



MASTEROPPGAVE

Styringslogikker i vurdering av uføretrygd

- En kvalitativ studie av trygderettkjennelser

Logic of governance in assessening of disability benefits

- A qualitative study of social security court ruling

Av Ina Lønningen

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for samfunnsvitskap.

Innleveringsdato: 10. juni 2022

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. *Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.*

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om ulike styringslogikker som ligger til grunn for vurdering av uføretrygd som preger kjennelser i Trygderetten.

Teorien som ligger til grunn for studien er organisasjonsteori, i form av institusjonell teori og institusjonelle logikker, teorier om styringsregimer i offentlig sektor i Norge som avgrenses til tradisjonell offentlig styring, New Public Management (NPM) og New Public Governances (NPG), og teori om diskursanalyse.

Gjennom diskursanalyse belyser jeg kompleksiteten i prosessen og vedtakene ved å analysere 18 trygderettkjennelser i perioden 2005 til 2021. Jeg betrakter diskurs og språklige representasjoner sett i lys av Jens Bartelson (1995) sin definisjon på diskurs som «a system for the formation of statements», altså et system som kan frembringe utsagn.

I denne studien ser vi, gjennom språklige representasjoner, at styringsregimene lever side om side i perioden 2005 til 2021. Samtlige tekster bærer preg av henvisning til gjeldende lovverk, resultatstyring og samspill. Studien peker også på at tekstene bærer preg av stabilitet i perioden jeg undersøkte.

Summary

This master's thesis is about logic of governance that form the basis for assessing disability benefits characterize rulings in the Social Security Court.

The theory underlying the study is organizational theory, in the form of institutional theory and institutional logics, theories of public sector governance regimes in Norway that are limited to traditional public governance, New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG) and theory on discourse analysis.

Through the discourse analysis I shed light on the complexity of the process and decisions by analyzing 18 social security entitlements in the period of 2005 to 2021. I consider discourse and linguistic representations in the light of Jens Bartelson (1995) definition on discourse as «a system for the formation of statements».

In this study we see, through linguistic representation, that governance regimes live side by side in the periode 2005 to 2021. All of the texts are characterized by reference to applicable laws, performance management and interaction. The study also shows that the texts carry stability during the periode I researched.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Introduksjon.....	1
1.1. Uføretrygd – en samfunnsmessig utfordring	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Teoretisk grunnlag	3
1.4 Oppgavens oppbygging	3
Kapittel 2 Bakgrunn	3
2.1 NAV reformen og dens formål	3
2.2 Organisering av saksgang i vedtak mot uføretrygd	4
2.2.1 Kommunalt ansvar hos Nav	5
2.2.2 Statlig ansvar hos Nav	5
2.2.3 Spesialenheter	6
Figur 1 Vedtaksmyndighet (Lovdata, 2007)	6
2.2.4 Trygderetten.....	6
Figur 2 Organisering av Trygderetten (Trygderetten, u.å -b).....	8
2.3 Prosess og krav i saksgang mot å søke uføretrygd	9
2.3.1 Innføring av arbeidsevnevurdering.....	10
2.3.2 Innføring av uførereformen	11
2.4 Utvikling i antall uføresaker og trygderettkjennelser	11
Figur 3 Mottakere av uføreytelser, etter kjønn og alder. Pr. 31.12.2000-2009. Antall (Nav, u.å).....	11

Figur 4 Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder. Pr 30.06.2010-2019. Antall (Nav, u.å).....	12
Figur 5 Antall innkomne ankesaker og produserte kjennelser 2006-2015 (Trygderetten, 2015).....	12
Figur 6 Antall behandlede ankesaker i Trygderetten (Trygderetten, 2020).	13
2.5 Overordnede rammer, mål og krav - styringsinstrument for Nav.....	13
2.6 Overordnede rammer, mål og krav – styringsinstrument for Trygderetten	15
2.7 Tidligere forskning.....	16
Kapittel 3 Teoretisk rammeverk.....	18
3.1 Styringsregimer i offentlig sektor	18
3.1.1 Tradisjonell byråkratisk styring.....	19
Figur 7 Forvaltningshierarki (Forvaltningsdatabasen, u.å).	20
3.1.2 New Public Management.....	20
3.1.3 New Public Governance	21
3.2 Institusjonell teori – institusjonelle logikker.....	22
3.2.1 Tidlig institusjonell teori	23
3.2.2 Ny-institusjonell teori	24
3.2.3 Institusjonelle logikker	25
3.3 Diskursanalyse	27
Kapittel 4 Forskningsdesign.....	29
4.1 Valg av design og metode.....	29
4.1.1 Kvalitativ metode	29

4.2 Datainnsamling	30
4.2.1 Søke- og utvalgsprosedyre.....	31
Tabell 1. Søkeresultat trygderettkjennelser på Lovdata.no	31
4.3 Diskursanalyse som analysestrategi.....	32
4.3.1 Analysefremgang.....	34
4.4 Redegjørelse for egen rolle og forutsetninger.....	34
4.5 Hensyn til validitet og reliabilitet	35
Kapittel 5 Analyse.....	37
5.1 Oppbygging av analysen.....	37
5.2 Hvordan preger styringslogikker trygderettkjennelser	38
5.3 Diskurs som analyse	39
5.3.1 Beskrivelse av utvalget – oppbygging og innhold i trygderettkjennelsene	40
5.4 Oppbygging og innhold i trygderettkjennelser	40
5.4.1 Innledning	40
5.4.2 Kjennelse i saken	41
5.4.2.1 Endring av navn	41
5.4.2.2 Videre saksgang.....	42
5.4.3 Sakens bakgrunn.....	44
5.4.4 Partenes anførsler	44
5.4.4.1 Omfang.....	44
5.4.4.2 Faktiske forhold sett i lys av lovverk	45

5.4.4.3 Utdrag fra Partenes anførsler	45
5.4.5 Rettens bemerkning	46
5.4.5.1 Henvisning til lovverk	46
5.5 Funn av representasjoner svarende til utvalgt diskurs	47
5.5.1 Funn av representasjoner svarende til tradisjonell offentlig styring	48
5.5.1.1 Utdrag fra trygderettkjennelser svarende til tradisjonell offentlig styring	48
5.5.1.2 Oppsummering av funn svarende til tradisjonell byråkratisk styring.....	50
5.5.2 Funn av representasjoner svarende til NPM som diskurs.....	51
5.5.2.1 Enkelt stående utdrag fra trygderettkjennelser svarende til NPM.....	52
5.5.2.2 Oppsummering av enkelt stående funn svarende til NPM	53
5.5.2.3 Sammensatte utdrag fra trygderettkjennelser svarende til NPM	54
5.5.2.4 Oppsummering av sammensatte funn svarende til NPM.....	57
5.5.3 Funn av representasjoner svarende til NPG som diskurs	58
5.5.3.1 Nav-reformen og preg av NPG	58
5.5.3.2 Sammensatte utdrag og funn fra trygderettkjennelser, svarende til NPG	59
5.6 Oppsummering av hovedfunn.....	64
5.6.1 Tradisjonell byråkratisk styring.....	64
5.6.2 NPM	65
5.6.3 NPG	65
Kapittel 6 Konklusjon	66
Litteraturliste	69

Kapittel 1 Introduksjon

1.1. Uføretrygd – en samfunnsmessig utfordring

Denne studien handler om ulike styringslogikker som ligger til grunn for vurdering av uføretrygd som preger kjennelser i Trygderetten.

Bakgrunn for valg av tema er todelt: For det første er det et samfunnsmessig aktuelt tema sett i lys av kostnadsnivået i statsbudsjettet. I 2018 ble uføretrygdytelsene for 2019 alene, estimert til å være 93 milliarder kroner (Regjeringen, 2018b). I 2020 ble uføretrygdytelsene for 2021 estimert å være 104 milliarder kroner (Regjeringen, 2020). I løpet av to år økte altså det estimerte kostnadsnivået på uføretrygd med 11 milliarder kroner. Uføretrygd utgjør dermed en betydelig del av statsbudsjettet som ser ut til å øke. Dette betyr at temaet for denne studien peker på en voksende samfunnsutfordring.¹

På bakgrunn av kostnadsnivået vil det være et nasjonalt samfunns mål at færrest mulig personer er uføretrygdet og flest mulig er i ordinært arbeid. Tiltak som er iverksatt rettet mot denne utfordringer er blant annet at Stortinget i 2015 innførte *uførereformen*. Den politiske målsetting med reformen var at personer med en uføreytelse lettere skulle kunne delta helt eller delvis i arbeidslivet

I 2018 ble den såkalte inkluderingsdugnaden lansert av daværende statsminister, Erna Solberg. Inkluderingsdugnaden ble presentert som et felles samfunnsoppdrag for å få flere i jobb, og regjeringen forpliktet seg til at kun fem prosent av nyansatte skulle ha nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en» (Regjeringen, 2018a).

Den andre årsaken til valg av tema baserer seg på min egen kjennskap og erfaring med prosesser omhandlende uføretrygd gjennom mine år som ansatt i bransjen Arbeid og Inkludering. Å søke uføretrygd er en kompleks prosess med mange involverte parter nærstående vedkommende som søker uføretrygd. Samtidig ser vi at den endelige avgjørelse og vedtaksfatting ligger hos Nav avd. Arbeid og Ytelser. Dette er en enhet som er distansert

¹ Deler av denne teksten er hentet fra egen prosjektoppgave, side 6-8, i kurs ME6-501 Forskingsdesign og metode vår 2021.

fra alle de involverte parter. Dersom en får avslag på søknad om uføretrygd, vil saken løftes til Nav klageinstans og deretter til Trygderetten. Disse to enhetene er også distansert fra de involverte parter og vedkommende som søker uføretrygd. Som det kommer frem senere i oppgaven er skjønn, i tillegg til juridiske- og diagnostiske parameter vurderingsgrunnlag som står sterkt i avgjørelsen om å få innvilget eller ikke innvilget uføretrygd.

Av egen erfaring har jeg sett at søknad om uføretrygd kan bli avslått av både Nav Arbeid og Ytelser og Trygderetten. Dette til tross for at de involverte partene som vurderer bruker sin arbeidsevne har vurdert at vedkommende ikke mestrer å imøtekomme de ordinære krav i arbeidslivet, og dermed anbefales å få innvilget varig stønad i form av uføretrygd. Jeg har også erfart at søknad om uføretrygd kan bli avslått av Nav Arbeid og Ytelser og deretter blitt omgjort i Trygderetten. Denne erfaringen, sammen med det faktum at uføretrygd er et svært aktuelt samfunnsmessig tema, ønsket jeg å forske på hvilke logikker, herunder styringslogikker, som gjør seg gjeldende ved avgjørelser i saker omhandlende uføretrygd i kjennelser fra Trygderetten.

Hensikten med denne studien er å få frem hvordan ulike sider av kontekst og samfunnsendringer påvirker vedtaksfetting i Trygderetten. Jeg ønsker å belyse kompleksiteten av prosesser opp mot vedtaksfetting i Trygderetten og skape innsikt i logikker som ligger til grunn for avgjørelser. Med kompleksitet mener jeg politiske føringer, antall involverte parter, gjeldende lovverk, styringsdokumenter, individuelle faglige vurderinger, den enkelte bruker og vedkommende sin bakgrunn og historie. Målet er å øke kunnskap om hvilke kriterier som ligger til grunn for vurdering av uføresøknad, hvordan prosessene er bygget opp og hva som er avgjørende i vedtaksfettingen.

Jeg har en antagelse om at økt forståelse og innsikt i gjeldende kriterier og involverte prosesser fra politisk nivå, til «bakkebyråkraten» og til den enkelte bruker, vil kunne hjelpe og øke brukerens forståelse av egen situasjon. I tillegg vil økt forståelse kunne redusere antall tunge prosesser som ikke fører frem til innvilget uføretrygd. Det vil igjen kunne spare samfunnet for økonomiske belastninger. Videre vil det kunne skape tydelige rammer og økt forståelse for den enkelte bruker, og forhåpentligvis redusere antall søknader mot uføretrygd og øke antall arbeidsaktive personer i Norge.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen som er lagt til grunn for studien er som følger:

Hvordan kommer ulike styringslogikker til uttrykk i trygderettkjennelser over tid?

1.3 Teoretisk grunnlag

Studien bygger på trygderettkjennelser i perioden 2005 til 2021, altså tiden etter innføring av Nav reformen. Jeg har valgt å benytte tre teoretiske perspektiv for å besvare problemstillinger: 1) organisasjonsteori, i form av institusjonell teori og institusjonelle logikker,- 2) teorier om styringsregimer i offentlig sektor i Norge som avgrenses til tradisjonell offentlig styring, New Public Management (NPM) og New Public Governances (NPG) og 3) teori om diskursanalyse. Dette teoriaspektet blir anvendt som et analytisk perspektiv i studien.

1.4 Oppgavens oppbygging

I kapittel 1 presenteres tema og problemstilling for oppgaven. I kapittel 2 vil jeg presentere bakgrunnsbildet som ligger til grunn for denne studien. Jeg vil da belyse oppbyggingen og utviklingen av Nav reformen, organiseringen av saksgang i vedtak mot uføretrygd, prosess og krav i en uføresak, statistikk, utvikling av uføresaker og trygderettkjennelser og overordnede rammer, mål, krav og styringsinstrument for Nav og Trygderetten. Avslutningsvis vil jeg presentere tidligere forskning omhandlende tema. I kapittel 3 vil jeg presentere det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Her har jeg valgt tre teoretiske tilnærminger som er henholdsvis organisasjonsteori med fokus på institusjonelle logikker, teori om styringsregimer i offentlig sektor i Norge, herunder Tradisjonell offentlig styring, New Public Management og New Public Governance og til slutt teori om diskursanalyse. I Kapittel 4 vil jeg presentere valg av design og metode hvor jeg benytter meg av kvalitativ forskning med utgangspunkt i diskursanalyse. I kapittel 5 presenterer jeg analysen og funn som diskuteres opp mot teori og bakgrunn. Helt til slutt blir studien oppsummert i en konklusjon.

Kapittel 2 Bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg presentere Nav og Trygderetten som organisasjoner. Nav og Trygderetten er de to institusjonene som inngår som aktører i prosesser som fører til vedtaket uføretrygd. Nedenfor blir Nav og Trygderetten presentert i form av hvordan de er organisert, hvilke formål de har og hvilken myndighet de på hver sin måte besitter.

2.1 NAV reformen og dens formål

Arbeids- og inkluderingssektoren har siden starten på 2000 tallet vært gjennom store endringer. Den største endringen i nyere tid var innføringen av Ny arbeids- og

velferdsforvaltning-reformen, også kalt Nav, fra 2005. På nettsiden til Regjeringen (2017) ² står det at bakgrunnen for reformen var et ønske om en felles etat som skulle sørge for samlede tjenester, for unngå at brukere ikke ble «kastet» mellom etatene. Utfordringen var å få til samarbeid og et helhetlig tilbud for brukeren. Før 2005 lå disse tjeneste hos Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten.

I mars 2005 la regjeringen frem St.prp.nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning som presenterte* som presenterte Nav-reformen og målene med en ny og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning:

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

(St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 5)

Plan for virkemidler og arbeidsmetoder kom på plass i 2006 da Regjeringen la frem St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. I St.meld. nr.9, (s 15-16), står det følgende:

«Regjeringens hovedmål med meldingen er å legge fram forslag til strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder (...).»

Tiltakene regjeringen la frem var blant annet velferdskontrakter mellom forvaltning og bruker, flere arbeidsrettede tiltak, mer fleksibel bruk av virkemidler, inntektssikring og et nytt kvalifiseringsprogram (St.meld nr.9 (2006-2007), s. 16). ³

2.2 Organisering av saksgang i vedtak mot uføretrygd

Arbeid- og velferdsetaten er underliggende Arbeids- og sosialdepartementet og har som hovedmål å jobbe for å skape et inkluderende samfunn og arbeidsliv samt et velfungerende arbeidsmarked (Regjeringen, u.å -a).

Nav omfatter Arbeids- og velferdsdirektoratet, og direktoratet har det overordnede ansvaret for at for at arbeids- og velferdsforvaltningen imøtekommer krav og forventninger som stilles til etaten, og som nevnt over, kommer frem av departementets mål og oppdrag (Regjeringen,

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/asd/Tema-og-redaksjonelt-innhold/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

³ Deler av denne teksten er hentet fra egen prosjektoppgave, side 5-6, i kurs ME6-501 Forskingsdesign og metode vår 2021

u.å -a). Ansvarer innebærer overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten.

Ansvarer i Nav er videre delt mellom stat og kommune. Et grunnleggende prinsipp er likevel at staten har et overordnet ansvar for den samlede offentlige virksomheten.

