangsvilkår til økonomiske ytingar.⁹⁰ Mangfaldet i AEV sitt bruksområde hindrar tydelegheit for brukar og forvaltningstilsette, noko som er i motstrid med krav til å vera førehandspårekeleg og krav til materiell rettstryggleik. Arbeidsevnevurdering er i denne oppgåva berre handsama som grunnlag for behovsvurdering knytt til aktivitetsplan og tiltak.

⁸⁷ Vedlegg 2, vedtak fra NAV klage og Anke

⁸⁸ NAV loven § 1

⁸⁹ NOU 1993:15, s.14

⁹⁰ Ot.prp. 4(2008-2009) s. 54, 5. avsnitt.

7.5 Delkonklusjon. Etter gjennomgangen ovanfor synes det klart at det er eit forhandlingsrom i lovgivinga. Rammene for forhandling om behovsvurdering og planar synes å bli etablert på eit tidspunkt på tidsaksen der borgar i lita grad er klar over dette. Det kan og spørjast om forvaltninga er bevisst at forhandlingsrommet delvis vert forma i fasen før ein går i personlig dialog med den enkelte borgar.

8 Dei rettslege rammene for val av tiltak i aktivitetsplanen

Etter vedtak om behovstilpassa bistand skal val av åtgjerder takast. Deltaking i arbeidsmarknadstiltak er regulert i arbeidsmarknadsloven § 12, men loven seier ikkje korleis val, av eller mellom tiltak, skal gjerast. Loven synes å være ein klassisk fullmaktslov, der forskrifta sin § 1-3 tydelegare seier kva som er vilkår og kriterier for tildeling.⁹¹ Deltaking bør være vurdert som «nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid». Forskrifta gjev klare føringar på utforming av forhandlingsrommet når den uttaler at «Valg, utforming og varighet av tiltak foretas i samarbeid med deltakeren», altså mottakar av tenesta eller tilbodet.

I rundskrivet til arbeidsmarknadsloven vert forhandlingsrommet presisert i kapittelet «vilkår for deltakelse i tiltak, § 1-3». Departementet gjev instruksjonar til forvaltninga på at tiltak kan tildelast etter «individuell vurdering av behovet for bistand for å styrke mulighetene til å skaffe og/eller beholde arbeid», som hovudregel etter ei behovs- eller arbeidsevnevurdering.

I vurderinga av kva som er «nødvendig og hensiktsmessig» skal det i følgje rundskrivet, som nemnt leggjast vekt på momenta alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, helse, eignaheit, totale kostnader og arbeidsmoglegheiter.⁹² Tiltak vert sett som hensiktsmessige om dei dekkjer gapet mellom brukar sine mål og noverande moglegheiter. Vidare vert tiltak vurdert som nødvendige om dei på mest kostnadseffektiv måte fører til målet.⁹³

Departementet gjev i rundskrivet føringar på at vurdering kring tiltaksval skal gjerast ut frå ein tretrinnsmodell; Første steg er målsettinga, dernest kva som er hensiktsmessige måtar å nå målet på. Til sist skal ulike hensiktsmessige tiltak vurderast opp mot kostnadssida, for å velje det av alternativa som er nødvendig.

91 FOR-2008-12-11-1320 AD

92 Rundskriv til arbm: Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak, kap 1, § 1-3

93 Op.cit.

Rundskrivet går også langt i å beskrive forhandlingsrommet rundt hensiktsmessige tiltak;

«Brukerperspektivet og de individuelle forutsetningene skal veie tungt i vurderingen av hensiktsmessige tiltak. Med brukerperspektivet forstås at deltakeren blir møtt med respekt for egne premisser og løsninger, og at metode og dialog er åpen og inkluderende. Deltaker skal være med og påvirke sin egen situasjon. Dersom det ikke oppnås enighet med bruker om veien til målet, skal dette dokumenteres med notat i saken. Dette skal ivareta behov for innsyn fra bruker i egen sak og kontrollhensyn for å kunne etterprøve de vurderinger som er lagt til grunn for beslutningen om tildeling av tiltak».⁹⁴

Her vert det føresett at borgar deltek som part og kan ha egne løysingar, som i ein forhandlingssituasjon. Eigne premissar og løysingar er utgangspunkt for interesseanalyse. Borgar som «påverkar» er nær opp til prosesstenkinga i forhandling og den opne og inkluderande dialog er kjenneteikn ved integrasjonsforhandling. Når det vises til at ueinigheit skal dokumenterast understrekar også dette at målet er eit sameint forhandlingsresultat.

I visse høve vert det inngått avtalar mellom NAV og borgaren om at deler av ei hensiktsmessig, men ikkje tvingande nødvendig utdanning skal være utan finansiering frå det offentlege, altså ei form for eigenbetaling. Dette kan gjelde både skulegang og ytingar til livsopphald. Eksempelvis kan bachelorgrad i økonomi på heimstaden være eit hensiktsmessig og nødvendig tiltak, medan eit masterstudie i rettsvitenskap i ein annan by ville kunne være hensiktsmessig, men ikkje nødvendig. Forhandlingsresultatet vil då kunne være at det offentlege godkjenner masterstudiet, under føresetnad om at to av fem år vert eigenfinansierte. Reglane om dette er komplekse, og vil i lita grad gje ytterligare bidrag til framstillinga her. Moglegheita vert berre nemnt for å gje eit døme på at visse, økonomisk sett omfattande tilhøve, er konkret overlatne til forhandling mellom borgar og forvaltninga.

9 Rettstryggleik.

9.1 Spørsmålet er om forhandling som metode er tvilsamt vurdert i høve til rettstryggelik.

Rettstryggelik er eit honnør-ord, nytta i mange ulike situasjonar. Kjernen i omgrepet er kytt til kravet om at einskildindivid skal ha tryggleik mot overgrep og vilkårlegheit frå myndigheitene. Borgaren sin integritet og autonomi er ein grunnleggande verdi som skal

⁹⁴ Rundskriv til arbm1

vernast om. Momenta i rettstryggleiksomgrepet tar sikte på å verne mot vilkårlege inngrep frå statsmakta og sikre den einskilde sine rettar i høve det offentlege.⁹⁵

Rettstryggleik er avgjerande for eit fungerande rettssamfunn og for tilliten til offentleg forvaltning. Rettstryggleik er ikkje ein bestemt størrelse, som har lik vekt og tyngd i ein kvar samanheng. Rettstryggleiken vert bygd, ivareteken og vedlikehalden på ulike måtar og i ulike relasjonar. I forvaltningsretten vert det tradisjonelt snakka om rettstryggleikskrav.

Rettstryggleikskrava vert vanlegvis delt i to hovudkategoriar; materiell rettsstryggleik som stiller overordna krav til avgjerda sitt innhald og prosessuell rettstryggleik som set krav til korleis avgjerda vert teken.⁹⁶ Ulike forfattarar kategoriserer krava ulikt. I det fylgjande er framstillinga basert på Bernt/Rasmussen si inndeling.⁹⁷

Det vil her kort bli gjort greie for kva som ligg i dei klassiske rettstryggleikskrava i forvaltninga og drøfta korleis dei påverkar forhandlingsrommet.

9.2 Prosessuell rettstryggleik⁹⁸

9.2.1. Krav om at upartisk og ugilda person/ organ tek avgjerda og at vurderingane som vert gjort er på saklig grunnlag.

Dette er eit klassisk prosessuelt krav til forvaltninga.⁹⁹ I dette ligg det at tenestepersonen ikkje på noko vis har private eigeninteresser i saka eller utfallet av den. Kravet skaper tryggleik for rettferd og tillit til prosessen. Krav til saklegheit inneber at sjølve den personlege kontakten mellom partane som oppstår i forhandlingsrommet ikkje kan påverke den forvaltningstilsette si vurdering eller handling. I forhandlingssituasjonen ser ein ofte at standpunkt mellom partane endre seg etter kvart som partane utforskar og søkjer etter kvarandre sine interesser og behov. Om ein nyttar eit strengt krav til ugildheit vil forhandlingsrommet kunne bli innskrenka fordi den offentleg tilsette ikkje skal ha egne interesser i saka. Men den tilsette kan forhandle ut frå interessene til det offentlige, formålet med regelverket og samfunnsoppdraget til verksemda. Ein vil slik kunne forhandle på interessebasis, utan å komme i konflikt med kravet til habilitet eller krav om saklig grunnlag.

⁹⁵ Bernt og Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett 2. utg. 2010, s. 47

⁹⁶ Op.cit. s. 47

⁹⁷ Bernt og Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett, 2010,

⁹⁸ Op. cit. s. 48 og 49

⁹⁹ Op.cit s. 47

9.2.2 Likebehandling. Det er eit gammalt prinsipp i forvaltningssamanheng at «like tilfelle skal handsamast likt». Ein skal være trygg på at saker ikkje vert handsama vilkårleg, og det som vert vektlagt i ei sak, skal vektleggast i andre som er like.¹⁰⁰ Samstundes er det ein grunnleggjande verdi i forvaltninga og i vurdering av § 14a, at det individuelle behov skal møtast.¹⁰¹ Omformulerer ein likskapsprinsippet kan ein sei at saker som er ulike kan avgjerast ulikt.¹⁰² Når ein i forhandlingsrommet skal ta omsyn til eksempelvis evner og utdanning vil ei individuell handsaming føre til at to personar i tilsynelatande like situasjonar ofte vert handsama ulikt. Døme på dette er den eine vert tiltrudd å klare seg sjølv, medan den andre vert vurdert å ha behov for bistand. Slik sett var ikkje tilfella like. Den formelle rettferd kan knytast både til materiell regelbruk og prosessuell rettferd, måten reglar vert handsama på.¹⁰³ Forhandling og resultat av forhandling omfattar dei båe. Retten til lik handsaming kan i forhandling om gode ikkje være absolutt, men kan forståast som ein rett til å ikkje verte handsama vilkårleg.¹⁰⁴ Så lenge det er ulike personar som handsamar skjønsmessige vurderingar i relasjon vil heller ikkje ei absolutt likebehandling være mogleg å oppnå, trass i detaljerte vurderingskriterier og rundskriv.

9.2.3. Sakshandsaminga skal være betryggande og gje tilstrekkelig avgjerdsgrunnlag.

Kravet inneber at borgar skal kunne være trygg på at saksforholdet er grundig og allsidig belyst jfr. fvl § 17, at partane har fått komme til orde, jfr. § 17, 2-3.ledd og fått ivareteke sine interesser jfr § 11 . Det skal vera etablert eit korrekt faktagrunnlag.¹⁰⁵ Retten til kontradiksjon ligg innbygd i partsprinsippet som forvaltningsloven er bygd opp kring. Ein part skal kunne uttale seg om det føreliggjande avgjerdsgrunnlaget, og det den andre har komme fram med, jfr. fvl § 18. I saker for forvaltninga, sjølv om det berre er ein privat part, er det klassiske kontradiksjonsmomentet av sentral tyding. Ved dette får parten si forståing fram via dialog og faktagrunnlaget kan bli riktig ved at reelle behov og interesser bli avdekka, noko som og opnar for kreative løysingar ut over nullsumaksen.

I momentet ligg også kravet til notoritet som reflekterer forvaltningslovens krav til notatplikt.¹⁰⁶ Momentet er sjølve grunnlaget for etterprøving. Det som er nedteikna kan finnast att og gje grunnlag for seinare diskusjon. Momentet finnes teoretisk kun hjå C.

100 Bønsing, Stein, Almindelig forvaltningsrett, 2. utg. 2012, s 276

101 NOU 1993:15, s 14

102 Bønsing, s. 277

103 Adrian, Lin, Procesrettferdighed, Juristen nr 3, 2013 s.108

104 Bønsing, s. 277

105 Bernt og Rasmussen, Frihagen s.45

106 Camilla Bernt, Meklerrollen ved mekling i domstolene, Fagbokforlaget 2011, notoritet s. 330 og 410

Bernt,¹⁰⁷ som knyter dette til mekling. Momentet kan sjåast som ein føresetnad for kontradiksjon og dokumentinnsyn. Vidare kan krav til notoritet også være noko meir enn nedteikning av fakta og vurderingar som ein etter forvaltningsloven har innsyn i og kan motseie. Det kan være ein dokumentasjon av saksgang og rettleiingsprosess, og det kan være prosesskart eller oversikt over forhandlingane. Slik kan kravet om tryggande sakshandsaming i forhandlingar imøtekommast.