Ansvarsfordelingen skal sikre nasjonale føringer gjeldende rettsikkerhet for prosedyreregler, likeverdige tjenester og økonomisk styring. Tilgjengelighet og sammenheng i tjenester er presentert som viktige aspekter ved oppgavefordelingen.⁴

2.2.1 Kommunalt ansvar hos Nav

Den kommunale styringslinjen har ansvar for de sosiale tjenestene ved Nav-kontorene. Kommunene har stor grad av selvstyre etter kommune loven. Lovverk og forskrifter fastsetter likevel hvilke tjenester og tiltak kommunene har ansvar for (Nav, 2021). Per 05.01.21 er Nav-kommune underlagt følgende ansvar: - å fremme økonomisk og sosial trygd, - bedre levevilkår for vanskeligstilte, - bidra til økt likeverd og likestilling og å forebygge sosiale problemer. Dette ansvarsområdet blir tildelt midler fra kommunestyrenes årsbudsjett (Nav, 2021). Foruten lovpålagte ansvarsområder som kommunen har ansvar for, er det også rom for individuell tilpasning for den enkelte kommune. Kommunen må da sammen med Arbeids- og velferdsetaten komme frem til enighet om hvilke «ekstra» tjenester som kan inngå i Nav-kontoret. De lovpålagte tjenestene per 05.01.2021 er kvalifiseringsprogrammet, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig husvære, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan (Nav, 2021).

2.2.2 Statlig ansvar hos Nav

Den statlige styringen gjennom Arbeids- og velferdsetaten, har ansvar for de statlige arbeids- og velferdstjenestene som arbeid, trygd og pensjon (Nav, 2021). Arbeids- og velferdsetaten består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, med underliggende enheter under arbeidsdepartementet. Direktoratet har ansvar for at Nav når departementets mål og resultater ved å omsette politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet har også en funksjon som fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene og har nasjonalt fagansvar og forvaltningsansvar.

⁴ Deler av denne teksten er hentet fra egen prosjektoppgave, side 6-8, i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode vår 2021.

I tillegg til de to styringslinjene stat og kommune har Statsforvalteren en rolle.

Statsforvalteren har til oppgave å underbygge partnerskapet mellom stat og kommune og fungerer som Arbeids- og velferdsdirektoratets myndighetslinje ut mot kommunene og de sosiale tjenestene (Nav, 2021).

2.2.3 Spesialenheter

I april 2007 ble det også besluttet å etablere spesialenheter i Nav. Spesialenhetene skulle etableres fylkesvis og skulle ha ansvar for å fatte vedtak om regelstyrte ytelser. Nav-kontorene skulle fortsatt være arbeids og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne og ansvaret for skjønnsmessige beslutninger skulle tilhøre lokalkontorene (St.prp. nr. 51 (2008–2009), s. 13). Som det kommer frem i figur 1 er spesialenhetene direkte underlagt Nav Arbeids- og velferdsdirektoratet. Videre er Nav Arbeid og ytelser direkte underlagt Nav spesialenhetene. Formålet med spesialenhetene var å avlaste arbeidsmengden på de lokale Nav kontorene, samt øke effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandling (St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 61).

Rundskrivet Fullmaktoversikt (2007) viser plasseringen av formell vedtakskompetanse fordelt på forvaltningsnivå/resultatområder/enhet. Her kommer det tydelig frem hvor vedtaksmyndighetene for uføresakene ligger, (se figur 1). (Lovdata, 2007).

Hjemmel	Vedtak førsteinstans	Enhet	Merknad
Kapittel 12	All vedtaksmyndighet	NAV Arbeid og ytelser	
	Vedtak om eksport Vedtak om fortsatt rett, reduksjon eller opphør av pensjon på grunn av reglene om fortsatt medlemskap, jf. § 12-3	NAV Arbeid og ytelser	

Figur 1 Vedtaksmyndighet (Lovdata, 2007)

2.2.4 Trygderetten

Dersom et vedtak om uføretrygd fra Nav påklages, blir saken løftet til Trygderetten.

Trygderetten er et domstollignende og uavhengig forvaltningsorgan organisert under Arbeids- og sosialdepartementet. Trygderetten er ikke en del av Nav systemet (Trygderetten, u.å -a).

Trygderetten ble opprettet ved en egen lov i 1967 på bakgrunn av et økt behov for mer forsvarlig saksbehandling på trygde- og pensjonsområdet. Oppgaven til Trygderetten er å behandle anker over vedtak om enkeltpersoners rett til trygdeytelser og pensjoner. Sakene gjelder rettigheter og plikter etter lov om folketrygd, barnetrygd, krigspensjon samt offentlige

tjenesteordninger (Trygderetten, u.å -c).

Gjeldende lovverk for saksbehandling i Trygderetten er *Lov om anke til Trygderetten (trygderettsloven)*. Formål og virkeområde i trygderettsloven er å legge til rette for en betryggende, rask og tillitsskapende behandling av trygde- og pensjonstvister av en uavhengig og upartisk Trygderett (Trygderettsloven, 1967). For å oppnå dette ligger det følgende bestemmelser til grunn:

- at bevisførselen gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag,
- at partene får innsyn i og mulighet for å imøtegå motpartens argumentasjon og bevis,
- at partene likebehandles og får den nødvendige veiledning,
- at Trygderetten foretar en selvstendig og reell vurdering av avgjørelsesgrunnlaget,
- at viktige avgjørelser begrunnes, og
- at saksbehandlingen og kostnadene står i et rimelig forhold til sakens betydning.

(Trygderettsloven, 1967)

Sakene som behandles av Trygderetten er ofte av stor velferdsmessig betydning for den enkelte og Trygderettens avgjørelse er bindende for partene i saken. Mer enn 90 prosent av sakene som behandles av Trygderetten gjelder vedtak etter folketrygdloven, hvor de aller fleste bringes inn gjennom Nav klageinstans.

Eksempler på saksområder i Trygderetten er følgende:

- Uføretrygd
- Arbeidsavklaringspenger
- Yrkesskade
- Sykepenger
- Dagpenger ved arbeidsledighet
- Grunnstønad og hjelpestønad.

(Trygderettsloven, 1967)

En anke til Trygderetten skal presenteres for instansen som fattet vedtaket (for eksempel Nav) som skal tas opp i videre saksgang i Trygderetten. Det er også den instansen som fattet vedtaket som forbereder ankesaken og sender den videre til Trygderetten (Trygderetten, u.å - a). Frist for anken er 6 uker fra det tidspunkt skriftlig underretning om vedtak er mottatt av vedkommende. Ved krav om begrunnelse for vedtaket etter forvaltningsloven § 24 andre ledd

avbrytes ankefristen. Ny ankefrist begynner da begrunnelsen er kommet frem til vedkommende. I enkelte tilfeller kan ankefristen forlenges (Trygderettsloven, 1967). Anken kan fremmes uten advokathjelp og uten kostnader i form av rettsgebyr (Trygderetten, u.å -a). Dersom en kjennelse er til gunst for den ankede parten, kan Trygderetten bestemme at ankemotparten helt eller delvis, skal dekke nødvendige utgifter. Det defineres med at kjennelser som går ut på at vedtaket omgjøres, anses å være til gunst for den ankede part. Trygderettens kjennelser kan prøves ved søksmål og gjenopptak dersom det er kommet nye opplysninger eller dersom det foreligger alvorlig saksbehandlingsfeil, uforsvarlig rettanvendelse eller uforsvarlig skjønnsutøvelse (Trygderettsloven, 1967).



Figur 2 Organisering av Trygderetten (Trygderetten, u.å -b).

Ser man på organisasjonskartet til Trygderetten (figur 2) ser man at de ansatte er jurister og rettsfullmektiger, medisinsk kyndige og attføringskyndige. De ansatte tilsettes av Trygderettens leder, først og fremst på en periode for tre år, men med mulighet for forlengelse inntil to år. Kravene for juridisk kyndige medlemmer er at de må være fylt 25 år og ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Kravene for rettsfullmektiger er at de må være fylt 21 år og ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Medisinsk kyndige medlemmer skal ha autorisasjon som lege (Domstolloven, 1927). Det fremkommer ikke konkrete utdanningskrav tilknyttet attføringskyndige medlemmer. Det baserer seg på at det ikke foreligger bestemte utdanninger knyttet til stillingen som attføringskyndig (Arbeids-

og sosialkomiteen, 2015). I 2020 var det totalt 70 ansatte i Trygderetten fordelt på 62,9 årsverk, med en kjønnsfordeling på henholdsvis 41 kvinner og 29 menn (Trygderetten, 2020, s. 7). Tall for 2021 er per mars 2022 ikke offentlig gjort da årsrapport for 2021 ikke foreligger.

I Trygderetten settes det normalt to medlemmer til den hver enkelte sak. I noen settes tre medlemmer. Slike unntak handler for det første om tilfeller der det er behov for både juridisk, medisinsk og attførings kyndig fagkunnskap. For det andre, når de to utnevnte medlemmer ikke er enig om utfall av saken. For det tredje dersom saken viser vanskelig retts- eller bevisspørsmål. Trygderettens leder kan også bestemme at det skal settes tre medlemmer i en sak (Trygderettsloven, 1967). Alle rettsmedlemmene i en sak deltar på lik linje, og har én stemme hver ved votering. I tillegg til å bidra med sin fagkyndighet vil de fagkyndige også kunne bidra med alminnelig skjønnsmessig kompetanse (Arbeids- og sosialkomiteen, 2015).

2.3 Prosess og krav i saksgang mot å søke uføretrygd

For å definere ansvarsområder mellom Nav kontorene (her er både stat og kommune) og Nav arbeid og Ytelser (spesialenhet) er det utarbeidet såkalte interne servicerutiner, tidligere også kalt grensesnittrutiner. I interndokumentet «Arbeidsevnevurdering ved søknad om uføretrygd» (2021) kommer det frem følgende ansvarfordeling:

- Nav kontoret er ansvarlig for at det gjennomføres arbeidsevnevurdering og fatter deretter vedtak etter NAV-loven § 14a. Videre vil Nav-kontoret besvare henvendelser Nav Arbeid og Ytelser ved behov og vurdere eventuell videre oppfølging.
- Nav Arbeid og ytelse fatter det endelige vedtaket om uføretrygd. Nav Arbeid og Ytelser er også ansvarlig å informere Nav-kontoret om opplysninger som kan ha betydning for brukers arbeidsevne.

Der foreligger også en hel del vilkår som skal imøtekommes for å få innvilget uføretrygd. Det viktigste vilkåret er at personer som søker uføretrygd må ha en varig sykdom eller lyte (medfødte sykdommer) som fører til funksjonsnedsettelse. Med varig sykdom ligger det til grunn et krav om 7 år med sykdom eller mer. Ettersom det er vanskelig å vurdere fremtidig utvikling blir saker ofte skjønnsmessig vurdert (Nav, 2019b).

I saker som krever skjønn, legger forvaltningsenhetene de skjønnsmessige vurderingene fra Nav sitt lokalkontor til grunn når de fatter sine vedtak (Forvaltningsdatabasen, u.å).

Det andre vilkåret for innvilget uføretrygd at man ikke har mulighet til imøtekomme

forventninger i det ordinære arbeidslivet helt eller delvis. Årsaken til å ikke kunne være i arbeid må da være knyttet opp mot langvarig sykdom og ikke andre faktorer som sosiale og økonomiske problemer (Nav, 2019b).

Videre er det et vilkår at man minst må ha 50 % redusert arbeidsevne grunnet langvarig sykdom for å være i posisjon til å få innvilget uføretrygd (Nav, 2019b). Det finnes likevel unntak. Dersom man mottok arbeidsavklaringspenger før man søker uføretrygd er det tilstrekkelig med 40 % redusert arbeidsevne. Dersom man må søke uføretrygd på bakgrunn av yrkesskade eller yrkessykdom er det tilstrekkelig med 30 % redusert arbeidsevne.

Erklæringer og attester fra fastlege har alltid vært avgjørende i saker om søknad om uføretrygd. For å vurdere sykdomsbildet trenger Nav Arbeid og Ytelser å få tilsendt oppdatert og medisinsk dokumentasjon på følgende punkter: medisinsk diagnose som forårsaker funksjonstap, beskrive lidelsen, når inntektsevne har vært varig nedsatt på grunn av sykdom/skade, utvikling av sykdomsbildet, beskrivelse av utredning og behandling, eventuelt forklaring på hvorfor behandling ikke er utprøvd, og til slutt beskrive muligheter og begrensninger i å utføre ulike oppgaver. Fastlegen selv skal imidlertid ikke anbefale ytelse (Nav, 2019a)⁵.

2.3.1 Innføring av arbeidsevnevurdering

Arbeidsevnevurdering ble innført som en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i Nav i 2010. Metodikken er en helhetsvurdering basert på både bruker og arbeidsmarked og bygger på følgende prinsipper:

- Reell brukermedvirkning
- Økt fokus på ressurser og mindre fokus på hindringer
- Et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne – det vil si at ressurser og hindringer må ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidsmarked og arbeidsliv (Velferdsdirektoratet, 2011)

Bakgrunnen for innføringen av metodikken var behovet for å ivareta effektiv samordning, ha et brukerorientert perspektiv og inkludere brukermedvirkning ved etableringen av Nav

⁵ Denne teksten er en omskrevet versjon fra egen prosjektoppgave, side 8-10, i kurs ME6-501

(St.meld nr.9 (2006-2007), s. 83). Det ble dermed presentert en rekke felles tiltak for alle Nav-kontorene, herunder arbeidsevneevaluering som skulle være med på å danne grunnlaget for brukers behov og ressurser.

Innføringen av arbeidsevneevalueringen ble evaluert som en del av oppfølgingsmetodikken i NAV (Velferdsdirektoratet, 2011). Resultatet var da at metodikken er et godt verktøy, men at de ønskede målsettingene fortsatt ikke ble nådd. Evalueringen sier videre at resultatet baserte seg på stor variasjon i arbeidet på de ulike Nav-kontorene, fokus på sykdom fremfor ressurser, dårlig kvalitet på kartlegging og ulik kvalitet på arbeidsevnedokumentasjon (Velferdsdirektoratet, 2011). En oppfølgingsevaluering i 2012 viste imidlertid en positiv utvikling på de fleste områder, men at det enda var forbedringspotensiale (Berg, 2012).

2.3.2 Innføring av uførereformen

1.januar 2015 ble uførereformen innført. Stortinget vedtok uførereformen allerede i desember 2011 der målsettingen var at personer med en uføreytelse lettere skulle kunne delta helt eller delvis i arbeidslivet. Reformen innebærer blant annet at den nye uføretrygden skal skattlegges på samme måte som arbeidsinntekt, og at brutto uføretrygd økes for å kompensere for dette (Regjeringen, 2014). Tidligere ble ytelsen kalt uførepensjon og var nært knyttet til alders,- og pensjonssystemet. Uførepensjonen ble da beregnet som den alderspensjonen en ville fått dersom en stod i arbeid til fylte 67 år. Fra 2004 var også uføreytelsen delt i henholdsvis tidsbegrenset og varig uførepensjon (St.meld nr.9 (2006-2007), s. 212). Det er også forklarende årsak til at antallet mottakere av uføreytelser er høyere i perioden 2000 til 2009, da den også inkluderer tidsbegrenset uføreytelse.

2.4 Utvikling i antall uføresaker og trygderettkjennelser

Som det fremkommer av figur 3 og 4. kan man se en betydelig økning i antall personer som mottok henholdsvis uførepensjon fra 2000 til 2009 og uføretrygd fra 2010 til 2019.

Mottakere av uføreytelser, etter kjønn og alder. Pr. 31.12.2000-2009 *) Antall.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	279 573	285 364	292 224	301 214	310 884	319 691	327 818	333 544	339 241	346 239

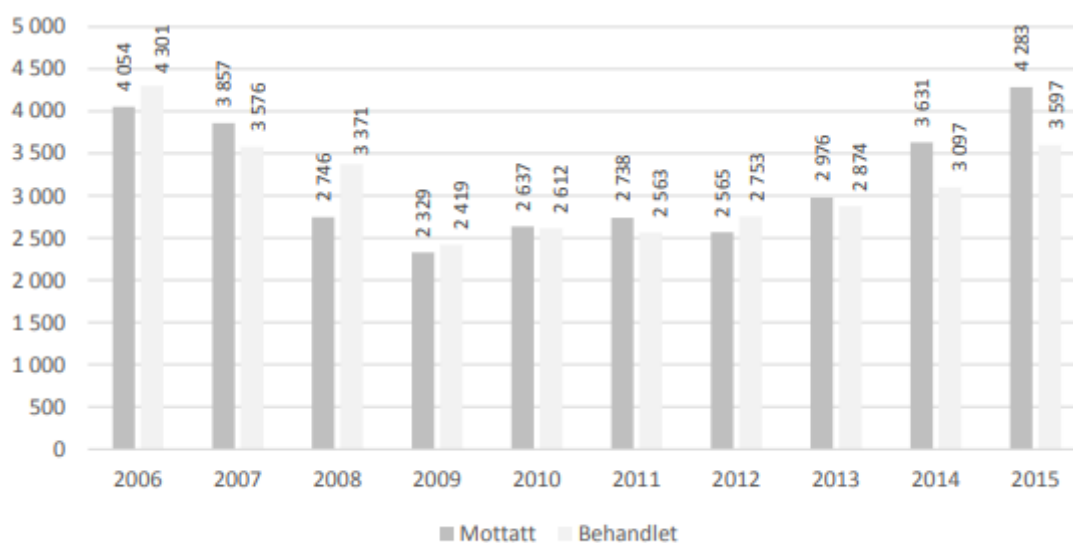
Figur 3 Mottakere av uføreytelser, etter kjønn og alder. Pr. 31.12.2000-2009. Antall (Nav, u.å).

Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder. Pr. 30.06.2010-2019 *). Antall.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I alt	299 587	302 568	310 428	307 140	308 887	311 993	317 754	321 837	332 084	346 825

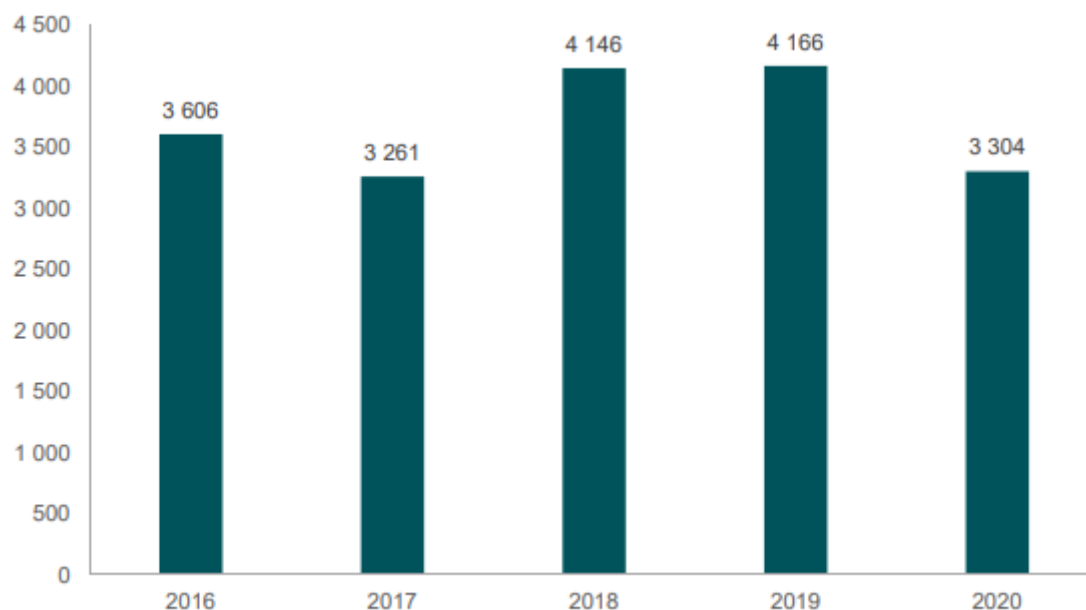
Figur 4 Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder. Pr 30.06.2010-2019. Antall (Nav, u.å).

Figur 5 viser en nedgang i innkomne ankesaker og produserte kjennelser i perioden 2008-2013. Tallet begynte å stige i 2014 og 2015. En mulig årsak til denne økningen i 2015 kan knyttes opp mot innføring av uførereformen. Tabellen inkluderer alle saker hos Trygderetten, altså ikke utelukkende saker fra Nav Klageinstans.



Figur 5 Antall innkomne ankesaker og produserte kjennelser 2006-2015 (Trygderetten, 2015).

Figur 6 viser en forskjell på 862 behandlede ankesaker i Trygderetten fra 2019 til 2020. Tabellen inkluderer alle saker, ikke utelukkende saker fra Nav Klageinstans.



Figur 6 Antall behandlede ankesaker i Trygderetten (Trygderetten, 2020).

Som tabellene viser ser man ikke den samme utvikling i antall trygderettsaker og antall personer som mottar uføreytelse og uføretrygd.

Antall innkomne ankesaker til Trygderetten avhenger av saksbehandlingen av klagesaker i Arbeids- og velferdsetaten. I 2008 ser man et fall på 1111 mottatt saker, sammenlignet med året før (Trygderetten, 2015). Som nevnt tidligere ble det i april 2007 besluttet å etablere spesialenheter innad i arbeids- og velferdsforvaltningen, Nav. Spesialenhetene skulle etableres fylkesvis og skulle ha ansvar for å fatte vedtak om regelstyrte ytelser, herunder vedtak om uføretrygd. Denne omorganiseringen kan ha sammenheng med nedgangen av antall innkomne ankesaker til Trygderetten i påfølgende år. Et relevant spørsmål er om slike omfattende omorganiseringer i større organisasjoner, krever mer tid før nye rutiner blir etablert og mer effektive.

2.5 Overordnede rammer, mål og krav - styringsinstrument for Nav

På bakgrunn av det årlige statsbudsjettet mottar Nav tildelingsbrev fra departementet som er et sentralt styringsinstrument. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer og tydeliggjør prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav (Regjeringen, u.å -b). I tildelingsbrevet gitt til Arbeids og velferdsdirektoratet i 2020, ser vi eksempler på hvordan typiske trekk fra NPM og NPG preger offentlige dokumenter. Her er det tydelig spesifisert hvilke mål, rammer og retningslinjer som ligger til grunn for tildelingen (Arbeids-og sosialdepartementet, 2020, s. 3). Samtidig er samarbeid og kandidatens behov ivaretatt på alle undermål.

Målene som blir definert skal bygge oppunder hovedmålene til sektormålene for arbeids- og velferdspolitikken som er følgende:

1. Et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting
2. Økonomisk og sosial sikkerhet

I tildelingsbrevet for 2020 var følgende undermål presentert:

1. Flere i arbeid
2. Gode levevilkår for de vanskeligste stilte
3. Sikre økonomiske rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning
4. Tilgjengelige tjenester med god service.

Under punkt 1. *Flere i arbeid*, blir både IA-avtalen 2019-2022 og Inkluderingsdugnaden løftet frem som to innsatsfelt for å nå målet. Det overordnede styringsparameter for måloppnåelsen er at overgang til arbeid skal øke for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, og andel mottakere av helserelaterte ytelser for personer under 30 år skal reduseres.

Videre leser man at arbeids- og velferdsetaten skal tilby arbeidsrettede tiltak med god kvalitet ved å tilpasse bistand til den enkelte. Arbeidsgivere skal få bistand med god kvalitet og ved godt samarbeid, tilgang på arbeidskraft, utbedring av nettløsninger, samt informasjon om lønnstilskudd og mentortilskudd (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020, s. 4-10).

Under punkt 2. *Gode levevilkår for de vanskeligst stilte*, blir sosial inkludering, bedre kompetanse og kvalitet i de sosiale tjenestene ved Nav kontoret, bedre samarbeid med sosiale entreprenører og delta i samarbeidet om tverrsektorielle strategier presentert som målsettinger (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020, s. 10-12).

Under punkt 3. *Sikre økonomiske rettigheter gjennom god ytelsesforvaltning*, blir det lagt vekt på høy kvalitet og informasjon til brukere, sikre balanse mellom krav til kvalitet og krav til produksjon, sørge for god forvaltning - herunder kontroll av om vilkår for ytelsene er oppfylt. Krav til aktivitet og mobilitet overfor brukere skal praktiseres strengt og etaten har ansvar for å avdekke trygdesvindler. For å sikre riktig ytelse til riktig tid er et av styringsparameterne i dette avsnittet definert som et årlig kvalitetsmål: «andel saker med korrekt vedtak innenfor gjeldende krav.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020, s. 12-13).

Dette kapittelet viser oss at det foreligger tydelige rammer, mål og krav for Nav som organisasjon. Disse viser at Nav er en organisasjon som må jobbe resultatorientert.

2.6 Overordnede rammer, mål og krav – styringsinstrument for Trygderetten

Gjennom statsbudsjettet mottar Trygderetten årlig tildelingsbrev fra Arbeids- og sosial departementet.

I Tildelingsbrev fra 2021 til Trygderetten blir følgende mål presentert: «Trygderetten skal bidra til å ivareta rettssikkerheten på trygde- og pensjonsområdet og skape tillit til at vedtakene som fattes er i tråd med norsk lovverk og internasjonale konvensjoner» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021, s. 1).

I tildelingsbrev 2021 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021) var følgende undermål presentert:

1. Øke produksjon og redusere restansene
2. Kjennelser med betydning for ankemotpartens praksis på et saksområde
3. Effektivisering, kvalitetsutvikling og intern koordinering av praksis.
4. Informasjon om kjennelser og faglig dialog med ankemotparten.

Under punkt 1. *Øke produksjon og redusere restanse*, legges det vekt på å øke saksproduksjon og ha færrest mulig gamle saker i porteføljen. Det er et mål om at ingen saker skal være eldre enn ett år og målet er å behandle 4750 ankesaker. I forbindelse med målene som er definert har Trygderetten rapporteringsplikt til departementet. Saker det skal rapporteres om er følgende:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager
- Saker med behandlingstid på mer enn 12 måneder
- Antall mottatte ankesaker fra ankemotpartene
- Antall behandlede ankesaker (saksproduksjon)
- Antall ubehandlede ankesaker
- Antall saker avgjort ved muntlig saksbehandling
- Andelen fullt grunngitte kjennelser
- Tiltak som iverksettes for å øke måloppnåelsen
- Utfallet av ankebehandlingen rapportert som gunstprosent.
- Det skal rapporteres særlig på utfallet av saker som gjelder uføreytelser og AAP.

Under punkt 2. *Kjennelser med betydning for ankemotpartens praksis på et saksområde*, er det beskrevet at Trygdetten på eget initiativ skal vurdere hvorvidt enkelte saksområder med

uklar praksis bør avsies prinsipielle kjennelser.

Under punkt 3. *Effektivisering, kvalitetsutvikling og intern koordinering av praksis*, er det beskrevet mål om effektivitet og kvalitet i saksbehandlingen, ivareta likebehandling og inneha oppdatert kompetanse i virksomheten.

Under punkt 4. *Informasjon om kjennelser og faglig dialog med ankemotparten*, er det beskrevet mål om å sørge for at alle begrunnede kjennelser blir gjort tilgjengelig for allmennheten.

Dette kapittelet har presentert rammer, mål og krav Trygderetten overordnet må forholde seg til som virksomhet. Som problemstillingen tilsier vil jeg i denne oppgaven se på hvordan ulike styringslogikker kommer til uttrykk i trygderettkjennelser i perioden 2005 til 2021. I denne presentasjonen er det derfor også belyst hvordan Trygderetten blir pålagt å jobbe med resultatoppnåelse. Rammene, målene og kravene som beskrevet i dette kapittelet kan knyttes opp mot, og ses i lys av teori om styringsregimer.

I neste kapittel skal vi se på tidligere forskning som foreligger på feltet jeg undersøker.

2.7 Tidligere forskning

For å plassere studien min i et forskningsfelt er det avgjørende å gjøre en forskningskartlegging. En slik kartlegging kan utføres på flere måter, men en vanlig metode er å bruke forhåndsdefinerte søkeord i internasjonale forskningsdatabaser. I søk på tidligere forskning, på feltet omhandlende saksbehandlerpraksis i uføresaker, finner jeg lite som omhandler det konkrete felt jeg ønsker å undersøke. Det foreligger mer generelle rapporter omhandlende veilederrollen, Nav og organisering, arbeidsevnevurdering og arbeidsledighet. Videre vil relevant forskning som kan knyttes til studiens problemstilling trekkes frem og slik plassere denne studien forskningsmessig.

Åsheim (2019) belyser hva som ligger til grunn for beslutninger som tas underveis i arbeidsavklaringsprosesser. Dette er altså prosesser som kan resultere i uføretrygd. Artikkelen baserer seg på intervju, observasjoner og dokumenter fra en lengre periode og objektet er en ung kvinne med psykiske lidelser. Resultatet av denne forskningen viser at det er vanskelig å finne begrunnelse og vurderinger som ligger til grunn for en avgjørelse. Begrunnelsene blir ofte presentert som standardformuleringer uten personlig vektning. Videre presenterer forskningen at Nav-ansatte tar del i ansvarliggjørende kjeder ved å lage begrunnelser som

oppfyller styringsteksten (Åsheim, 2019).

Røhnebæk (2016) har undersøkt hvordan økt digitalisering i velferdsforvaltningen påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytingen. Hun viser til at digitale verktøy skal bidra til økt effektivisering og kvalitetssikring, på lik linje som det over er nevnt at spesialenhetene skulle øke effektivisering og øke likebehandling. Forskningen er basert på en casestudie som ble gjennomført som et feltarbeid over en seks måneders periode i 2011. Feltarbeidet ble utført ved et relativt stor Nav kontor i en liten norsk by, og informantene som ble intervjuet er veiledere som jobber innen området avklaringspenger. I undersøkelsen kommer de frem til at teknologisk styringsverktøy kan true målet om individualisering og profesjonell skjønnsutøvelse ovenfor brukeren. De begrunner dette med stor avstand mellom programmerte mål og hverdagens realitet (Røhnebæk, 2016).

Kane (2018) setter søkelyset på hvordan begrunnelser av forvaltningsvedtak synliggjør de vurderinger som har ligget til grunn for vedtakenes innhold, og i hvilken grad utformingen kan ha innvirkning på rettsikkerheten til brukere av velferdstjenester (Kane, 2018).

Forfatteren har intervjuet veiledere ved to Nav-kontorer i Nord-Norge og analysert datamateriale gjennom menneskerettigheter, lovgivning, aktuelle lovforarbeider og rundskriv, og juridisk litteratur. Resultatet som blir presentert er at vedtaksbegrunnelser utgjør en viktig rettsikkerhetsventil for brukeren fordi han/hun blir fremvist hvorvidt og hvordan Nav har vurdert og vektet de påkrevende vurderingsgrunnlag i hans/hennes konkrete sak. Videre lyder resultatet som følgende: «Rettsriktig utforming av begrunnelser fordrer derfor at Nav både på instans- og saksbehandlernivå har tilstrekkelige kunnskaper om hvordan lovgivningen som regulerer de enkelte tjeneste- og ytelsesformer skal forstås og anvendes i individuelle saker, hvordan saksbehandlingsprosessen skal gjennomføres generelt, og hvordan vedtaksbegrunnelser skal synliggjøre vedtakets faktiske, rettslige, og skjønsmessige grunnlag.» (Kane, 2018).

I analysen av trygderettkjennelser i denne studien ser jeg nærmere på hvilke logikker som gjør seg gjeldende i saker om uføretrygd. Formålet er å se nærmere på hvilke måter de ulike styringsregimer gjør seg gjeldende og kommer til uttrykk gjennom kjennelser i Trygderetten. For å gjøre dette tar jeg utgangspunkt i *språkrepresentasjoner* i kjennelser fra Trygderetten, herunder formuleringer, fagterminologi og omfang av selve kjennelsene. Jeg vil se nærmere på hvorvidt språklige representasjoner i trygderettkjennelsene bærer preg av styringsregimene tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG og dermed gjør seg gjeldende som logikker.

I det neste kapittelet blir disse styringslogikkene derfor beskrevet.

Kapittel 3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet presenteres teori om styringsregimer i offentlig sektor. Styringsregimene som denne studien tar utgangspunkt i kalles tradisjonell offentlig styring, New Public Management (NPM) og New Public Governances (NPG).

Videre vil jeg beskrive institusjonell teori, herunder teori om institusjonelle logikker som et analytiske rammeverk for å avdekke ulike logikker i vedtaksfetting av uføretrygdsaker ved Trygderetten. Bakgrunnen for dette valget er at dette perspektivet vil kunne utdype forståelsen av de institusjonelle betingelsene som ligger til grunn i vedtaksfettingen (Friedland & Alford, 1991; Thornton & Ocasio, 2008).

Til slutt i kapittelet vil jeg presentere diskursanalyse som *teori*. Diskursanalyse er et bredt felt, som omhandler både teoretiske perspektiver og analytisk metodologi. Spennvidden i diskursanalyse går fra en samfunnskritisk tilnærming der målsettingen er å finne globale mønstre i et gitt fenomen (Foucault, 1972). På den andre siden kan diskursanalyse være en lingvistisk metodisk fremgangsmåte som ser på språklige virkemidler i en gitt tekst (Winther Jørgensen & Phillips, 1999).

Det gjør jeg på bakgrunn av at forskningstradisjonen innen diskursanalyse en innholdsanalyse som tar for seg språklige ytringer og uttrykk i en gitt tekst og kontekst, hvilket samsvarer godt med min valgte analyse.

3.1 Styringsregimer i offentlig sektor

Forvaltningspolitikken er den politikken som er rettet i mot det administrative apparatet i offentlig sektor. Den er rettet mot forvaltningens infrastruktur, med mål om å påvirke den utadrettede offentlige politikken som igjen har til formål å realisere offentlige målsettinger (Christensen et al., 2021, s. 220-221). Viktige trekk ved den formelle oppbyggingen er det politiske-administrative system, administrativ kultur, organisering og den økonomiske situasjonen. De siste 20-25 årene har det vært en omfattende reformaktivitet i norsk sentraladministrasjon, men man har enda lite kunnskap og innsikt i sammenheng mellom de ulike reformene og ønskede effekt (Christensen et al., 2021, s. 240). Det heter seg at den indirekte offentlige politikk påvirker den offentlige politikken ved å gjøre bevisste

forandringer i forvaltningens formelle strukturer, prosedyrer, fysiske strukturer og personale. På bakgrunn av en aktiv forvaltningspolitikk og gradvise, nødvendige endringsprosesser kan man skille mellom bevisste og planlagte reformer. Kontekstuelle føringer og rammebetingelser vil likevel begrense handlingsrommet for den bevisste forvaltningspolitikken (Christensen et al., 2021, s. 220-221). I dag ser vi en tendens til økende kompleksitet i forvaltningsapparatet som kombinerer elementer fra gammel offentlig forvaltning, NMP og NPG (Christensen et al., 2021, s. 241)

3.1.1 Tradisjonell byråkratisk styring

Tradisjonell byråkratisk styring har dype historiske røtter og var den dominerende modellen frem til 1980-tallet. Max Weber har bidratt sterkt til utviklingen av byråkratiteorien (Weber et al., 2000). Han var opptatt av en forvaltning som var effektiv og som hindret korrupsjon. Han la aldri frem en klar definisjon på hva han egentlig la i begrepet byråkratisk styring, men idealmodellen kjennetegnes av hierarki, regelorientering og personlighet. Byråkratisk styring kjennetegnes også ved at arbeidsfordelingen er formalisert og saksbehandlingen er fortrinnsvis skriftlig opp mot de relevante regler (Flaa, 1995).