I forhandlingssituasjonen vil det være ulikt om partane held felles oversikt over kvar ein er i prosessen, eller gjer dette kvar for seg. I forhandlingssituasjonen med borgar og forvaltning er det offentlige pliktig til å dokumentere, jfr. fvl § 11 d. I høve § 14a, 4-ledd har NAV ansvaret for «vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet». Vurdering av behov og planar for å møte behova skal være dynamiske, og kunne endre seg ut frå situasjon og utvikling. Notoritet ved fortløpande notat og oppdaterte AEV vert derfor svært sentralt for å ivareta den prosessuelle dokumentasjonen.

9.2.4 Omsynsfull og rask sakshandsaming . Det sentrale er ikkje berre den objektivt rette eller forsvarlege avgjerd, men at «måten ein utfører forvaltningsoppgåva på» skal være slik at den ikkje gjev urimelige påkjenningar. I dette ligg at det ikkje skal tolast arrogante og overlegne tenestemenn, eller ventetider som strekker seg i månader eller år.¹⁰⁸ Forvaltninga har eit ulovfesta krav til god forvaltningsskikk, som krev «hensynsfullheit, orden og rask saksbehandling».¹⁰⁹ Ved forskning er det dokumentert at om borgar er nøgd med prosessen gjev dette større grad av tilfredsheit med resultatet, uavhengig av andre variablar.¹¹⁰ Frå eit forhandlingsperspektiv kan momentet slik ha avgjerdande tyding for kva resultat ein kjem til.

Det er ei klar fagleg oppfatning i forvaltninga at 80-20 innsats i prosessrelatert samhandling er å føretrekke.¹¹¹ Dette inneber kortfatta at om ein investerer 80% av tid/ krefter i starten kan saka vedlikehaldast med 20% innsats resten av tida. Det vil og vanlegvis gje raskast måloppnåing, td.16 timar innleiingsvis og berre 4 timar til vedlikehald. Gjer ein ting for raskt innleiingsvis, td. 20 % innsats, må ein pårekna å bruke 80% seinare i feilretting, klagehandsaming, serviceklager, revisjonar mv. Totaltida vil også vanlegvis auke, eksempelvis 8 timar innleiingsvis og 32 timar i oppfølging, og kvaliteten og borgar sin

107 sjå note 106

108 Bernt og Rasmussen, Frihagen, s. 45

109 Hans Petter Graver, alminnelig forvaltningsrett, 3.Universitetsforlaget 2007, s.303

110 Adrian, s.108

111 Jfr.Paretoprinsippet 20/80

oppleving av prosessen vil være undre press. Ut frå dette perspektivet vert kravet om rask og omsynsfull sakshandsaming sentralt i forhandlingsrommet, då rask og omsynsfull kan være motstridande verdiar, eller vanskelig å foreine. Om ein tek tid til å utforske kvarandre sine interesser, og eller behov, vil ein kunne utøve ei langt meir omsynsfull sakshandsaming, noko som tilsynelatande kan gå utover effektiviteten. Med kunnskap om forhandlingsteori og løysingar utanfor nullsumaksen som gjev begge partar betre resultat og meir forpliktande løysingar vil dette likevel kunne være den raskaste sakshandsaminga som gir eit omsynsfullt resultat. Ser ein på døma ovanfor vil ein anslagsvi kunne nytte 20 timar heller enn 40, og ivareta krav til rask sakshandsaming og prosesstilfredsheit samstundes.

Krav om å unngå umyndiggjering. Kravet er ein særleg variant av omsynsfull sakshandsaming og inneber at borgar ikkje skal kjenne seg som ein ting, være framandgjort i høve prosessar, utan forståing eller innflytelse. I dette ligg bla. at borgar skal informerast og være part i saka.¹¹² I høve § 14a vil dette være eit sentralt moment for 3. ledd, om at borgaren «har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan». Måten denne retten skal utøvast på må sjåast i samanheng med alle rettstryggleikskrava og NAV-lovens § 1, 2 ledd om å møte einskildmenneske med respekt. Momentet synes avgjerande viktig i ein forhandlingssituasjon, der gjensidig tillit og ynskje om felles løysing er bærande for samhandlinga.

9.2.5 Kontradiksjon, moglegheita til å motseie argument. Kontradiksjon er, som nemnt i pkt 9.2.2, ein del av kvalitetssikringa av avgjerdssprosessen, og tett knytt til notoriteten. Ein føresetnad for kontradiksjon er dokumentinnsyn, eit moment som legg grunnlag for sjølv rettstryggleiken og er regulert i fvl. § 18. Det er ved innsyn i avgjerdsgrunnlaget at kontradiksjon vert mogleg, samt at borgar ved dette får anledning til å kontrollere at opplysningar er rette, fullstendige og tilstrekkelige. Ved innsyn i saksdokument kan borgar kjenne igjen si eiga stemme i dialog med forvaltninga, eller få grunnlag til å klage på at denne er fråverande eller at dokumentasjonen er mangelfull. Dette kan være med å sikre verdien av medinnflytelse.¹¹³

I saker for forvaltninga der det berre er ein part vert ikkje trongen for kontradiksjon mindre enn i prosessar med fleire partar, og kravet er like viktig i ein forhandlingsprosess som i andre

112 Bernt og Rasmussen, Frihagen, s. 46

113 NOU 1993:15, s. 14

faglege og skjønnsmessige prosessar. Forhandling i seg sjølv er ein metode som legg til rette for kontradiksjon, så lenge kommunikasjonen er open mellom forvaltningstilsett og borgar.

9.2.6 Krav til overprøvmoglegheiter og lovlegheitskontroll.

Når ei avgjerd sitt innhald ikkje er fullstendig rettslig normert, men overlet deler av innhaldet i avgjerda til forvaltninga si eiga vurdering, seier ein at det føreligg rom for forvaltningsskjønn.¹¹⁴ Skjønnnet er ikkje mogleg å leggje under rettslig kontroll.

Klagemoglegheita bøter på dette med fullstendig ny overprøving på fritt grunnlag ved eit overordna forvaltningsorgan. Klageorganet i NAV er eit forvaltningsorgan som overprøver både lovlegheit og tar stilling til om det er fornuftig eller hensiktsmessig løysing i det konkrete tilfellet. Ved at ein borgar har tilgang på å klage, og få saka si vurdert på nytt vert sakshandsaminga meir betryggande. Ved at forvaltningsorganet sin praksis vert overprøvd, og gitt tilbakemeldingar på blir det offentlege tryggare i sine rammer og dermed sitt forhandlingsrom. I høve §14a-vurderinga er det i hovudsak avgjerda før forhandlingsituasjonen som har klagerett. Dette synes klart å være ei svakheit for borgar, og innskrenkar forhandlingsrommet, då den sterkaste sanksjonen, klage, er teke bort.¹¹⁵ Dette er likevel også situasjonen utanfor forhandling, ved skjønnsvurdering, og påverkar slik ikkje rettstryggleiken.

9.2.7 Demokratisk kontroll, innsyn frå ålmenta.

Innsyn gjev transparens i forvaltninga sitt arbeid og bidreg til å byggje tillit til handsaming av regelverk og samfunnsoppdrag. Etter bl.a offentleglova kan borgarar skaffe seg kunnskap og oversyn over avgjerder og grunnlaget for avgjerdene.¹¹⁶ Partar i saka har ytterlegare rettar jfr. forvaltningslova. Innsynsmomentet er likevel marginalt i høve samhandlinga mellom forvaltninga og borgar i forhold som omhandlar personopplysningar og er lagt med teieplikt.¹¹⁷ Forhandlingar kring val av tiltak vil nesten utan unntak være av slik art.

Ein privat part kan likevel velje å fortelje si historie offentlig, eller dele sine opplysningar i det offentlege. Denne moglegheita kan gje borgaren større tyngde i forhandlingar, og «risikoen» ved at prosess og resultat kan verte gjenstand for offentlig innsyn vil kunne ha en effekt på det offentlege sin måte å handsame part og prosess på. Samstundes kan bruk av den

114 Bernt og Rasmussen, Frihagen, s. 49

115 Sjå nærare om klage og begrensningar i pkt. 7.3

116 Lov 19 mai 2006 nr.16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

117 Nav loven § 7,1

private historia i media ha store personlege kostnader som seinare kan slå tilbake på borgaren, eksempelvis ved jobbintervju.

9.3 Prinsippet om munnlegheit. Vibeke Vindeløv handsamar i sine førelesningar om konfliktmekling momentet «munnlegheit» som eit rettstryggleiksmoment. Munnlegheit er eit gamalt prinsipp i norsk rett, som bla gjer seg utslag i munnleg bevisføring for retten. Momentet varetok den part som ikkje beherskar det skriftelige, eller som ikkje tenkjer at det er naudsynt. Det synes klart at momentet tryggjer den private borgar i møte med den skriftstunge forvaltninga generelt.

I forhandlingssituasjonen vil begge partar i hovudsak samhandle munnleg i samtale, og momentet er slik til nytte for begge partar. Verdien av den munnlege stilen fell til ei viss grad bort for forvaltninga då denne etter fvl § 11d pliktar å notere ned det som er av tyding for saka. I ljøs av munnlege forhandlingar vert også det gamle «ein munnleg avtale er like bindande som ein skriftelig» aktualisert. Munnlegheit kan vere med å styrkje borgaren si stilling i forhandlingane, motparten kan ikkje love, og så trekkje tilbake. Dette set krav til stor fag og detaljkunnskap hjå den offentleg tilsette, og til tilstrekkelige fullmaktstilhøve. På den andre sida vil også borgaren kunne bli «fanga» i utspel som ikkje var tilstrekkelig gjennomtenkte, realistiske mv. Munnlegheit kan for begge partar bidra til å opne og snevre inn forhandlingsrommet, bidra til gode forhandlingar, og hindre dei. Den største styrken er truleg for borgar, at denne ikkje må «spele på det offentlege sin banehalvdel» ved utelukkande skriftelig kommunikasjon. Slik kan momentet styrka borgar sine moglegheiter i forhandlingar og bidra til å styrke rettstryggeliken.

9.4 Materiell rettsstryggleik

Omgrepet viser til eit krav om rettferd og eit minimumskrav til innhaldet i rettsreglar og avgjerder.¹¹⁸ Slik tryggleik er mellom anna verna gjennom krav til det førehandspårekelege. Slike rettar kan lesast ut av til dømes Grunnloven § 97, at ingen lov må ha tilbakeverkande kraft og EMK art 5 om personlig fridom og tryggleik.¹¹⁹ Bernt og Rasmussen stiller spørsmålet om ikkje ein moderne velferdsstat bør ha eit minimum av sosial og helsemessig

118 i Frihagens forvaltningsrett, 2010 s. 49

119 Den europeiske menneskerettskonvensjonen art. 4.11.1950

sikkerheit inne i rettstryggleiksomgrepet.¹²⁰ Det ville bli et krav til tryggleik om å få det ein treng i ei krise, ikkje berre korrekt prosess og sakshandsaming.

I vår samanheng, tildeling av gode, vil den materielle rettstryggeliken være avgjerande for å borgaren sin rettsstilling. Om innhaldet i tildelinga er avhengig av forhandlingsstyrke og evne vil dette kunne utfordre krav til det førehandspårekelege og tryggleik for likehandsaming og opplevd rettferd.

9.5 Oppsummering av rettstryggleikskrava si tyding for forhandlingsrommet

Ovanfor har me sett at fleire av rettstryggleikskrava formar, legg rammer for og bidreg til innhaldet i forhandlingane. Spørsmålet om det er rettstryggleiksmessige utfordringar ved bruk av forhandling som metode er likevel ikkje openbert å ta stilling til. Dei prosessuelle reglane, og då særleg kontradiksjon, omsynsfull og tryggjande sakshandsaming, tilstrekkelig avgjersdsgrunnlag og verdien av å unngå umyndiggjering må sjåast som å styrke borgaren i møte med den sterkare forhandlingsparten. Vidare er momenta knytt til dokumentasjon og klage viktige rammer for forhandlingsrommet. Det synes ikkje som krava til rettstryggleik er til hinder for å etablere forhandlingsrom. Derimot er dei moglegheitene som forhandlingssituasjonen byr på ved utforsking av interesser, og evt. behov, eit bidrag til å styrke avgjersdsgrunnlag, vise likeverd mellom partane og skape rom for ein metodisk kontradiksjon. Ein kan slik hevde at rettstryggleiken ikkje vert mindre ivareteken ved forhandling enn elles.

Den materielle rettstryggleiken vil underliggande bidra til at dei forhandlingsresultat som framkjem må være innan aksepterte rammer. Desse bidreg til tryggleik for at det ikkje utelukkande er prosessen og relasjonen som styrer resultatet, men også forvaltningsrettsleg verdiar og materielle og prosessuell «rett».