Mangel på en konkret definisjon av begrepet byråkratisk styring har medført variasjon i hva forskere legger i begrepet, men samlet sett presenteres kjennetegn for en byråkratisk organisasjon med følgende formalisert arbeidsdeling, med samsvarende og klart opptrukne ansvarsområder (Flaa, 1995). Hovedtrekkene som kommer frem, er som nevnt at styringen i stor grad bærer preg av hierarki med bevisste og kontrollerte mål. Kontroll og evaluering blir ovenfra-og-ned styrt ved standarder, rutiner, overvåkning, inspeksjon og intervensjon. Myndighetene sin rolle er i et slikt perspektiv å etablere regler og å styre aktørene etter disse (Bouckaert, 2010).

Røiseland og Vabo (2016, s. 18) omtaler tradisjonell styring som «Offentlig administrasjon». Styringsregimet gjorde seg gjeldende i hele etterkrigstiden og er fremdeles dominerende både for utøvelse av styring og studiet av styring. I etterkrigstiden vokste velferdsstaten frem ved stor tro på både offentlig styring og myndigheters mulighet til å løse samfunnsproblemer. Styringsregimet har sine røtter i statsvitenskap og offentlig politikk og ser på staten som enhetlig. Regimet hadde sitt verdigrunnlag i det offentlige sin troverdighet og vektla politisk utforming, iverksetting gjennom lovgivning, og byråkratisk utforming av regler og retningslinjer. Det var et klart skille på at politikken skulle utformes av politikerne, mens det derimot var byråkratenes oppgave å iverksette politikken (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19).

Figur 7 viser en hierarkisk forvaltningsstruktur av relevans for tematikken i denne studien. Dette er en type klassisk forvaltningshierarki som viser hvordan den norske stat er bygget opp med et tydelig definert hierarki.

- Staten
 - Stortinget
 - Regjering
 - ▼ Arbeids- og sosialdepartementet
 - Underliggende forvaltningsorgan:**
 - ▼ Arbeids- og velferdsetaten
 - ▼ **Arbeids- og velferdsdirektoratet**
 - ▼ NAV - Spesialenheter
 - ▼ NAV Arbeid og Ytelser

Figur 7 Forvaltningshierarki (Forvaltningsdatabasen, u.å).

Ser man tilbake på Figur 2 *Organisering av Trygderetten*, ser man også der et tydelig beskrevet organisasjonskart med hierarkisk oppbygging. En slik hierarkisk oppbygging samsvarer med tradisjonell byråkratisk styring og kan indikere at både Trygderetten og Nav som organisasjon bærer preg av denne styringsformen.

3.1.2 New Public Management

New Public Management (NPM) er et globalt styringsregime i offentlig sektor som vokste frem på 1970 tallet, og som gjorde seg sterkt bemerket på 1980 og 1990 tallet (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19). NPM har sine røtter i rasjonell ledelsesteori, og kjennetegnes ved at den bærer preg av markedsstyring med konkurranseutsetting og benchmarking, og resultatorientert ledelse i offentlig tjenesteyting (Rønning, 2021). NPM preger i stor grad den offentlige sektor innenfor angloamerikanske land, men også i Skandinavia. Reformen har et sterkt fokus på kostnadseffektivitet fremfor å hensynta politiske signaler, faglig syn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og brukers interesser (Christensen et al., 2021, s. 221).

Hovedtrekkene innen NPM er markedsretting, organisatorisk oppsplitting og styring gjennom insentiver. Den vektlegger profesjonell ledelse, mål og resultatstyring, lønn knyttet opp mot prestasjoner, midlertidig ansettelse, konkurranse, serviceorientering, brukerstyring og budsjett disiplin. Man kan si at tankegangen grovt sett handler om at markedet skal disiplinere politikken, fremfor at politikken skal disiplinere markedet (Christensen et al., 2021, s. 221-222). En grunnleggende ide handler om at offentlig sektor ikke skiller seg noe grunnleggende fra privat sektor (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). NPM ser på staten som regulerende og

vektlegger ledelse av organisasjonsressurser for å oppnå kostnadseffektivitet, konkurranser og markeder (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19). I Norge er NPM mer preget av samarbeid og de tradisjonelle hensynene som lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet blir et supplement fremfor å bli fortrenget. Vi ser her at management-elementene har fått større plass enn markedselementene og kostnadseffektivitet blir gjerne sett i sammenheng med de ansattes interesser og tjenesteorganisasjoner (Christensen et al., 2021, s. 223).

Mål- og resultatstyring (MRS) og organisatorisk fristilling er de to komponentene ved NPM som har stått sentralt i norsk offentlig administrasjon. Mål og resultatstyring omhandler i stor grad om endringer av prosedyrer, prosesser og saksbehandlingsrutiner innen strukturelle rammer. Den organisatoriske fristilling omhandler endring av tilknytningsformer i den sentrale staten med mål om større kommersiell frihet i de statlige selskaper og foretakene (Christensen et al., 2021, s. 223). En kjent form for anbud som vokste frem under NPM av det såkalte offentlig-privat samarbeid (OPS), hvor private aktører tar ansvar for offentlige oppgaver (Rønning, 2021, s. 54). Slik konsernorganisering av det offentlige har ført til en mer regulerende karakter av offentlig styring med både spesialisering og desentralisering (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20).

3.1.3 New Public Governance

Christensen et.al. (2021) beskriver det de kaller post-NPM (også kalt NPG), en ny reformbølge som vokste frem på slutten av 1990-tallet som en følge av at flere land erkjente at de hadde mistet politisk styring og kapasitet. NPG anerkjente at mer komplekse samfunnsproblemer krysser forvaltningsnivåene og man så behov for et økt samarbeid mellom ulike fagsektorer, forvaltningsnivåer og mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Denne type samfunnsutfordringer ble omtalt som såkalte «wicked problems» (Christensen et al., 2021, s. 232).

NPG fremstår som en alternativ diskurs som er forankret innenfor institusjonell- og nettverksteori, der flere gjensidige aktører bidrar til levering av offentlige tjenester og en pluralistisk stat (Osborne, 2010).

NPG vokste frem på bakgrunn av komplekse samfunnsutfordringer som gjaldt demografiske endringer og bærekraftige løsninger (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Styringsregimet så på staten som plural og pluralistisk og vektlegger forhandlinger om verdier, meninger og relasjoner. Verdigrunnlaget er omstridt og divergerende og handler seg i stor grad om

samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon» mellom politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige organisasjoner (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). I et teoretisk perspektiv kan dette styringsregimet ses på som motstridende til NPM sin tankegang om å spesialisere og sentralisere. Ideen ved NPG er at selskaper skal bli mer selvstendig og ivareta oppgaver internt fremfor å delegere til store multifunksjonelle forvaltningsenheter.

NPG bygger også på prinsipper om å sentralisere og koordinere det offentlige apparatet, samt styrke kapasiteten i den sentrale politiske ledelsen. Tankegangen bærer i stor grad preg av å tenke helhetlig og kollektiv (Christensen et al., 2021). Osborne (2010) tar til ordet for at fokuset i NPG i stor grad handler om interorganisatoriske relasjoner, styring av prosesser, tjenesteeffektivitet og resultater som er avhengig av samspill. Eksempler på slike samspill var å integrere direktorater og tilsyn i departementer, kontrollere offentlige selskaper, skape nettverk for økt samarbeid i politikken, styrke samordningsdepartementene, offentlige institusjoner og ledere skulle tenke mer helhet og kultur fremfor spesialisering (Christensen et al., 2021, s. 233). Slike nettverk og samspill er sjelden nøytrale allianser, men samspill preget av maktmuligheter. For at samarbeid og samspill skal fungere optimalt er det derfor viktig å fremme verdigrunnet og skape felles målsettinger. NPG kan sies å være et svar på den stadig mer komplekse implementering av offentlig tjenestelevering i det tjuende århundre (Osborne, 2010).

Tradisjonell byråkratisk styring vektla i stor grad å *implementere politikk* og å utøve lovverk og regler gjennom hierarki. I NPM ser man at *konkurransen* er en drivkraft, mens i NPG er derimot *samarbeid* drivkraften. Selv om nye regimer har gjort seg gjeldende i ulike tidsperioder, har de ikke erstatter hverandre. Man kan i dag si at de ulike styringsregimene lever side om side og opptrer som hybrider. Med det menes at man kan ha ulike institusjonelle diskurser i en og samme organisasjon (Thornton & Ocasio, 2008).

3.2 Institusjonell teori – institusjonelle logikker

Institusjonell teori er en teori innen organisasjonsteori som kan spores tilbake til slutten av 1900-årene, men som vokste frem og fikk mer plass på 1970 tallet. Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll (2014) presenterer begrepet institusjon som en definisjon under stadig utvikling og med ulik tolkning. Det baserer seg på bestemte spilleregler, både formelle og uformelle, innen gitte rammebetingelser. Spørsmålet om i hvilken grad organisasjoner er rasjonelle, står sentralt i tanken om institusjonell teori. Teorien deles inn i henholdsvis tidlig

institusjonell teori og nyinstitusjonell teori, og har sine røtter fra i teoriene til Thorstein Veblen, Max Weber, Emilie Durkheim, Karl Polyani, Peter Berger og Thomas Luckmann (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 245-246).

I følge March og Simon (1993) er organisasjonsteori basert på to forhold. Det ene forholdet baserer seg på at det generelt sett er en sterk tiltro til at hierarki er en effektiv organisasjonsmodell. Det andre forholdet baserer seg på kulturelle normer om hvordan sosiale relasjoner bør ordnes. I senere tid ser man også at organisasjonsteori er mer preget av nettverk, og man er opptatt av organisasjonens avhengighet til sine omgivelser, interorganisatoriske relasjoner og organisatoriske felt (DiMaggio & Powell, 1991).

En sentral tanke i institusjonell teori er at institusjoner vokser frem når vi konstruerer vår sosiale virkelighet, hvilket gir uttrykk for at institusjoner står i motsetning til vaner og kan ses som et mønster for kollektiv handling innen organisasjonsteori (Berger & Luckmann, 1966). Tre moderne beskrivelser av begrepet institusjoner blir presentert av Jepperson (1991) og sitert i Eriksson-Zetterquist et al. på følgende måte:

- Sosiologene mener begrepet institusjon er en organisert måte å handle på.
- Statsvitere bruker ordet for å beskrive store sammenslutninger eller foreninger. Spesielt offentlige eller statlige.
- Antropologene ser institusjoner som kulturelle eller historiske effekter av en sosial orden

(Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 247).

Mennesker som blir en del av en institusjon forsøker å tilpasse seg ved å lese de kulturelle rammene, regler og oppførsel, for å unngå kaos og uorden. Ved en slik menneskelig adferd vil institusjonen medvirke til å skape orden, forutsigbarhet og skape like forventninger til hverandre innad i institusjonen. Verdier og normer i en institusjon påvirker hvordan individer og grupper opptrer, og kan observeres gjennom handlinger. Handling hos mennesker er som regel knyttet opp mot motivasjon, kulturelle normer, antagelser og følelser, og er dermed ikke kun rasjonelle (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 247-248)

3.2.1 Tidlig institusjonell teori

Spørsmålet om mennesker er økonomisk rasjonelle og handler for å maksimere egen nytte, var sentralt for samfunnsøkonomene som studerte institusjonell teori. De så bort fra den tradisjonelle tanken om økonomisk velstand som en rasjonalitet for individet, og kom frem til

en forklaring om at mennesker skaffer seg penger og verdier for å vise omverden egen velstand (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 249). Torstein Veblen (1899/1994) skriver om en kultur som vokste frem i overklassen på 1800 tallet hvor økonomiske motiver og handlinger ikke handlet om å maksimere egen nytte, men om å kunne vise frem sin rikdom ovenfor andre.

3.2.2 Ny-institusjonell teori

Ny-institusjonell teori kan på noen områder ligne på tidlig institusjonell teori da de begge er opptatt av forholdet mellom en organisasjon, dens omgivelser og de kulturelle aspektene for å forstå utviklingen av organisasjonen. Det som derimot er forskjell, er blant annet at ny-institusjonell teori tar hensyn til hvordan organisasjonen påvirker sine omgivelser og den legger vekt på organisasjonsstruktur og prosesser i organisasjonsområdet (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 249). Et ankepunkt mot ny-institusjonell har vært at den ikke behandler institusjonalisering som en prosess, men mot et felt og/eller organisasjoner (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 255)

Begrepet institusjon blir diskutert som sentralt i ny-institusjonell teori, og konsekvensene av det å tilhøre en institusjon. Et viktig spørsmål som blir stilt er derfor hvorfor arbeidsmarked, skoler, statsapparat og private selskaper er så homogene i utforming og organisering. I stedet for at organisasjoner formes av individuelle handlinger er spørsmålet heller hva som kan forklare at struktur reproduseres og blir selvforsterkende. En organisasjon er en del av et felt som består av samarbeidspartnere, konkurrenter, leverandører, distributører eller eiere. I den vestlige verden vil offentlig forvaltning, markedet og private selskaper være de mest dominerende institusjonene som påvirker de fleste organisasjonsfelt. For å oppnå legitimitet vil organisasjoner hele tiden forsøke å være lik hverandre, avspeile feltet, og blir med det i mindre grad selvstendig (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 249-253).

Meyer og Rowan (1977) definerer institusjonalisering som "the processes by which social processes, obligations, or actualities come to take on a rule-like status in social thought and action" (Meyer & Rowan, 1977, s. 341). De er kritiske til tanken om at man gjennom rasjonelle formelle strukturer oppnår de mest effektive og samordnede offentlige organisasjoner. Meyer og Rowan presenterer derfor et perspektiv hvor organisering handler mer om å tilpasse seg institusjonelle regler enn å samordne og kontrollere aktiviteter. De skiller mellom formell struktur og det vi faktisk gjør i hverdagen. En rasjonell formell struktur bærer preg av planer, mål, strategi for måloppnåelse og regler og rutiner, mens virkeligheten

består av en større kompleksitet og et stadig behov for fornyelse og fremgang

I teorien til Meyer og Rowan (1977) legger de til grunn at formell organisasjonsstruktur springer ut rasjonaliserte institusjonelle regler, rammer, normer og verdier og kaller det en institusjonalisert myte.

Vi kan altså skille mellom formell og uformell struktur. Den formelle struktur endrer seg i tråd med lover, normer og moter, mens den uformelle struktur styres av ansattes handlinger og er det som skjer daglig innad i organisasjoner. Tross endringer i den formelle struktur vil man som regel se at den uformelle strukturen blir værende på samme måte som tidligere (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 252).

3.2.3 Institusjonelle logikker

Begrepet institusjonelle logikker ble først introdusert av Friedland og Alford (1985), og senere videreutviklet 1991 (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Friedland og Alford (1991) hevdet de at det var flere og konkurrerende logikker som påvirket teorien om én dominant logikk innen ny-institusjonell teori. I arbeidet til Friedland og Alford (1991) var ikke fokus lengre på isoforisme, samfunn og organisatoriske felt, men på innholdet og betydningen av ulike institusjonelle logikker hos organisasjon og dens enkeltindivider, sett i en større kontekst, samfunnet (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101).

Thornton & Ocasio (2008) har bygget videre på teorien til Friedland og Alford og definerer institusjonelle logikker på følgende måte:

“the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality”

(Thornton & Ocasio, 2008, s. 101)

Her forstås institusjonelle logikker som samfunn og sosialt konstruert. Dette betyr at samfunnet bærer preg av både individer og organisasjoner sin handling. Institusjonelle logikker ser på historiske mønstre, kulturelle symboler, materielle praksiser og hvilke verdi og mening disse gir for individer og organisasjoner. Teorien er altså opptatt av å koble individuelle handlinger opp mot organisasjoner som er sosialt konstruert med sin egen institusjonelle praksis og struktur (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101).

En sentral tanke i institusjonell logikk er at samfunnet består av tre nivå; individer som konkurrerer og forhandler, organisasjoner som er i konflikt og koordinerer, og institusjoner som er i motsetning av hverandre men også avhengig av hverandre (Thornton & Ocasio, 2008, s. 104). De tre nivåene beskriver samfunnet i en helhet da individuelle og organisatoriske handlinger oppfattes som innleiret i den institusjonelle logikk, hvor institusjonell logikk er sosialt formet, altså formet av individer og organisasjoner (Thornton & Ocasio, 2008, s. 104).