10 Konklusjonar og oppsummeringar

Den faktiske og rettslege situasjonen når behov etter § 14a vert vurdert er sterkt prega av den strukturelle makta som ligg innebygd i forvaltningssystemets organisering, herunder

120 Bernt og Rasmussen, Frihagen, 2010 s. 50

datatekniske løysingar. Systematikken set rammene for kva forhandlingsrom borgar og den tilsette kan arbeide innanfor.

Behovsvedtaka vert påverka av den tilsette si faglege vurdering og evne og vilje til å utøve makt. Ved standardinnsats er det lite medverknad frå borgar ut over informasjonsdeling og avklaring av mål. Ved vurdering av utvida behovskategoriar vil det være større rom for medverknad og forhandling. Fyrst når behovskategori er fastlagt startar arbeidet med å utforme innhaldet i kva som skal møte behovet, og frå dette punktet er forhandlingsrommet klart opna.

Val av tiltak for å bidra til at borgar kjem nærare arbeidslivet er basert på vurderingskriteria «nødvendig og hensiktsmessig». Dette skal være individuelle vurderingar som skal gjerast i samarbeid med den einskilde, der brukarperspektiv og individuelle føresetnader skal vege tungt. Det store talet på mulige komponentar og tiltaksmoglegheiter i kombinasjonar gjev rom for kreativitet og integrasjonsforhandlingar.

I kapittelet om forhandling såg vi at tilnæringsmåten vil kunne auke verdien og effekten av dei avtalte åtgjerdene for både den private og det offentlige.

Ved gjennomgang av rettstryggleikskrava ser ein at desse til ei viss grad balanserer ut maktoverskotet som ligg hjå forvaltninga. Særleg gjeld det retten til å ei «tryggande» og «omsynsfull» sakshandsaming, der momentet om å unngå umyndiggjering og retten til kontradiksjon er avgjerande. Ved fokus på desse sidene av rettstryggleiken kan forhandlingar som metode bidra til empowerment. Ein situasjon mindre prega av det byråkratiformalistiske med standardspørsmål og skjema vil kunne gi meir tilpassa tenester til den einskilde. Slik kan det bidra til å oppfylle NAV-lovens føremål om å «legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes ... behov» og å møte den einskilde med «respekt».

Kapittelet om lovgivinga si form og utvikling peikte på at måten lover er utforma på har endra seg ut frå tidsånda i samfunnet, forventningane ovanfor det offentlege, synet på staten si rolle og borgarane sine rettar. Endringa dreier frå konkrete rettar til dekning av behov, frå inngrep i rettssfæren til tildeling. Dreinga utfordrar korleis den moderne velferdsstaten skal utøve forvaltningsretten, forvaltningsskjønnet og den rettslige og etiske standarden «god forvaltningsskikk».

Om ein aksepterer premissane om at utfallet av aktivitetsplanar er eit forhandlingsresultat, vert neste spørsmål kva mekanismar ein har for hensiktsmessig tviste- eller konfliktløysing.

Ved tradisjonell forhandling har ein tilgang på meklingsinstituttet, voldgift og sivil domstol. Innanfor forvaltninga har ein tilgang til klage og eventuelt søksmål. Manglande tildeling av tiltak har ikkje klagerett. Vert resultatet av prosessen handsama som ei skjønnsvurdering vil vurderinga ikkje være gjenstand for sjølvstendig rettslig prøving.

Om ein aksepterer premissen om at samhandlinga mellom NAV-tilsett og borgar i vurdering av behov og tildeling av tiltak er ein forhandlingsprosess, blir spørsmålet om den rettsbruksprosess som me kjenner er tilstrekkelig.

Skjønnsvurderingar er knytt til den forvaltningstilsette sitt ansvar. Ei forhandlingsløyising er eit felles ansvar. Ein mindre ressurssterk borgar vil slik kunne komme i ein situasjon med ansvar for resultatet utan å hatt nemneverdig påverknadsmoglegheit.

Forhandlingsperspektivet kan og gje vilkårlige utslag. Den sterke borgar kan komme ut med eit betre resultat ovanfor den mindre forhandlingssterke tilsette, eller ikkje komme opp mot sitt potensiale fordi den forvaltningstilsette ikkje meistrar forhandling som fag og utøver makt ved å være regelrigid. Ein kan tenkje seg situasjonar der det avsluttande resultatet vil være dårlegare enn sitt potensial om den forvaltningstilsette, borgaren eller begge er ukyndige i forhandlingsfaget. Dette kjem som ein tilleggsfare til den ressursstyrkeforskjellen som ligg i ordinær forvaltningsmessig sakshandsaming. Samtidig vil uheldige utslag av manglande fagkunnskap eller relasjonskompetanse kunne gi same negative resultat, utan at forhandling vert brukt som perspektiv.

Resonnementa ovanfor kan synast teoretiske. Det er likevel min påstand at situasjonane som her teoretisk blir framstilt er reelle samhandlings- og forhandlingssituasjonar som går føre seg mange hundre gonger kvar dag og påverkar kva resultat velferdsforvaltninga oppnår og kva tenester den einskilde borgar får tilgang til.

Oppgåva har søkt å synleggjere kva meirverdiar som kan generast ved forhandling som metode i rettsbruken, i lys av perspektiv på makt og rettstryggleikskrav. Det synes forsvarleg å slå fast at det ligg føre eit forhandlingsrom i møte mellom borgar og det offentlege. Rommet vert påverka av strukturelle faktorar, men forhandlingsrommet er monaleg stort ved utforming av tenester og tildeling av gode. Måten ein forvaltar og handterer forhandlingssituasjonen synes derfor å kunne være avgjerande for verdiskapinga for det offentlege og behovsdekkninga for den enkelte borgar. Forhandling kan være «olje på vatnet» når det ligg føre ulike ynskjer og skape løysingar som er betre enn noko eindimensjonalt alternativ. Men resultatet er ikkje

aleine avhengig av ressursstyrke, men like mykje av kunnskap om forhandling, bevisstheit om prosess og vilje til kreativitet.

Det stiller juridiske utfordringar av rettstryggleiksmessig karakter at optimaliseringa av resultat i dag framstår vilkårleg, då det best moglege resultat er avhengig av forhandlingskunnskap utanfor det tradisjonelt forvaltningsrettslige og sosialfaglege.

Det å sjå samhandling mellom privat og offentleg aktør som eit forhandlingsrom utfordrar vår måte å tenkje om forvaltninga si tenesteutøving og korleis det kan sikrast korrekte vedtak og rettstryggleik for einskildpersonar. I tillegg utfordrar forhandlingstenkinga oss til å gi rom for tanken om at produksjon, og produksjonsauke, i velferdsstaten kan skapast i ein synergi mellom det offentlige og borgar, ikkje etter mønster av kravstiller og leverandør.