Friedland og Alford (1991) presenterer en nøkkeltanke innen institusjonell logikk som baserer seg på perspektivet om at alle institusjonelle ordninger i samfunnet består av både materielle og symbolske elementer (Thornton & Ocasio, 2008, s. 105). De ser institusjoner som overorganisatoriske mønstre av aktivitet som er forankret i materiell praksis og symbolske systemet (Thornton & Ocasio, 2008, s. 101). Institusjonelle logikker anerkjenner at institusjoner utvikler og endrer seg, som et resultat av samspillet mellom de materielle og symbolske elementer (Thornton & Ocasio, 2008, s. 105).

I denne studie vil jeg undersøke i hvilke grad institusjonelle logikker, herunder styringslogikker, preger kjennelser av uføresaker i Trygderetten. For å vurdere dette vil jeg først og fremst definere sentrale begreper, deretter kategorisere ulike tema/språk.

Jeg forventer å finne hybriditet av styringslogikker som eksisterer side om side. I denne studie legger jeg til grunn at styringslogikker fremkommer i form av språkrepresentasjoner som speiler de ulike styringsregimene tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG. Jeg har en antagelse om dette på bakgrunn av at reformer lever side om side og ikke erstatter hverandre ved implementering av nye reformer. Jeg antar altså å finne hybriditet av språkrepresentasjoner som speiler alle de tre styringsregimene. Det baserer jeg på at alle sakene er hentet av nyere tid og etter at alle de tre styringsregimene gjorde seg gjeldende i Norge.

Denne antagelsen baserer seg på det faktum at det foreligger svært mange kriterier og krav i prosessen mot å søke ufør, samt at det i Folketrygdloven er tydelig definert bestemmelser omkring uføretrygd. Både Nav og Trygderetten er tydelig hierarkis oppbygget (ref. figur 2 og 7) og begge organisasjoner har gjennom tildelingsbrev tydelig definerte mål og rammer. Som beskrevet i kapittel 2 foreligger det høy grad av samarbeid mellom ulike fagsektorer, forvaltningsnivåer og mellom offentlig, frivillig og privat sektor i prosessen. Til slutt er det

viktig å få frem at perioden jeg undersøker er av nyere tid, hvilket kan indikere at organisasjonene er preget av alle de tre nevnte styringsregimene som ble innført før 2005.

Videre er det interessant å ha med seg kunnskapen om Trygdetten sitt organisasjonskart som viser at de ansatte er jurister, attføringskyndige og rettsfullmektiger. Altså vil flere faggrupper med ulikt språk og tilnærming være representert. Som tidligere beskrevet vil rettskjennelser omhandlende uføretrygd komme fra Nav klageinstans. Det er her tidligere redegjort for at vurdering av skjønn også ligger til grunn når det fattes vedtak (Arbeids- og sosialkomiteen, 2015).

3.3 Diskursanalyse

Diskursanalyse er et stort felt som omfatter både metode og teori. Neumann Neumann (2021, s.189) definerer begrepet diskurs slik: «et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner». Her forstås institusjoner som et symbolbasert program som regulerer sosial samhandling og som har en materialitet. Utsagn kan her leses som ytring.

Forskningstradisjonen innen diskursanalyse er med andre ord en innholdsanalyse som tar for seg språklige ytringer og uttrykk i en gitt tekst og kontekst.

Michael Foucault har skrevet boken om metodelitteratur «The Archeology og Knowledge» (1972) hvor han tar utgangs punkt i det han kaller *arkivet*. Han mener med det at det finnes ett sett praksiser, altså en måte å gjøre ting på, som kan utføres godt eller dårlig, som igjen gjøre det mulig å fremsette sannhetskrav. Dette er hva han kaller diskurs, og han mener arkeologi er metoden man bruker for å analysere diskurs (Neumann & Neumann, 2021, s. 18).

Jens Bartelson (1995) har definert diskurs som «a system for the formation of statements», altså et system som kan frembringe utsagn. Det er denne definisjonen som legges til grunn i denne studien fordi jeg ønsker å finne frem til virkeligheter representert gjennom språklige utsagn.

Selv om det finnes flere definisjoner på diskurs, handler den grunnleggende ideen om at språk er strukturert på ulike måter når vi snakker og handler i sosiale domene. Winther Jørgensen & Philips (1999) beskriver diskursanalyse som en metode for å analysere språkmønstre.

Diskurser dannes på bakgrunn av representasjoner av virkeligheten som vi som mennesker

skaper gjennom bruk av språk. Vi er alle preget av våre sosiale relasjoner og vår identitet, hvilket gjør at tekster ikke gir et nøytralt bilde av virkeligheten (Neumann & Neumann, 2021).

De siste 10 årene har diskursanalyse blitt en viktig del av forskningsmetoden innen organisasjonsstudier. Studier som har en slik tilnærming søker å avdekke den viktige rollen språket spiller i konstitusjonen av organisasjoner (Cooren, 2004).

Diskursanalyse er en fremgangsmåte som kan brukes for å etablere forståelse for hvordan handlingsbetingelser blir aktivert på ulike måter av ulike aktører, og som gir et bilde på konkrete konsekvenser. Det gjøres ved å se på historisk sammenheng mellom handling, aktør og kontekst (Neumann & Neumann, 2021, s. 18). Cooren (2004) forklarer det med at fokus og perspektivet ligger på handlingsfrihet og menneskelige aktiviteter som kommer til uttrykk gjennom tekster knyttet til organisasjoner. I diskursanalysen beveger man seg utover analysen som baserer seg på kommunikasjon ansikt til ansikt, og fokuserer derimot på skriftlige tekster og hvordan disse spenner seg over tid og rom (Cooren, 2004).

Hovedpoenget med diskursanalyse er å analysere mening som en del av det generelt sosiale der mening dannes. Foucault tar til orde for at sosiale relasjoner ligger blottet i språket og kan ses som kategorier som igjen blir opphav for institusjoner. Som forsker blir det ens ansvar å observere diskursene som allerede ligger tilgjengelig (Neumann & Neumann, 2021, s. 33-35). Å anerkjenne tekstens handlekraft åpner for en ny måte å tilnærme seg organisatorisk konstitusjon på. Enkelte forskere ser på diskurs som den eneste, eller den viktigste, byggesteinen til organisasjonsformer. Andre mener derimot at diskurs ikke kan analyseres alene, men må ses i lys av eksempelvis makt og ideologi. Man kan si at det epistemologiske valget blir mellom en sosiokonstruktiv tilnærming eller en materialistisk tilnærming. Den sosiokonstruktive tilnærming blir sett på som et filter av menneskelige interaksjoner av samkonstruksjon og medkonstituering. Den materialistiske tilnærmingen ser på diskurs som analyse over noe som allerede er konstituert (Cooren, 2004). I denne studien vil jeg ha en materialistisk tilnærming hvor dokumentene, kjennelser fra Trygderetten, er de tekstene som blir analysert.

For å besvare problemstillingen vil jeg bruke diskursanalyse, hvor formålet er å analysere diskurs gjennom en studie av tekster.

Jeg har valgt diskursanalyse som en teori i analyserammen på bakgrunn av at jeg vil vurdere

tekst opp mot konteksten den er skrevet i. I denne studie analyserer jeg vedtak knyttet til innvilgelse eller avslag i kjennelser fra Trygderetten som ligger tilgjengelig på lovdata.no. Jeg har jeg begrenset analysen til vurdering av trygdesaker i perioden 2005 til 2022, altså perioden etter innføring av Nav reformen.

I denne studien innebærer dette at jeg i analysedelen vil prøve å finne styringslogikker i trygderettkjennelsene, og jeg vil blant annet se på struktur og lengde på kjennelsene, formulering og fagterminologi. Jeg har en antagelse om at språket i trygderettkjennelsene vil være preget av kontekst og at man vil kunne se endringer i kjennelsene basert på tidsperioder preget av ulike politiske føringer, reformer mm.

Det teoretiske fundamentet for denne studien er mangfoldig, og de ulike perspektivene kan utfylle hverandre i lys av å besvare problemstillingen. For å besvare et forskningsspørsmål er det avgjørende at teori og metodiske valg står i forhold til hverandre. I neste kapittel blir derfor forskningsdesign og metode beskrevet.

Kapittel 4 Forskningsdesign

4.1 Valg av design og metode

4.1.1 Kvalitativ metode

Denne studien bygger på en kvalitativ metodetilnærming der diskursanalyse blir benyttet i studien av trygdesrettssaker. Kvalitativ metode er historisk sett forbundet med forskning som innebærer nær kontakt mellom forsker og informanter, særlig gjennom observasjoner og intervju. Den senere tid er det derimot blitt mer og mer vanlig at kvalitativ metode også innebærer analyse av verbale og visuelle uttrykksformer. Denne form for analyse kan gi oss forståelse av mønstre eller trekk som er karakteristiske for vår kultur (Thagaard, 2018, s. 11). Den kvalitative tilnærmingen åpner for at forskeren kan fordype seg i og utføre intensiv analyse av sosiale fenomener i tett relasjon med forskningsfeltet. Den kvalitative metodetilnærmingen er også godt egnet for å studere tema det tidligere er gjort lite forskning på. For å belyse nye fenomen og gjennom kvalitativ forskning er det derfor viktig med stor åpenhet og fleksibilitet (Thagaard, 2018, s. 12).

Thagaard (2018) beskriver systematikk og innlevelse som to svært sentrale begrep innen kvalitativ forskning. Med innlevelse mener hun at det er viktig at vi er åpne og mottakelige for inntrykk av det sosiale fenomen vi studerer for å skape bedre forståelse. Innlevelse er dog

et fenomen man i større grad ser ved analyse av personer og hvor forsker er i direkte kontakt med forskningsobjektene. Ved tekstanalyse, som denne studien baserer seg på, er uttrykksformene mer distansert, men man vil likevel ha en grad av innlevelse i form av å utvikle forståelse (Thagaard, 2018, s. 14-15). Med systematikk mener Thagaard at man som forsker har reflektert over viktige beslutninger i løpet av prosessen, altså at beslutninger og valg tas på bakgrunn av grundig og omfattende vurderinger. Målet er å skape en helhetlig forståelse av det sosiale fenomen (Thagaard, 2018, s. 14)

Kvalitativ metode en metode er altså som spenner over flere tilnærminger og man skiller ofte mellom to innganger: eksploderende, eller strukturerte metoder. Den eksploderende tilnærmingen er stadig under utvikling gjennom studien og bærer i stor grad preg av fleksibilitet. Både problemstilling og metode utvikles underveis i forskningen hvor målet er forståelse av sosiale fenomen (Thagaard, 2018, s. 15). Den strukturerte tilnærmingen har en tydelig definert problemstilling, metodisk fremgang og beskrevet retningslinje for hvordan data skal analyseres. Formålet med denne tilnærmingen er å utvikle ny kunnskap, nyansere etablert kunnskap, videreutvikle teori eller utforme nye teoretiske perspektiv (Thagaard, 2018, s. 15) ⁶.

Det er problemstillingen som isolert sett danner grunnlag for valg av metodisk tilnærming. Da min studie handler om å se nærmere på trygderettkjennelser gjennom bruk av diskursanalyse vil en kvalitativ tilnærming være det naturlige valget da jeg er opptatt av å finne frem til egenskaper og språklige strukturer. Både en eksploderende og en strukturert tilnærming har fordeler og ulemper. Ved å benytte en eksploderende tilnærming i min studie hadde jeg fått tilgang til ny kunnskap på et område. Ved å benytte et strukturert perspektiv kunne jeg fått tilgang til årsakssammenheng eller omfang av et område (Jacobsen, 2022).

4.2 Datainnsamling

I denne studien baserer jeg det empiriske grunnlaget på innsamling av tekster som består av trygdrettskjennelser hentet ut fra databasen Lovdata, herunder trygderettkjennelser. Kjennelsene som ligger tilgjengelig her er offentliggjort med full grunngivning. I denne studien ha jeg valgt å ta utgangspunkt i trygderettkjennelser knyttet til søknad om

⁶ Deler av denne teksten er hentet fra egen prosjektoppgave, side 6-8, i kurs ME6-501 Forskingsdesign og metode vår 2021.

uføretrygd. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i 18 trygderettskjennelser, én fra hvert år i perioden 2005-2022. Sakene jeg har tatt utgangspunkt i har et omfang på 3-11 sider, gjennomsnittlig 7 sider.

4.2.1 Søke- og utvalgsprosedyre

Det totale antall trygderettskjennelser som ligger tilgjengelig på Lovdata.no per 20.02.22 er på 48203 saker. For å begrense søket mitt benyttet jeg meg av filtreringsfeltene «Årstall» og «Søk i Trygderettskjennelser» som de to eneste filtreringsmulighetene på nettsiden.

Søkeordene som ble benyttet var «ufør», «uførepensjon» og «uføretrygd».

Disse søkene gav samme antall treff. Ved å kombinere de tre søkeordene og ekskludere filtrering av årstall i filtreringsfeltet viste resultatet 400 trygderettskjennelser.

Søkeresultatet som tilsynelatende representerer uføretrygd kjennelser fra de siste 17 år, fremstod for meg som veldig lavt. Jeg startet dermed å avgrense søkene, ved å benytte alle tre søkeord per år. Resultatet er oppsummert i 1 tabell under:

Årstall	Ufør	Uføretrygd	Uførepensjon
2022	133	119	23
2021	267	281	354
2020	0	0	23
2019	0	0	0
2018	0	0	0

Tabell 1. Søkeresultat trygderettskjennelser på Lovdata.no

Ved videre søk i senere årstall ble resultatet igjen 0 på søkeordene mine. Dette fikk meg til å stille spørsmål ved eventuelle feil i filtreringssøket. Årsaken til resultatene kan forklares med at Trygderetten først i 2020 inngikk avtale med Stiftelsen Lovdata der de fullt grunngitte kjennelsene ble tilgjengeliggjort på Lovdata sin åpne kanal lovdata.no og betalingskanalen Lovdata Pro (Trygderetten, 2020).

Derfor ble manuelle søk i Trygderettssaker på Lovdata.no/trygderettskjennelser utført. Fra år 2005 til 2020 lot jeg dermed søkefeltet «Søk i Trygderettskjennelser» stå tomt, mens jeg

kun inkluderte årstall i filtreringssøket. Det åpne søkeresultatet viste et antall saker på mellom 2 000-3 000 per år i perioden 2005 til 2020. Deretter ble saker som omhandlet uføretrygd søkt etter manuelt ved å lese stikkord og sammendrag. Jeg stod igjen med et utvalg på 3 saker fra hvert år og gjorde deretter et nytt utvalg med 1 sak per år som ble inkludert i grunnlag for analyse. Utvalget baserte seg på min subjektive oppfatning av hvilke saker som hadde størst relevans for oppgaven sett i lys av problemstilling og utvalgte representasjoner.

Det er ikke foretatt en geografisk avgrensning da trygderettskjennelsene er anonymisert og ikke geografisk angitt.

4.3 Diskursanalyse som analysestrategi

I følge Neumann & Neumann (2021) kan man følge tre steg for å kvalitetssikre en diskursanalyse. Første skritt er valg og avgrensning av det som skal studeres og innenfor hvilken tidsperiode. I denne prosessen er det viktig at jeg som forsker avgrenser valg med gode begrunnelser. Videre er det viktig at jeg som forsker erkjenner at andre former for diskurs kan benyttes ved analyse av de samme tekster.

I denne studien har jeg valgt å analysere 18 kjennelser av uføresaker som er avslått og deretter løftet til Trygderetten. Formålet med Trygderettsloven er å sørge for at bevisførsels gir et forsvarlig faktisk avgjørelsesgrunnlag. Innholdet i sakene omfatter den aktuelle kjennelse, partenes anførsler og rettens bemerkninger og er grunnlag for tekstanalysen jeg utfører i denne studien. Saker som ligger tilgjengelig på lovdata er anonymisert, men inneholder data som gjelder kjønn og alder. Tidsperioden er avgrenset til saker fra 2020 til 2005. Denne avgrensningen er gjort på bakgrunn av at Nav-reformen ble innført i 2005, i tillegg til å kunne fange opp tre antatt viktige reformepoker i norsk offentlig forvaltning.

Neste skritt i prosessen er å finne diskursens representasjoner. Representasjoner kommer frem mellom den gitte fysiske verdens og menneskers sansing (Neumann & Neumann, 2021). Neumann & Neumann definerer diskurs som virkelighetsproduserende og mener dermed at et annet ord for representasjoner er virkeligheter. Diskurser bygger på en aksept av usikkerhet og konflikter mellom de ulike representasjonene og virkelighetsforståelsene. Som forsker skal jeg forsøke å avdekke disse konfliktene og usikkerheten mellom virkelighetsforståelsene. Her vil jeg forsøke å finne forskjeller og likheter mellom representasjoner og belyse hvordan de tilhører samme diskurs. Det gjøres ved å vise til hyppighet av representasjoner i tekstene

(Neumann & Neumann, 2021, s. 57). Dette er altså en kvalitativ tilnærming i er kvalitativt prosjekt. På Denne måten kan metodiske tilnærminger utfylle hverandre.

Denne studien ser nærmere på følgende representasjoner; *Språk*, herunder *formulering*, *fagterminologi* og *omfang* av trygderettkjennelsene. Jeg vil se på hvorvidt språklige representasjoner i kjennelsene bærer preg av diskursene innen styringsregimene tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG og dermed gjør seg gjeldende som styringslogikker.