Kjeldetilvisingar

Litteratur;

Adrian, Lin, *Procesretfærdighet*, Juristen nr. 3/ 2013

Andenes, Mads Henry, *Rettskildelære*, Oslo 2009

Bernt, Camilla, *Meklerrollen ved mekling i domstolene*, Fabokforlaget 2011

Bernt, Jan F. og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett* 2. utg, Fagbokforlaget 2010

Bernt, Jan F. og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett* 2. utg, kompendium , Fagbokforlaget 2009

Boe, Erik, *Oversikt over forvaltningsretten*, NKS-forlaget 1993

Bønsing, Stein, *Almindelig forvaltningsrett*, 2. udgave, Jurist-og Økonomiforbundets Forlag 2012

Cohen, Herb; *You Can Negotiate Anything*, Bantam Books Inc, 1980

Fisher, Roger & Ury, William and Patton, Bruce, *Getting to yes*, Random House Business Books 2012

Gisle, Jon mfl., *Jusleksikon*, Kunnskapsforlaget 2007

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3.utg, Universitetsforlaget 2007

Kjelland-Mørdre, Kristin, m.fl., *Konflikt, mekling og rettsmekling*, Universitetsforlaget 2008

Monberg, Tina, *To vindere, mediation som positiv konfliktløsning*, Børsen Forlag 2002

Moore, Christopher W, *The Mediation Process, Practical,Strategies for Resolving, Conflict*, 3ed edition, Jossey-Bass 2003

Nordhelle, Grethe, *Mekling, konfliktforståelse og konflikthåndtering*, Gyldendal 2006

Norman, Jan og Ohman, Lina, *Medling och andra former av konflikthandtering*, Iustus forlag 2011

Pedersen, O.J, Sandvik, P, Skaaraas, H, Ness, S og Os, A, *Plan- og bygningsrett*, Del II, 2. utgave universitetsforlaget 2011

Rasmussen, Ørnulf, «Lov eller lære, eller trenger vi en ny forvaltningslov», i *Undring og erkjennelse, Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget 2013

Ristvedt, Per M., *Advokaten i rettsmekling*, Cappelen Damm , 2013

Rognes, Jørn K, *Forhandlinger*, Universitetsforlaget 2008

Sunde, Jørn Øyrehagen, *Speculum legale*, Fagbokforlaget 2005

Thesen og Malterud, "Empowerment" og pasientstyrking – et undervisningsopplegg, Tidsskrift for Den Norsk Lægeforening, 2001;121:1624-8

Veiledningsplattformen i NAV, vedtatt i tjenstedirektørmøte 27.08.2013

Vindeløv, Vibeke, *Konfliktmægling, en refleksiv model*, 2. Utg., Jurist- og økonomiforbundets forlag 2008

Årsmelding 2012 frå Sivilombodsmannen til Stortinget, dok 4 (2012-2013)

Før-og etterarbeid;

NOU 1993:15, Forvaltningsetikk

Rundskriv til arbml, 2004: Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak

FOR 2008-12-11 nr 1320: Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv

Ot.prp.nr.4 (2008-2009) Folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

Retningslingjer for oppfølgingsvedtak i NAV, utarbeidet av Arbeids-og velferdsdirektoratet 2010

Love;

Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 04.nov 1950

Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 28.feb 1997 nr 19 om folketrygd (folketrygdloven)

Lov 2 juli 1999 nr 61 om spesialisthelsetjenesten (spesialisthelsetjenesteloven)

Lov 2 juli 1999 nr 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)

Lov 19 mai 2006 nr.16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 16 juni nr. 2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)(NAV-loven)

Lov 27 juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) om planlegging og byggesaksbehandling

Vedlegg

- 1) Vedtak § 14a frå NAV-kontor, situasjonsbestemt innsats
- 2) Vedtak § 14a, Klageinstans
- 3) Aktivitetsplan

Vedlegg 1, vedtak § 14a)

NN NN

Adresse

0000 POSTSTED

Deres ref. : XXXXXX XXXX Vår ref. : /XXX/XX Dato : XX.XX-2012

MELDING OM VEDTAK

Vurdering av ditt behov for innsats fra NAV for å komme i arbeid

Dine muligheter for å komme i arbeid er vurdert ut fra situasjonen i arbeidsmarkedet, og de opplysningene vi har fått om deg. Dette kan blant annet være opplysninger fra samtale på NAV-kontoret, dine registreringer på www.nav.no eller det du har skrevet i egenvurderingen.

Vurdering av dine muligheter for å komme i arbeid

Vi har vurdert at du har behov for det vi kaller situasjonsbestemt innsats fra NAV. Det betyr at vi mener at du gjennom egen aktivitet og innsats fra NAV, vil ha gode muligheter til å komme i arbeid.

Du har rett til å få en plan som beskriver hvilke aktiviteter og virkemidler som er nødvendige for at du skal komme i arbeid. Denne planen må du være med og utarbeide.

Hva slags arbeid eller aktivitet kan være målet for deg?

Ut fra din kompetanse vurderes blant annet arbeid som servitør eller lagermedarbeider å være arbeid du kan utføre. Det vil ikke være nødvendig med utdanning for at du skal kunne fungere i disse typer arbeid.

I den grad du er kvalifisert, og i den grad mulighetene på arbeidsmarkedet er til stede, vil vi ta utgangspunkt i dine ønsker i vår innsats overfor deg.

Vi forutsetter at du søker jobber som du er kvalifisert for, og at du er tilgjengelig for ethvert arbeid i Norge som du vil kunne utføre.

Hvilke typer virkemidler kan være aktuelle for deg?

Følgende virkemidler kan være aktuelle for deg:

- Arbeidsrettede tiltak - Arbeidstrening.
- Jobsøking og jobbskaping
- Opplæring

Etter NAV sin vurdering trenger du mest av alt hjelp med å finne et arbeid du kan fungere i. Da kan både formidlingsbistand og arbeidspraksis samt kortvarige kurs være aktuelt. Utdanning vurderes ikke nødvendig for at du skal komme i et høvelig arbeid.

Hva innebærer vedtaket for deg?

Dette vedtaket sier noe om hvilke tiltak som er aktuelle for deg. Hvilke aktiviteter og virkemidler som er nødvendige vil fremkomme av planen som du utarbeider sammen med NAV. Hvis planen din ikke er ferdig utarbeidet, vil NAV kontakte deg for å gjøre dette.

Hvis du har behov for økonomiske ytelser må du eventuelt søke om dette. Mer informasjon om økonomiske ytelser fra NAV finner du på www.nav.no.

Det tas forbehold om omgjøring av vedtaket ved endringer i din situasjon i forhold til arbeidsmarkedet.

Klageadgang

Dette vedtaket, som er fattet etter NAV-loven § 14a, består av følgende:

- Vurdering av dine muligheter for å komme i arbeid - Hva slags arbeid eller aktivitet kan være målet for deg? - Hvilke typer virkemidler kan være aktuelle for deg?

Hvis du er uenig i den vurderingen NAV har gjort, har du rett til å klage. Da sender du en skriftlig klage til NAV-kontoret ditt senest tre uker fra den dagen du mottok dette brevet. I klagen bør du nevne de vurderingene du er uenig i og den konkrete endringen du ønsker i vedtaket. Veilederen din kan hjelpe deg med å skrive klagen.

Klagen behandles av NAV Klageinstans.

Med hilsen

Xxx xxxx e.f.

NAV-kontor XX

Generelle tjenester fra NAV:

Hvis du trenger mer veiledning og informasjon, kan du ta kontakt med veilederen din. Du finner også mye informasjon på www.nav.no.

Vedlegg 2, vedtak frå klagehandsaming)

NN NN

Adresse 10A

0000 STED I NORGE

Vår ref. : NN Dato : 00-00-20xx

Klage nr. 20xx/000000 på vedtak om Oppfølgings sak, Ny rettighet, NN NN, fnr. 000000 00000

Det vises til klage mottatt ved NAV xxxxxx dd-mm-20xx. Det klages på ovennevnte vedtak fattet av NAV xxxxxx den dd-mm-20xx. NAV Klageinstans xxx har i dag behandlet saken og har fattet følgende vedtak:

Klagen forkastes.

Det påklagede vedtaket har vært vurdert i henhold til forvaltningsloven § 34 annet ledd.

NAV Klageinstans xxx har lagt følgende fakta og vurderinger til grunn for vedtaket:

Sakens fakta

Aktuelle rettsregler

Klagers anførsler

Klageinstansens drøftelse og vurdering

Vedtaket

Saken gjelder:

Klage av dd.mm.aa over vedtak av dd.mm.aa jf. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 14a.

NAV Klageinstans har vedtatt:

NAV- xxxxxs vedtak av dd.mm.aa stadfestes.

Saksgang

Vedtaksmyndigheten i klagesaker i NAV er lagt til NAV Klageinstans i henhold til Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14a. NAV Klageinstans kan prøve alle sider av saken, og kan avvise klagen samt oppheve, omgjøre eller stadfeste NAV-kontorets vedtak, jf. forvaltningsloven § 34.

NAV xxxx har prøvd det påklagede vedtaket på nytt og foretatt saksforberedelse i samsvar med forvaltningsloven § 33. NAV-kontoret fant ikke grunnlag for å omgjøre vedtaket og saken er derfor sendt til NAV Klageinstans for videre behandling.

Du har fått gjenpart av innstillingen og er gitt anledning til å uttale deg.

I brev av dd.mm.aa har du opplyst at du vil opprettholde klagen og vist til ny legeerklæring. Du har ikke kommet med merknader til innstillingen.

Problemstillingen i saken

Problemstillingen i saken er hva slags arbeid som kan være aktuelt for deg og hvilket behov du har for innsats fra NAV for å komme i arbeid.

Rettslig grunnlag

NAV-loven § 14a første og andre ledd lyder slik:

«Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Vedtaket etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført, og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

Departementet kan i forskrift fastsette at visse grupper skal unntas fra retten til arbeidsevnevurderinger og nærmere regler om innholdet i arbeidsevnevurderingen.»

I Ot.prp. nr. 4 Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) står bl.a. følgende:

«Den sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, dvs. et arbeid som normalt blir lønnet, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket. Personen skal også

vurderes i forhold til mulighetene for å få deltidsarbeid og det skal ikke tas hensyn til at arbeidet har lavere status enn det vedkommende har hatt eller at lønnen er lavere, forutsatt at arbeidet lønnes i henhold til tariff eller sedvane. Dersom personen var i arbeid da vedkommende fikk sykdommen, skaden eller lytet, vil det være naturlig å starte med å vurdere personens evne til å utføre sine nåværende arbeidsoppgaver. En skal imidlertid også vurdere personens muligheter for å få ethvert annet arbeid som vedkommende er i stand til å utføre.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt nærmere retningslinjer for oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a. Her fremgår det bl.a.:

«For brukere med utfall standardinnsats legges brukers jobbønsker til grunn for målet for innsatsen. Arena henter automatisk inn de registrerte jobbønskene i oppfølgingsvedtaket. Det er kun oppfølgingsvedtak med utfallet standard innsats som det er mulig å fatte uten å innkalle bruker til samtale. Selv om NAV forutsetter at brukers jobbønsker er realistiske yrkesmål, legges det til grunn at brukeren må søke ethvert arbeid som vedkommende kan utføre.»

«For brukere med utfall situasjonsbestemt innsats og hovedmål skaffe arbeid legges brukers registrerte jobbønsker til grunn for innsatsen på samme måte som for brukere med standardinnsats.»

Klageinstansens vurdering og konklusjon

NAV Klageinstans legger til grunn at du er utdannet xxx og at du etter endt utdanning har arbeidet som xxx frem til du på grunn av sykdom måtte avslutte arbeidsforholdet i 20xx. Du har også arbeidet som xxxmedarbeider og har et kortvarig arbeidsforhold i xxfysisk ufaglært arbeidxx hos xxxx. Du opplyser i din CV at du har stor arbeidskapasitet, er ryddig og nøyaktig. Du anser deg selv som en omsorgsfull person og har et ønske om å jobbe med xxxxx og xxxx.

Det er dokumentert at du på grunn av xxxx ikke kan arbeide som xxxx ettersom du må unngå arbeid hvor du xxxxxxxx. Din lege opplyser i brev av dd.mm.aa også om sannsynlig xxdiagnosexxx og at du derfor ikke bør ha et yrke hvor du xxxxxxx. Det opplyses også om yy diagnose, og legen stiller spørsmål om xxxarbeid vil være forenlig med disse plagene.