I følge Neumann & Neumann (2021) bør det ikke foreligge kun én representasjon i en diskurs, men flere som utfordrer hverandre. Videre i Neumann sin bok står det skrevet at diskursanalyse egner seg godt der det eksisterer kulturelt hegemoni, altså situasjoner preget av makt. Foucaults definerer her makt som skapende for det sosiale. Det kan forstås ved at makt skaper kunnskap, identitet og sosiale relasjoner i en gitt tid, men disse elementene vil også alltid endre seg, hvilket igjen tilsier at makten endrer seg. Videre diskuterer han for at man i diskursanalyse ikke kan utelukke mening, fordi mening ligger i relasjoner mellom fenomen og relasjoner, og er alltid i bevegelse (Neumann & Neumann, 2021, s. 57).

Tredje skritt i prosessen er diskursens *lagdeling*. Her er det aktuelt å spørre seg om alle trekk ved en gitt representasjon er like bestandig. Her argumenteres det for at det foreligger en større grad av treghet i hva angår materielle representasjoner. Materielle gjenstander blir definert som faktiske hendelser og vil derfor være vanskeligere å bortforklare enn andre ting. Men selv om en hendelse er materiell og faktisk kan man studere forskjellige representasjoner av denne hendelsen (Neumann & Neumann, 2021, s. 59-63).

Med tekst som utgangspunkt vil man i mindre grad kunne prege studiet, sammenlignet med hendelser, gjenstand, bilde subjektposisjon og institusjon (Neumann & Neumann, 2021, s. 95-97). I denne studien vil kjennelser av uføresaker fra Trygderetten være de materielle gjenstandene, men jeg velger altså å analysere hendelsene ut fra mine valgte representasjoner som nevnt over. Jeg er bevisst om at valg av representasjoner vil prege hvordan jeg leser og analyserer uføresakene.

Hovedpoenget med diskurs er å drøfte den språklige anvendelse, og studere mening og sosiale institusjoner ved bruk av en og samme metode. Kunsten er å studere to fenomen på en slik måte at det fremgår som en helhet. Utfordringen som gjør seg gjeldende er at meningsdannelse er integrert i det sosiale og vanskelig kan studeres av de tradisjonelle metodene. Derfor har flere samfunnsvitere vendt seg mot språket for å studere samhandling i

det sosiale. Språket vil også bære preg av materialitet da det bærer preg av institusjoner og sosial samhandling (Neumann & Neumann, 2021, s. 75). Poenget med diskursanalyse er dermed å studere hvordan det eksisterer en rekke handlingsbetingelser for det som er sagt og gjort (Neumann & Neumann, 2021, s. 78-80). Cooren (2204) oppsummerer kort med at organisasjoner utgjøres av hybrider mellom menneskelige og ikke-menneskelige bidrag.

4.3.1 Analysefremgang

Denne studien tar utgangspunkt i en induktiv tilnærming hvor vurdering og analyse av trygdesaker blir gjort opp mot to valgte teoretiske tilnærminger, sentrale styringsregimer og institusjonelle logikker. Jeg har valgt diskursanalyse som analyserammen på bakgrunn av at jeg vil vurdere tekst opp mot konteksten den er skrevet i. I denne studie ønsket jeg å analysere trygderettskjennelser som ligger tilgjengelig på lovdata.no. Jeg begrenset analysen til vurdering av trygderettskjennelser i perioden 2005 til 2022, altså perioden etter innføring av Nav reformen. Jeg så på Nav og Trygderetten som organisasjon og tok høyde for de endringer, reformepokene og kontekst disse organisasjonene har vært en del av i perioden 2005 til 2022.⁷

I analysen har jeg valgt ut representasjoner som følge: Språk, herunder formulering, fagterminologi og lengde på trygderettskjennelsene. Jeg vil se på hvorvidt språklige representasjoner i kjennelsene bærer preg av styringsregimene tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG og dermed gjør seg gjeldende som logikker.

Her forventet jeg å finne representasjoner som utfordret hverandre og som fremkommer som hybride/likestilt.

4.4 Redegjørelse for egen rolle og forutsetninger

Ved diskursanalyse er det en forutsetning at man har generell kunnskap til forskningsfeltet man studerer, også betegnet som kulturell kompetanse (Neumann & Neumann, 2021, s. 53). Min forutsetning og bakgrunn for å kunne studere problemstillingen «*Hvordan kommer ulike styringslogikker til uttrykk i trygderettskjennelser over tid?*» er basert på min arbeidserfaring gjennom fem år i bransjen arbeid og inkludering. I fire år jobbet jeg som jobbveileder i

⁷ Deler av denne teksten er hentet fra egen prosjektoppgave, side 6-8, i kurs ME6-501 Forskningsdesign og metode vår 2021.

organisasjonen, før jeg ble leder for avdelingen.

Organisasjonen jeg jobber for er en tiltaksleverandør under Nav. Vi har tilsagn på 68 plasser i tiltaket Arbeidsforberedende trening (AFT). AFT tilbys personer med nedsatt arbeidsevne, sammensatte bistandsbehov og særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og som har behov for særlig tett oppfølging og tilrettelegging med sikte på å komme i ordinært arbeid (Nav, 2016). I AFT gjennomgår deltagerne arbeidsevnevurdering, hvor målet er å avdekke hvor mye de kan jobbe og deretter hjelpe dem til å anskaffe jobb eller utdanning. I tillegg får vi søknader fra Nav hvor målet spesifikt retter seg mot å avklare mot uføretrygd.

Som jobbveileder hadde jeg til enhver tid oppfølging på 10 deltagere i AFT tiltaket, og som leder for avdelingen følger jeg opp 3 deltagere. Vi jobber tett mot deltagerne, arbeidsgivere, fastleger og andre behandlere, og Nav. I løpet av min tid i bransjen arbeid og inkludering har jeg vært involvert i flere saker rettet mot å søke uføretrygd. Fremgangsmåten og prosessen er omfattende, både i tid og sett i lys av involverte parter. Erfaringsmessig kommer de involverte parter som regel til enighet vedrørende utfallet av arbeidsevne vurderingen som avgjør om man skal eller ikke skal søke om uføretrygd for deltageren.

Min erfaring gir meg innsyn i prosessen som leder frem til vurdering og søknad om uføretrygd, men hverken jeg eller ovenfornevnte parter som er involvert i prosess og søknad er beslutningstakere. Jeg ønsket dermed å studere siste fase av søknad mot uføretrygd, herunder hvilke logikker som preger avgjørelsen når søknaden ligger hos beslutningstaker ved Nav Arbeid og Ytelser.

Fordelene med denne erfaringen, sett i lys av forskningsprosjektet, er at jeg kjenner til feltet og dermed innehar spisskompetanse omhandlende prosesser, arbeidet til bakkebyråkratene, erfaringen til brukerne, krav i avtalerammer med mer. Med denne kjennskapen til forskningsfeltet evner jeg også i større grad å formulere problemstillinger som gjør seg gjeldende i praksisfeltet. Ulempene med denne erfaringen er at jeg kan være forutinntatt og ha internalisert kunnskap som gjør at jeg står i fare for å overse funn.

4.5 Hensyn til validitet og reliabilitet

For vurdering av forskningens pålitelighet og gyldighet blir begreper som reliabilitet og validitet benyttet. Reliabilitet er et begrep som i stor grad benyttes ved kvantitativ forskning og sier noe om hvorvidt et forskningsresultat vil være likt dersom man en annen forsker som anvender de samme metodene vil komme frem til samme resultat. Vi snakker her om å

reprodusere resultatet. I kvalitativ forskning er det avgjørende for reliabiliteten at forskningsprosessen er beskrevet i detalj med både strategi og analysemetode, også kalt transparent eller gjennomiktig (Thagaard, 2018, s. 187).

Validitet handler om gyldighet av de resultater eller tolkninger en forsker kommer frem til. Transparens er også her et viktig element. For å styrke validiteten av forskningsprosjektet er det derfor viktig å beskrive teoretisk ståsted som igjen gir grunnlag for tolkninger, analyse og konklusjon (Thagaard, 2018, s. 189). På bakgrunn av diskusjon med veileder og tilbakemelding på samlingsseminarer har jeg i denne studien gjort et bevisst strategisk utvalg på 18 trygderettkjennelser som ligger tilgjengelig på lovdata.no. Trygderettkjennelsene strekker seg over en periode på 18 år, men alle sakene er vurdert etter innføring av Nav reformen hvilket speiler en og samme gjeldende reform. Det er også diskutert med veileder og på samlingsseminarer hvorvidt det ved denne form for analyse kan oppstå validitetsproblematikk i form av overtolkning eller feiltolkning. For å sikre at det ikke ble en aktuell problemstilling har det jeg definert tydelige språklige representasjoner som samsvarer med teoretisk grunnlag. Analysegrunnlaget er deretter kvalitetssikret av veileder. I etterkant av analysen er funn igjen vurdert med kritisk blick av veileder og deretter gjennomarbeidet i flere runder.

Trygdesaker som ligger tilgjengelig på lovdata.no bærer i stor grad preg av å være valide data. Sakene vil ikke endre form, utfall eller struktur da de er ferdig behandlet og lukket. For å vurdere om en studie har lav eller høy grad av validitet kan vi for det første stille spørsmål om problemstillingen er gyldig og om det er mulig å besvare den. For det andre må teoretiske og metodiske valg framstå som rimelige og underbygge studien på en slik måte at konklusjonene framstår som rimelige. Kvale (1997) presenterer leservaliditet som et viktig kriterium i kvalitative studier. Denne formen for validitet handler om at en analyse starter i det man formulerer en problemstilling fram til konklusjonene på studien.

Reliabiliteten kan derimot variere med bakgrunn i hva man vektlegger i analyse, fremgangsmetode og hvordan man tolker resultatene. Her er det stort rom for subjektiv fortolkning. Som forsker er det derfor viktig med nøyaktig beskrivelse av hvordan jeg benytter teorien, samt en nøytral tilnærming av data og en objektiv analyse av funn.

Når jeg gikk i gang med min analyse laget jeg ett skjema for hver av de ulike styringslogikkene med definerte språklige representasjoner som lå til grunn for den enkelte

styringslogikk. Skjema ble deretter fylt ut med utdrag fra trygderettkjennelsene som svarte til hvilke sak det gjaldt og hvilke språklige representasjoner teksten svarte til. Skjemaene og lenke til trygderettssakene gjør analysen transparent da man kan se hvordan utvalg av språklige representasjoner svarende til funn er definert.

Om en studie er reliabel handler blant annet om at forskeren beskriver på en transparent måte stegene i prosessen. I kvalitative studier er det likevel slik at forskeren inntar en nær relasjon til datamaterialet, enten det er tekster, intervju eller observasjon. Det er dermed ikke sikkert at en annen forsker hadde sett og funnet det samme. Derfor er det avgjørende at de ulike stegene i studien er beskrevet på en slik måte at funnene framstår som pålitelige og at studien i sin helhet er gyldig.

Kapittel 5 Analyse

5.1 Oppbygging av analysen

I dette kapitlet vil jeg presentere empiriske funn og resultat av diskursanalysen utført på de 18 trygderettkjennelsene hentet fra lovdata.no. Jeg har valgt å presentere analysen ved å diskutere resultater og funn fortløpende gjennom kapitlet. Jeg anser det som en hensiktsmessig struktur sett i lys av at diskurs i denne studie blir anvendt både som teori og analytisk tilnærming, og hvor resultatene er uløselig knyttet til diskusjonen som svarer til representasjonene av diskursene. Dette svarer til Neumann & Neumann (2021) sin teori om at forskningstradisjonen innen diskursanalyse er en innholdsanalyse som tar for seg språklige ytringer og uttrykk i en gitt tekst og kontekst. Uttrykkene alene vil ha lite betydning og det er dermed relevant å diskutere funn av representasjoner i lys av teori og opp mot tidligere forskning.

Flere av tekstene bærer preg av ulike diskurser, men jeg har valgt å dele opp funnene mine etter den enkelte diskurs. Det gjør jeg fordi jeg mener det vil tydeliggjøre funnene for leseren, som igjen bedrer studiens leservaliditet (Kvale et al., 1997).

For å kvalitetssikre analysen er de tre stegene til Neumann & Neumann (2021) fulgt. Første skritt er valg og avgrensning av det som skal studeres og innenfor hvilken tidsperiode. I denne studien har jeg valgt å analysere 18 kjennelser av uføresaker som er avslått og deretter løftet til Trygderetten. Kjennelsene finner jeg tilgjengelig på lovdata.no.

Dokumentene som ligger til grunn for analysen er tekster som består av trygderettskjennelser hentet ut fra databasen Lovdata, herunder trygderettskjennelser. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i trygderettskjennelser knyttet til søknad om uføretrygd. Sakene jeg har tatt utgangspunkt i har et omfang på 3-11 sider, gjennomsnittlig 7 sider. Jeg har avgrenset tidsperioden til år 2005 til 2022, altså etter innføring av Nav reformen. Jeg har ikke avgrenset på geografi da flere saker er anonyme i hht geografisk område. Jeg har ikke avgrenset på kjønn, alder og etnisitet, dette for å omfatte et bredt perspektiv på logikker som preger avgjørelser i uføresaker

Andre skritt i prosessen er å finne diskursens representasjoner. Diskursene som ligger til grunn for analysen er styringsregimene Tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG. Representasjoner, også omtalt som virkeligheter, kommer frem mellom den gitte fysiske verdens og menneskers sansing. (Neumann & Neumann, 2021). De utvalgte representasjonene jeg la til grunn for analysen av dokumentene var språk, herunder formulering og fagterminologi, omfang av trygderettskjennelsene og struktur.

Tredje skritt i prosessen er diskursens lagdeling. Her var det aktuelt å spørre seg om alle trekk ved en gitt representasjon er like bestandig. Det argumenteres for at det foreligger en større grad av treghet i hva angår materielle representasjoner, også omtalt som faktiske hendelser. I denne studie er tekst, kjennelser av uføresaker fra Trygderetten, den materielle gjenstand. Tross at tekst er en faktiske hendelser med stor grad av treghet, altså lite endring, var det viktig å være bevisst om at jeg i denne studie analyserte hendelsene ut fra mine valgte diskurser og representasjoner (Neumann & Neumann, 2021, s. 59-63).

5.2 Hvordan preger styringslogikker trygderettskjennelser

Forskningsspørsmålet som ligger til grunn for studien er spørsmålet om på hvilke måter styringslogikker preget kjennelser av uføresaker i Trygderetten. Styringslogikker fremkommer her som representasjoner av valgte diskurser. Jeg ville dermed undersøke hvordan kjennelser fra Trygderetten bærer preg av logikker fra mine valgte diskurser som er henholdsvis tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG.

Den definisjonen av institusjonelle logikker som jeg legger til grunn i denne studie kan forstås som samfunn og sosial konstruert. Det betyr at de institusjonelle logikkene bærer preg av både individer og organisasjoner sin handling. I denne studie vil individene som preger de institusjonelle logikkene være lokal saksbehandler i Nav, fastlege, spesialister, terapeuter,

veiledere i arbeidsrettet tiltak, ansatte i Nav Arbeid og Ytelser og Nav klageinstans, ansatte i Trygderetten og fler. Altså er det svært mange individer med ulik kulturell forståelse, rammer og oppførsel som er med på vurdering opp mot den enkelte trygderettkjennelse.

Jeg valgte å se nærmere på Nav og Trygderetten som organisasjon da de er representert og svært sentrale aktører i samtlige kjennelser fra Trygderetten. Jeg har valgt å utelukke videre undersøkelse av lokale Nav kontor, behandlingstilstander, sykehus, fastlegekontorer mm som organisasjon, ettersom de aller fleste saker bærer preg av anonymitet omhandlende lokasjon og behandlere. Både Nav og Trygderetten er store organisasjoner med offentlig tilgjengelige tildelingsbrev og som beskriver mål, rammer og retningslinjer for organisasjonene. Med den kunnskap kunne jeg i større grad danne meg et bilde av organisasjonene med historiske mønstre og kulturelle symboler som en grunnforståelse av materielle praksiser.

Jeg valgte altså å benytte meg av institusjonelle logikker da teorien, i tillegg til individ og organisasjon, også omfatter historiske mønstre og kulturelle symboler som en del av analysen. Herunder blir de tre utvalgte diskursene, tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG aktuell som både historiske mønstre og med preg av ulike kulturelle symboler.

5.3 Diskurs som analyse

Som tidligere omtalt har jeg valgt diskurs som analysemetode av kjennelsene i Trygderetten. Diskursanalyse er et stort felt som omfatter både metode og teori, og er derfor omtalt i denne studie både i kapittel 3. Teoretisk rammeverk og i kapittel 4. Design og metode.

Definisjonen jeg har valgt å legge til grunn i denne studie er «a system for the formation of statements», altså et system som kan frembringe utsagn (Neumann & Neumann, 2021, s. 21). Det finnes flere definisjoner på diskurs, men ideen om at språk er strukturert på ulike måter når vi snakker og handler i sosiale domener er den dominerende tanken. Man ser altså først og fremst på språket og språket har som primær oppgave å danne mening.