I legeuttalelsen av dd.mm.aa vises det til utredning for xxdiagnose. Han skriver at denne problemstillingen ikke antas å begrense deg i arbeidslivet og at han ikke er av den oppfatning av dette trenger å tas i betraktning når man vurderer fremtidige yrker.

I det påklagede vedtaket har NAV xxx lagt til grunn at du har behov for situasjonsbestemt innsats fra NAV. De mener du bl.a. vil kunne ta arbeid som servitør eller lagermedarbeider og at tiltak i form av formidlingsbistand, arbeidspraksis og kortere kurs kan være aktuelle virkemidler for deg.

Som det fremgår av lovforarbeidene som er sitert ovenfor må NAV vurdere dine muligheter i forhold til ethvert arbeid uavhengig av lønn og status i tidligere yrke. Det avgjørende er hvorvidt du med din utdanning og kompetanse vil kunne ta annet arbeid som er forenlig med dine helsemessige begrensninger.

I oppfølgingsvedtaket av dd.mm.aa er det lagt til grunn at du kan arbeide som xxxx eller xxxxxarbeider. Du anfører at du ikke er kvalifisert til arbeid som xxxx da din utdanning som xxx ikke gir deg fagkompetanse. Til dette vil NAV Klageinstans bemerke at mange xxxstillingene som lyses ut ikke stiller krav til fagutdanning, og at utdanning og erfaring fra xxx arbeid helt klart vil være nyttig kompetanse også i arbeid som xxxx. Legen uttrykker skepsis i forhold til arbeid som xxxx, men ettersom en xxxx i hovedsak ikke skal være 'XXXXX kan vi vanskelig se at diagnose x vil være til hinder for alle stillinger som xxxxx.

NAV Klageinstans kan heller ikke se at dine diagnoser og plager xx vil være til hinder for å ta andre typer ufaglært arbeid som f.eks. butikkmedarbeider, selger eller assistent i skole/SFO.

På grunnlag av dette anser vi at du ikke har behov for bistand ut over situasjonsbestemt innsats, og at det således ikke vil være aktuelt med tiltak av lengre varighet. Vi mener at du vil kunne komme i arbeid ved hjelp av bistand fra NAV i form av formidlingsbistand, arbeidspraksis og/eller kortvarige kurs.

Det fremgår av din klage at du ønsker støtte fra folketrygden for å gjennomføre utdanning. NAV Klageinstans vil her bemerke at vi ikke kan ta stilling til spørsmål om konkrete tiltak. Det påklagede vedtaket gjelder oppfølging i henhold til NAV-loven § 14a. Arbeidsrettede tiltak hjemles i arbeidsmarkedsloven, og det fremgår av arbeidsmarkedsloven § 16 at det ikke er anledning til å påklage beslutninger om ikke å innvilge konkrete tiltak.

Du har også vist til avsnitt om aktivitetsplan og du antar at det her siktes til folketrygdloven § 11-8. NAV Klageinstans vil her påpeke at retten til aktivitetsplan er hjemlet i NAV-loven § 14a tredje ledd. Vedtaket av dd.mm.aa er ikke et vedtak om ytelser etter folketrygdloven, men en vurdering av ditt behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid.

Vi merker oss også at det er registrert at du begynte i 100 % arbeid hos XX arbeidsgiver fra dd.mm.åå. På meldekortet for ukene x-x i 20xx har du krysset av for fullt arbeid fra dd.xmm.aa. Dette kan også underbygge vurderingen av at du til tross for dine helseplager kan ta annet arbeid du er kvalifisert for.

NAV Klageinstans finner, i likhet med NAV-kontoret xx, at du ikke har behov for bistand ut over situasjonsbestemt innsats fra NAV, og at utdanning således ikke kan anses som et aktuelt virkemiddel. NAV-kontoret xxs vedtak er i samsvar med gjeldende regelverk og praksis.

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf forvaltningsloven § 28.

Orientering om ankeadgang

Vedtaket fattet av med hjemmel i folketrygdloven kap. 4 kan ankes til Trygderetten.

En eventuell anke til Trygderetten må fremsettes til NAV-kontoret xx innen 6 uker etter at De mottok melding om vedtaket. Trygderetten eller det forvaltningsorgan hvis vedtak det ankes over, kan i særlige tilfeller forlenge ankefristen.

Ankeerklæringen må være underskrevet og nevne:

Fødselsdag og år samt adresse til den ankende part,

Hva som påankes, og såvidt mulig de nærmere omstendigheter som anføres til støtte for anken,

Med hilsen

NN – NAV Klageinstans/ Saksbehandler: NN

Vedlegg 3, aktivitetsplan)

NAV-kontor Lillevik
NN NN

Adresse 000

0000 POSTNUMMER
fnr nn Dato: xx-xx-2012

Aktivitetsplan

Dette er en plan for den videre samhandlingen mellom deg og NAV.

Planen beskriver det mål du ønsker å arbeide mot, i samarbeid med NAV. Planen inneholder også oversikt over de aktiviteter og tiltak vi er enige om er nødvendige og hensiktsmessige for å nå dette målet.

Både din situasjon og forhold i omgivelsene kan endre seg over tid, for eksempel situasjonen på arbeidsmarkedet. Ditt behov for tjenester kan dermed endre seg, og handlingsplanen kan da revurderes. Det vil i så fall skje i et samarbeid mellom deg og NAV.

Denne planen skal du og NAV være enige om, og begge parter skal undertegne den. NAV skal formelt godkjenne de enkelte tiltak og ytelser. Godkjenning skjer i form av vedtak om ytelser eller tilsagn om tiltak.

Planperiode: xx-xx-2012 - xx-xx-2013

Mål

Hovedmål for planen: Skaffe arbeid

NAV skal hjelpe deg på veien mot å skaffe deg arbeid. Planen skal inneholde ditt yrkes- eller arbeidsmål, og de tjenester og tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å nå dette målet. Dette kan for eksempel være medisinsk behandling, sosial bistand, opptrening, arbeidstrening, kvalifisering eller tilrettelegging.

Individuelt mål:

Fullt inntektsgivende arbeid, gjerne innen salg av xxxprodukter.

Yrkesmål: Selger (engros)

Bakgrunn

Vi viser til samtaler.

Du kan ikke fortsette i arbeid som xxx pga helseproblemene. Annet arbeid hos arbeidsgiver (f.eks. xxxx) vurderes heller ikke å være helsetilpasset. Men det vurderes at du har en god kompetanse som det er behov for i arbeidsmarkedet.