Jeg valgte diskursanalyse som en metode i analyserammen på bakgrunn av at jeg vil vurdere tekst opp mot konteksten den er skrevet i. Tekstene jeg analyserer er kjennelser fra Trygderetten omhandlende uføretrygd. Konteksten den er skrevet i bærer preg av individer som er involvert i prosessen, med deres ulike kulturelle forståelse, rammer og oppførsel. Som jeg nevner i forrige delkapittel kan de involverte individene i trygderettkjennelser være blant annet lokal saksbehandler i Nav, fastlege, spesialister, terapeuter, veiledere i arbeidsrettet

tiltak, ansatte i Nav Arbeid og Ytelser og Nav klageinstans, ansatte i Trygderetten og fler. I dette utvalget er både ulike profesjoner og ulike bransjer representert. Det vil også indirekte peke på at individene har ulik faglig vurdering og ulik tilnærming en vurdering av uføretrygd. Felles for alle involverte individer er at de alle jobbe med mennesker innen helse eller velferd og jeg vil med det anta at det ligger til grunn en felles forståelse om å se mennesket i saken.

Videre vil organisasjoner som Nav og Trygderetten (m.fler, men som ikke blir videre omtalt i denne studie) prege konteksten med deres kultur, materielle praksiser, mål, rammer og retningslinjer. Det kan dermed tenkes at ulike organisasjoner med tilhørende profesjoner og bransjer, har ulike briller på i møte med ulike pasienter/kandidater/deltagere. Dette vil prege trygderettkjennelsene, og jeg ser nærmere på dette under drøfting av funn sett i lys av NPG som styringsregime som diskurs.

5.3.1 Beskrivelse av utvalget – oppbygging og innhold i trygderettkjennelsene

For å lettere forstå analysen vil jeg starte med en grundig beskrivelse av trygderettkjennelsene, altså dokumentene som ligger til grunn for analysen.

Tekstene er strukturert på relativt lik måte gjennom hele perioden jeg undersøker. De få endringer som blir gjort omtales mer inngående i neste avsnitt hvor jeg beskriver oppbyggingen og innholdet i trygderettkjennelsene. En stabilitet av struktur over en periode på 18 år kan tyde på at prosessene og organisasjonene i stor grad bærer preg av Tradisjonell styring som kjennetegnes av hierarki, regelorientering, at arbeidsfordelingen er formalisert og saksbehandlingen er fortrinnsvis skriftlig opp mot de relevante regler (Flaa, 1995).

5.4 Oppbygging og innhold i trygderettkjennelser

Oppbyggingen av trygderettkjennelsene bærer preg av lik struktur i perioden jeg undersøkte.

Strukturen er følgende:

- Innledning
- Kjennelse i saken
- Sakens bakgrunn
- Partenes anførsler
- Rettens bemerkninger
- Sakskostnader

5.4.1 Innledning

Innledningsvis i kjennelsen er saken kortfattet presentert i et sammendrag. Her finner man saksnummer, instans, dato, publiseringsdato, stikkord for innhold i saken, sammendrag, sakens gang, parter, forfatter, og henvisninger i saken.

5.4.2 Kjennelse i saken

Kjennelsene i saken introduseres i et kortere avsnitt på ca en halv side. Her blir vi presentert for den ankede part (hvem saken gjelder), hvilket krav som er fremsatt, tidspunkt for kravet samt hvilket vedtak som ble fattet (avslått eller godkjent) i første omgang, dato for vedtak og fra hvilken instans. Deretter blir det beskrevet hvem som stadfester vedtaket og når saken blir påanket til Trygderetten. Alle sakene i utvalget som er analysert er avslått ved første instans Nav, ellers ville ikke saken vært løftet videre til Trygderetten.

5.4.2.1 Endring av navn

I perioden 2018 til 2022 er Nav navngitt som Nav Arbeid og Ytelser. Fra 2013 til 2017 er Nav navngitt som Nav Forvaltning. Før 2012 varierer det hvordan Nav blir navngitt som vedtaksfatter i første instans. For utvalget av trygderettkjennelsene i denne studien blir Nav her omtalt som følgende: 2012 Nav Forvaltning Z, 2011 Nav Forvaltning Oslo, 2010 Nav Y1 trygd, 2009 og 2008 Nav Y Trygd, 2007 Lokalt Trygdekontor, 2006 Trygdekontoret og 2005 Trygdekontoret.

Det er ikke oppgitt hva Z, Y1 og Y indikerer.

Videre i beskrivelse av kjennelsen er det beskrevet at det er Nav klageinstans som stadfester avslaget ved første instans, og deretter påanker saken til Trygderetten.

Også Nav klageinstans endrer navn gjennom utvalget av analyserte kjennelser. Fra 2013 til 2022 blir instansen omtalt som Nav klageinstans. Deretter blir instansen navngitt ved stedsnavn i tillegg til å hete Nav klageinstans. I denne studien er instansen fra 2012 navngitt følgende; 2012 Nav klageinstans Vest, 2011 og 2010 Nav klageinstans Oslo og Akershus, 2009 og 2008 Nav klage og anke Oslo og Akershus, 2007 Nav klage og anke, 2006 Klage og ankeenheten ved fylkestrygdekontoret og i 2005 fylkestrygdekontoret.

Endring av navn på de ulike instansene antar jeg kan sees i sammenheng med de organisatoriske endringene som finner sted i Nav i den utvalgte tidsperioden i denne studien. Disse organisatoriske endringene er beskrevet i kapittel 2.2 i redegjørelsen for hvordan saksgangen i vedtak om uføretrygd.

Jeg ønsker å presisere navneendringen i kjennelsene på bakgrunn av min antagelse om at det er knyttet direkte opp mot gjeldende lovverk og regler, hvilket igjen svarer til Tradisjonell byråkratisk styring som er en utvalgt diskurs. I 2015 publiserte Datatilsynet en veileder som beskriver anonymisering av personvernopplysninger. I denne veilederen er det beskrevet anbefalinger knyttet opp mot anonymisering, pseudonymisering og aidentifisering. Her beskrives definisjonene på følgende måte: Anonymisering er å gjøre personopplysninger anonyme. Pseudonymisering vil si at enkelte direkte identifiserende parametere erstattes med pseudonymer, som fremdeles vil være unike indikatorer. Aidentifisering vil si at alle personentydige kjennetegn er fjernet fra opplysningene, slik at de ikke lenger kan knyttes til en enkeltperson (Datatilsynet, 2015).

Ser man på beskrivelsen av pseudonymisering er det denne endringen vi ser fra 2012 og fremover i nyere tid. Vi kan ikke utelukke at endring av Nav også henger sammen med organisasjonsendringer i Nav, men endring kan knyttes opp mot økt fokus på å anonymisere og pseudonymisere. Det vil være lettere å knytte sak opp mot enkeltindivider når vi kjenner lokalt Nav kontor, navn på fastlege og navn på spesialist. Når disse blir omtalt med tittel eller overordnet avdeling i Nav siker man også i høyere grad å bevare anonymisering.

De senere år har GDPR og personvernopplysninger blitt viktigere i samfunnet. I 2018 ble Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) vedtatt. Etablering av ny lov og henvisning til gjeldende lovverk svarer i høy grad i styringsregimet Tradisjonell byråkratisk styring som hadde sitt verdigrunnlag i det offentlige sin troverdighet og vektla politisk utforming, iverksetting gjennom lovgivning, og byråkratisk utforming av regler og retningslinjer (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19).

5.4.2.2 Videre saksgang

Videre under avsnittet «kjennelse» er den videre saksgang kort beskrevet med enda en runde av vedtaksfatting (dersom avslag i Trygderetten i første runde), ellers en kort beskrivelse fra Nav klageinstans (også navngitt i andre formen, se over) sin beskrivelse av videre saksgang. Her blir samme tekst gjengitt i samtlige kjennelser, kun med enkel endring av ordlyd fravikende fra gjengitt tekst under:

NAV klageinstans har vurdert det påankede vedtaket på nytt i samsvar med trygderettsloven § 13, men har ikke funnet grunn til å endre vedtaket. NAV klageinstans har forberedt saken for behandling i Trygderetten og har utarbeidet et oversendelsesbrev med en framstilling av

saksforholdet og partenes anførsler. Oversendelsesbrevet er datert 16. juni 2021.

Den ankende part har fått tilsendt kopi av oversendelsesbrevet med frist for å uttale seg, men har ikke kommet med ytterligere merknader i saken.

(Lovdata.no, sak TRR-2021-3275).

I dette avsnittet henvises det til trygderettsloven §13 i samtlige kjennelser jeg har analysert i denne studie. Trygderettsloven §13 omfatter Ankemotpartens forberedelse av ankesaken. Og lyder som følge:

1) Ankemotparten skal ta det påankede vedtaket opp til ny prøving. Hvis anken ikke faller bort, skal ankemotparten tilrettelegge saken og snarest mulig framstille den i et oversendelsesbrev til Trygderetten. Oversendelsesbrevet skal inneholde en beskrivelse av det faktiske grunnlaget ankemotparten bygger på, partenes påstandsgrunnlag og partenes påstander.

(2) Oversendelsesbrevet sendes den ankende part med melding om at mulige merknader må avgis til ankemotparten innen tre uker regnet fra og med den dag meldingen er mottatt.

(3) Straks fristen for merknader er ute, utarbeider ankemotparten et ekspedisjonsbrev med eventuelle tilleggsmerknader og sender sakens dokumenter til Trygderetten.

(4) Kopi av ekspedisjonsbrevet sendes den ankende part med frist for merknader på tre uker. Den ankende part sender eventuelle merknader direkte til Trygderetten, så vidt mulig med kopi til ankemotparten. Har ankemotparten ytterligere merknader i saken, sendes disse til Trygderetten og den ankende part innen tre uker.

(5) Bestemmelsene i § 31 første ledd første og tredje punktum og § 31 andre ledd gjelder tilsvarende for meldinger til den ankende part etter andre ledd.

Av de 18 kjennelser fra Trygderetten som er analysert har kun 7 av 18 ankede parter kommet med ytterligere uttalelse til oversendelsesbrevet. Det vil si at i hele 11 saker var det unnlatt å komme med ytterligere uttalelse til oversendelsesbrevet. Dette er interessant da det kan peke på mangel på kunnskap hos ankede part ved mottagelse av juridisk utformet brev. Byråkratiet og utforming av prosessen mot Trygderetten kan derfor gjøre det vanskelig for mennesker med alminnelig kunnskap å svare ut eller forstå sin egen saksgang. Dette peker på begrenset

brukerinvolvering svarende til regimet NPG. Jeg legger til grunn at ankede part kan ha involvert en advokat som kan tolke oversendelsesbrevet. Dersom oversendelsesbrevet blir sendt direkte til ankede part vil det være to parametere som hindrer svar innen tidsfrist: For det første handler det om tolkning av brevet, og for det andre tidsperspektivet. Fra brevet mottas av ankede part, til ankede part fremlegger det til advokat og til advokat eller ankede part igjen svarer ut og leverer merknader i saken. Det er grunn til å spørre om hva som kan være bakenforliggende årsak til den lave responsen fra ankede part i denne type saker.

5.4.3 Sakens bakgrunn

I dette avsnittet blir sakens faktiske forhold beskrevet gjennom sakens dokumenter, herunder utdrag fra dokumentene. Av dokumenter som går igjen i dette avsnittet finnes legerklæringer, uttalelser fra spesialister, sosionomer, fysioterapeut, journaler fra psykologer, rapporter fra arbeidsutprøving, uttalelser fra Rådgivende lege ved Nav, Nav klageinstans sine vedtak, arbeidsgivere, og notater fra den ankede part. Dokumentene er i dette avsnittet gjengitt i eksakt tekst fra forfatteren, uten henvisning til gjeldende lovverk, krav eller annet.

Informasjonen vi finner handler blant annet om psykososiale forhold som alder, kjønn, familiære forhold, arbeidserfaring og utdanning. Videre ser jeg at medisinske forhold vektlegges i stor grad gjennom dominerende uttalelser fra helsepersonell. Innholdet i de medisinske opplysningene omhandler blant annet diagnose, behandlingsutprøving både som medikamenter, fysikalsk behandling, samtaleterapi mm.

Omfanget på dette avsnittet har stor variasjon, fra 0,5 til 3 sider.

5.4.4 Partenes anførsler

I dette avsnittet blir, som overskriften tilsier, partenes anførsler presentert. I utvalget av kjennelser omhandlende uføretrygd fra Trygderetten er partene henholdsvis den ankede part, altså vedkommende som søker ufør, og ankemotparten, Nav klageinstans.

5.4.4.1 Omfang

I min analyse finner jeg en trend på at den ankede part sin tekst er betydelig kortere enn ankemotparten sin tekst. Gjennomsnittet for den ankede part sin tekst er ca 0,5 sider, med unntak av to kjennelser hvor denne teksten er på henholdsvis 2,5 sider og 1,5 sider.

Ankemotpartens tekst er mer omfattende og har et gjennomsnitt på ca 1,5-2 sider. Partenes anførsler, spesielt ankemotpartens anførsler, blir mer omfattende desto nyere saken er. Økning

i omfang på teksten starter omkring år 2011 hvor lengden blir opp mot 2 sider, hvor teksten i perioden 2005-2010 har et omfang på snitt 1 side.

5.4.4.2 Faktiske forhold sett i lys av lovverk

I avsnittet «Partenes anførsler» blir de faktiske forhold som beskrevet i «Sakens bakgrunn» diskutert sett i lys av gjeldende lovverk, vilkår, krav og regler knyttet opp mot uføretrygd. Her henvises det fra ankemotparten i stor grad til behandlingstvilkår og vilkår om arbeidsrettet tiltak som opplyst i folketrygdloven §12-5, ofte gjengitt ordrett i kjennelsene fra Trygderetten:

Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret.

Når det skal avgjøres om et behandlingstiltak eller et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. Det skal også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter.

I tillegg til folketrygdloven §12-5 henvises der også i stor grad til folketrygdloven §12-6 Sykdom, skade eller lyte – krav til årsakssammenheng, og §12-7 Nedsatt inntektsevne. Eksempler er vist under:

5.4.4.3 Utdrag fra Partenes anførsler

I utsnitt fra kjennelse: TRR-2020-2771 fra 2021 har ankemotparten anført «NAV klageinstans legger på bakgrunn av sakens medisinske dokumentasjon til grunn at ankende part har svekkede arbeids- og inntektsmuligheter som følge av utmattelsessymptomer og diagnosen CFS/ME. I Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer til folketrygdloven § 12-6 er det nevnt noen konkrete behandlingsformer for diagnosen CFS/ME.....»

I utsnitt fra kjennelse: TRR-2014-1923 fra 2014 har ankemotparten anført «I den forbindelse vil klageinstansen, for ordens skyld, presisere at sosiale (som manglende språkferdigheter) og økonomiske problemer ikke gir rett til uførepensjon, jf. folketrygdloven § 12-6 annet ledd.».

I utsnitt fra kjennelse: TRR-2009-1707 fra 2009 har ankemotparten anført 2 «Vi finner videre at på bakgrunn av manglende behandling og atferding, at det ikke kan legges til grunn at

evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er varig nedsatt med minst halvparten. Det anses ikke godtgjort i tilstrekkelig grad at inntektsevnen varig er tapt med minst 50% vurdert mot ethvert arbeid som den ankende part har utført. NAV Klage og anke finner etter dette at vilkårene i § 12-7 ikke er oppfylt.».

I utsnitt fra kjennelse: TRR-2013-2549 fra 2013 har ankemotparten anført «Det følger av folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7 at retten til uførepensjon er betinget av at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50% og at nedsettelsen i inntektsevnen i hovedsak skyldes varig sykdom, skade eller lyte. NAV klageinstans bestrider ikke at den ankende part har helseplager som kan vanskeliggjøre å fungere i visse typer arbeid. Vi kan imidlertid ikke se at det er dokumentert at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50% i forhold til ethvert arbeid, f.eks. kontorrelaterte yrker, som hun er kvalifisert for.».

Av de 7 motsvarene til oversendelsesbrevet gitt fra den ankende part baserer anførselen seg i stor grad på å bekrefte eller komme med tilleggsopplysningen til de faktiske forhold som beskrevet under avsnittet om sakens bakgrunn. Enkelte henviser til lovverk, da folketrygdloven §12-5, §12-6 og §12-7. Viser til eksempel fra kjennelse TRR-2015-3346 fra 2015 der ankende part har anført «Ap har gjennomgått hensiktsmessig behandling for sine plager, og dette er uttømmende forsøkt. Noen ytterligere bedring av plagene kan ikke forventes. Det har heller ikke noen hensikt med ytterligere arbeidsavklaring, fordi det er vanskelig å forstå hva slags arbeid Ap skal kunne klare med sine plager. Hun er dessuten så gammel at man må lempe på attføringsvilkåret. Dertil er vilkårene i folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7 oppfylt.»

Videre i kjennelsene fra Trygderetten kommer det kapittelet som er omtalt som «Rettens bemerkninger» eller «Rettens syn på saken».

5.4.5 Rettens bemerkning

I dette kapittelet blir det innledningsvis beskrevet hva retten skal ta stilling til. Første avsnitt i denne delen starter med ordlyd tilsvarende denne: «Retten skal ta stilling til om vilkårene for tilståelse av uføretrygd er oppfylt. Det er særlig spørsmål om vilkårene om gjennomgått hensiktsmessig behandling og attføring uføreytelse er oppfylt. Fra lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjengis følgende bestemmelser som gjelder i dette tilfellet:» Hentet fra Kjennelse: TRR-2011-722 fra 2011.

5.4.5.1 Henvisning til lovverk

Videre henvises til aktuelle lovverk som da er gjengitt i full tekst. Lovverkene det gjennomgående henvises til er folketrygdloven §12-5 til 12-7. I saker før 2011 er også §12-9 omtalt. Folketrygdloven ble endret i desember 2011 hvor kapittel 12 Uførepensjon ble endret til Kapittel 12 Uføretrygd. Her ble det også gjort små endringer i ordlyd av §12-5 til §12-7, men mest omfattende var endringen av §12-9. Tidligere het § 12-9. Tidsbegrenset uførestønad og uførepensjon, fra desember 2011 het § 12-9 Fastsetting og endring av uføregrad (Folketrygdloven, 2011). Det baserer seg på at Stortinget vedtok uførereformen i desember 2011. Fra denne perioden var det ikke lengre aktuelt å henviser til tidsbegrenset uførestønad eller uførepensjon da ytelsene hadde endret seg.

Videre under Rettens bemerkning blir vi igjen presentert for utdrag av Sakens bakgrunn med de faktiske forhold som blir drøftet opp mot ovenfornevnte lovverk. Avslutningsvis svarer retten på den innledende teksten som viser hva retten skal ta stilling til i saken. Retten kommer deretter med sin kjennelse, enten om saken har ført frem eller ikke.

Helt avslutningsvis i dokumentet er et kort avsnitt som omhandler Sakskostnader. Dersom ankende part har lagt ned påstand om at sakskostnader tilkjennes blir det tatt stilling til og besvart under dette avsnittet.

Her heter det seg følgende: *Hvis kjennelsen er til gunst for den ankende part, skal retten etter trygderettsloven § 29 pålegge ankemotparten helt eller delvis å erstatte de nødvendige utgifter som saken har medført for den ankende part (sakskostnader).* Hentet fra Kjennelse: TRR-2019-3628 fra 2020.

5.5 Funn av representasjoner svarende til utvalgt diskurs

Som jeg skriver i kapittel 3 Teoretisk rammeverk, valgte jeg i denne studien å ta utgangspunkt i Tradisjonell offentlig styring, New Public Management og New Public Governance som styringsregimer i offentlig sektor i Norge. De tre styringsregimene danner teoretisk grunnlag for min analyse, herunder diskursanalyse av tekst, i prosessen mot å avdekke ulike styringslogikker i vedtaksfetting av uføretrygdsaker i Trygderetten. De tre styringsregimene er i denne studie definert som valgte diskurser. De valgte representasjonene av diskursene jeg la til grunn for analysen av dokumentene var språk, herunder formulering og fagterminologi, omfang av trygderettkjennelsene og struktur. Jeg har valgt de tre styringsregimene som teoretisk rammeverk for analysen med bakgrunn i at man i dag ser tendens til økende kompleksitet i forvaltningsapparatet som kombinerer elementer fra Tradisjonell offentlig

styring, NPM og NPG (Christensen et al., 2021).

Det andre teoretiske utgangspunktet for denne studien er organisasjonsteori med fokus på institusjonelle logikker. I denne studien utgjør Nav og Trygderetten viktige organisasjoner i forvaltningsapparatet jeg har valgt å se nærmere på. Bakgrunnen for at jeg ser nærmere på Nav og Trygderetten er at de er de to offentlige organisasjonene som inngår i vedtaksfetting av uføretrygd, og de er de involverte partene fra starten av forløpet til en kjennelse i Trygderetten foreligger. Jeg anså det dermed som relevant å presentere organisasjonene med organisering, formål og myndighet under kapittel 2 Bakgrunn, da det igjen gjør seg relevant sett i lys av teori om styringsregimer i offentlig sektor og organisasjonsteori. Som jeg beskriver i avsnitt 5.3 Diskurs som analyse, vil organisasjoner og individer i organisasjoner prege trygderettkjennelsene i form av kultur, materielle praksiser, mål, rammer og retningslinjer samt handling hos individet. Dette var tatt med i betraktning når jeg analyserte de valgte diskursene med tilhørende representasjoner.

5.5.1 Funn av representasjoner svarende til tradisjonell offentlig styring som diskurs

Det tradisjonelle byråkratiske styringsregime er det styringsregimet som har eksistert lengst i Norge av de tre utvalgte styringsregimene. Tradisjonell byråkratisk styring gjorde seg spesielt gjeldende i etterkrigstiden og var sterkt dominerende fram til ca 1980 tallet. Styringsregimet er fremdeles svært dominerende i den Norske offentlige administrasjon og kommer synlig frem gjennom sitt verdigrunnlag i det offentlige sin troverdighet, vektleggelse av politisk utforming, iverksetting gjennom lovgivning, og byråkratisk utforming av regler og retningslinjer (Røiseland & Vabo, 2016). Min forståelse av dette styringsregimet var knyttet opp å finne diskurser gjennom henvisning til lovverk, og regelverk og reformer som er politisk utformet.

5.5.1.1 Utdrag fra trygderettkjennelser svarende til tradisjonell offentlig styring

Ved analyse av de 18 trygderettkjennelsene fant jeg at tekstene, gjennom språklige representasjoner, i liten grad bar preg av dette styringsregimet. Jeg fant midlertidig enkelte språklige representasjoner som henviser til lovendring, gjeldende regelverk, krav og rundskriv. Eksempler på språklige representasjoner som svarer til Tradisjonell offentlig styring som logikk er følgende:

Hentet fra kjennelse TRR-2020-2771 2021: *Kravet til gjennomført attføring ble skjerpet ved lovendring som trådte i kraft 1. januar 2005. I forarbeidene til lovendringen Ot.prp.nr.9*

(2004–2005) side 17 heter det blant annet at:

«Departementet meiner at det bør skje ei generell skjerping av kravet om at ein skal freiste attføring før ei uføreyting vert gitt, (...)»

Eksempelet over i tillegg til de to neste er hentet fra «Rettens syn på saken» hvilket svarer til at det Trygderettens tekst. Her ser man henvisning til politisk endring av krav gjennom lovendring. Videre ser man av det andre sitatet fra kjennelse TRR-2020-2771 direkte henvisning til departementet som svarer til det tradisjonelle byråkrati med tydelig preg av hierarkisk styring.

Hentet fra kjennelse TRR-2019-4138 2019: *Arbeids- og velferdsdirektoratet har i rundskriv gitt nærmere retningslinjer til bestemmelsen. Av rundskriv til folketrygdloven § 12-5 fremgår blant annet:*

Teksten her svarer også til Tradisjonell byråkratisk styring gjennom henvisning og vektleggelse av politisk utforming og iverksetting gjennom lovverk. Her er det Arbeids- og velferdsdepartementet som vedtar retningslinjer gjennom rundskriv knyttet opp mot folketrygdloven.

Hentet fra kjennelse TRR-2015-3346 2015: *Retten viser her til at kravet til gjennomgått attføring/arbeidsrettede tiltak ble skjerpet med virkning fra 1. januar 2005, jf. Ot.prp.nr.9 (2004–2005) og Innst.O.nr.36 (2004–2005).*

Teksten viser igjen til vektlegging av politisk utforming og iverksetting gjennom lovverk. Her ser man, som i første og andre eksempel, henvisning til politisk endring av krav gjennom lovendring. Igjen finner vi preg av hierarkisk styring da det henvises til Retten som instans og dens vurdering av en gitt sak.

Hentet fra kjennelse TRR-2013-2549 2013: *NAV klageinstans finner etter dette at det påankede vedtaket av 17.06.13 er i samsvar med gjeldende regelverk og praksis.*

Eksempelet over og det neste er hentet fra «Partenes anførsler» herunder Ankemotparten, Nav Klage. Teksten svarer til Tradisjonell byråkratisk styring gjennom hierarkisk styring med ovenfra-og-ned styring med klart opptrukne ansvarsområder. Nav klageinstans vil i dette tilfellet være vedtaksmyndig over Nav Arbeid og Ytelser og innehar dermed høyere beslutningsmyndighet sett i lys av vurdering av uføretrygdsaker.

Hentet fra kjennelse TRR-2009-1707 2009: *Kravet til gjennomgått attføring ble skjerpet ved lovendring som trådte i kraft fra 01.01.05. Utgangspunktet er at attføring skal være gjennomført eller forsøkt gjennomført før en person kan bli innvilget en uføreytelse, og vilkåret kan bare fravikes i de tilfeller det er «åpenbare grunner» til at attføring ikke er hensiktsmessig. Uttrykket «åpenbare grunner» er rent språklig et forholdsvis sterkt begrep, som gjør at det bare unntaksvis vil være aktuelt å fravike vilkåret om at hensiktsmessig attføring skal være forsøkt. Det må være tungtveiende argumenter til at yrkesrettet attføring ikke kan forsøkes*

Teksten viser til et utvidet eksempel av funn svarende til Tradisjonell byråkratisk styring ved vektlegging av politisk utforming og iverksetting gjennom lovverk. Her ser man igjen henvisning til politisk endring av krav gjennom lovendring. Videre i dette eksempelet ser man også utdypning av definisjon og tolkning av uttrykk slik Nav klageinstans har besluttet. Ettersom det foreligger hierarkisk oppbygging av Nav som organisasjon vil Nav klageinstans sin definisjon av begrep være gjeldende over Nav Arbeid og Ytelser og lokalt Nav kontor.

Eksempelene over viser til utdrag av trygderettkjennelser som svarer til Tradisjonell byråkratisk styring. Av 18 trygderettkjennelser kunne jeg finne språklige representasjoner knyttet opp mot Tradisjonell offentlig styring, men i betydelig mindre grad enn hva jeg hadde av forventet før analysen. Representasjonene jeg trekker frem som eksempel svarer til henvisning til lovverk, regelverk, hierarkisk styring, og reformer som er politisk utformet.

5.5.1.2 Oppsummering av funn svarende til tradisjonell byråkratisk styring

De språklige representasjonene jeg fant var korte og bar ikke preg av gjentakelse i flere saker eller i samme dokument.

Derimot finner jeg av bakgrunnsundersøkelse og oppbygging av trygderettkjennelsene at bakgrunnen for selve dokumentet i høy grad bærer preg av Tradisjonell offentlig styring. Det gjør seg spesielt gjeldende gjennom den hierarkiske organiseringen. Den hierarkiske organiseringen kommer til uttrykk både gjennom organisering av Trygderetten (se figur 2), Forvaltningshierarkiet (se figur 7) og gjennom prosesser av vedtaksfating som beskrevet i bakgrunn og gjennom oppbygging av trygderettkjennelser.

De lover som ligger til grunn for vedtaksfating av uføresaker blir ofte språklig representert gjennom trygderettkjennelsene. Dette vil jeg komme nærmere inn på i diskusjonen om NPM og juridiske språkrepresentasjoner. Det som derimot ikke kommer tydelig frem i tekstene,

men som er styrende for vedtaksfattning av uføresaker, er; lovendringer, politisk styring og reformutvikling, krav og regelverk og vedtaksmyndighet. Dette er alle elementer av Tradisjonell offentlig styring som ligger til grunn i trygderettkjennelsene.

Et annet funn svarende til Tradisjonell byråkratisk styring er oppbygging av sakene. Byråkratisk styring kjennetegnes ved at arbeidsfordelingen er formalisert og saksbehandlingen er fortrinnsvis skriftlig opp mot de relevante regler (Flaa, 1995). Dette finner man når vi ser på oppbyggingen av trygderettkjennelsene. I perioden jeg har valgt å studere, 2005-2022, ser jeg en stabilitet i strukturen. Med det mener jeg at strukturen og omfang har likhetstrekk gjennom hele perioden og kjennelsene inneholder de samme elementene helt fra 2005 til 2022. Saksoppbyggingen er også skriftlig formulert og tydelig knyttet opp mot gjeldende regler og lovverk svarende til behandling av uføresøknad. Funnene viser stor grad av stabilitet som kan svare til en institusjonalisert praksis gjennom Nav og Trygderetten.

Tross endring av uførereformen i 2015 hvor målet var at personer med uføreytelser lettere skulle kunne delta helt eller delvis i arbeidslivet, og hvor ytelsen uførepensjon gikk over til uføretrygd som ble skattebelagt, ser man få endringer av struktur og oppbygging av trygderettkjennelsen før og etter innføringen. Endring av ordlyd fra uførepensjon til uføreytelse kommer tydelig frem gjennom tekst, men struktur og henvisning til gjeldende lovverk fremstår stabil og med begrensede endringer.

Ved innføring av arbeidsevnevurdering i 2010 som en lovpålagt oppfølgingsmetodikk hvor man skulle gjøre en helhetlig vurdering basert på bruker og arbeidsmarked, ser man også lite endring av struktur i trygderettkjennelsene. Man ser derimot en naturlig endring når det gjelder vektlegging og henvisning til vilkåret om en vurdering som sier at man ikke har mulighet til å imøtekomme det ordinære arbeidslivet. Her blir arbeidsretter tiltak også i betydelig mer omtalt og vektlagt enn perioden før innføring av kravet om arbeidsevnevurdering.

Dette speiler igjen bestående elementer i diskursen hvor Tradisjonell byråkratisk styring har en stor grad av stabilitet gjennom hele perioden

5.5.2 Funn av representasjoner svarende til NPM som diskurs

NPM kjennetegnes ved at den bærer preg av markedsstyring med konkurranseutsetting og benchmarking, og resultatorientert ledelse i offentlig tjenesteyting (Rønning, 2021, s. 53-57).

Reformen har et sterkt fokus på kostnadseffektivitet fremfor å hensynta politiske signaler, faglig syn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og brukers interesser. Hovedtrekkene som blir trukket frem ved NPM er markedsretting, organisatorisk oppsplitting og styring gjennom insentiver. Den vektlegger profesjonell ledelse, mål og resultatstyring, lønn knyttet opp mot prestasjoner, midlertidig ansettelse, konkurranse, serviceorientering, brukerstyring og budsjett disiplin (Christensen et al., 2021, s. 221). Jeg hadde en antagelse om å finne representasjoner knyttet opp mot dette styringsregimet gjennom rettighetsstyrt språk, herunder juridisk språk, resultatstyring, overstyring av faglig syn og økt brukervedvirkning.

I samtlige av de 18 trygderettkjennelsene finner jeg språklige representasjoner som jeg anser preget av NPM. Det blir i stor grad anvendt rettighetsstyrt/juridisk språk i form av henvisning til gjeldende lovverk. Videre finner jeg i flere saker at søknad om uføretrygd ikke er godkjent. Dette på tross av anbefaling om uføretrygd basert på faglig perspektiv. Resultatstyring kommer til uttrykk ved at brukers interesse, herunder skjønsmessig vurdering som innebærer blant annet psykososiale forhold ikke blir hensyntatt. Dette blir derimot overstyrt ved henvisning til gjeldende lovverk. Eksempler på økt brukervedvirkning framkommer også i teksten, men dette speiler seg enda tydeligere gjennom ved innføring av nye lover og regler som øker brukervedvirkning og tjenesteyting.

5.5.2.1 Enkelt stående utdrag fra trygderettkjennelser svarende til NPM

Under har jeg valgt å fremstille enkelte utdrag fra ulike saker hvor jeg trekker frem språklige representasjoner som svarer til NPM gjennom rettighetsstyrt/juridisk språk.

Hentet fra kjennelse TRR-2010-2224 2010: *«Det skal bemerkes at saken skal behandles etter reglene om varig uførepensjon slik loven lyder fra 01.03.10 dersom vedkommende har mottatt løpende ytelse frem til 28.02.10. Denne saken skal behandles etter reglene som gjelder fra 01.03.10, idet at den ankede part har mottatt attføringspenger fram til 28.02.10 som ble konvertert til arbeidsavklaringspenger fra 01.03.10.»*

Eksempelet over har direkte henvisning til gjeldende lovverk omkring uføreytelser. Utdraget bærer preg av rettighetsspråk da det formidler hvilke regler og lover som gjør seg gjeldende for den ankede part (bruker) og vedkommende sin sak. Dette peker på et fokus som handler om brukers rettigheter og svarer dermed til NPM og tankegangen om økt serviceorientering og brukerstyring.

Hentet fra kjennelse TRR-2013-2549 2013: *«Det følger av folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7 at*

retten til uførepensjon er betinget av at inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50% og at nedsettelsen i inntektsevnen i hovedsak skyldes varig sykdom, skade eller lyte.»

Eksempelet over henviser direkte til folketrygdloven som har som mål å sikre økonomisk trygghet, bidra til å utjevne inntekt og levevilkår gjennom livet til den enkelte og bidra til selvhjelp slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv (Folketrygdloven, 2011). Loven kom i 1997 og er rettet mot brukeren for å ivareta hans ellers hensyn og interesser. Innføring av lovverk som øker brukervedvirkning og tjenesteyting, og henvisning til lovverkene i tekstene svarer til NPM sin vektlegging av å ivareta brukere gjennom økt rettighetslovgivning for å styrke brukerstyringen.

Hentet fra kjennelse TRR-2009-1707 2009: *«Det er vår vurdering at behandlingstilskuddet i folketrygdloven § 12-5 er oppfylt.»*

Hentet fra kjennelse TRR-2020-2771 2021: *«Slik saken er opplyst knytter det seg betydelig usikkerhet til om behandlingstilskuddet er oppfylt. Retten finner det derfor ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at det såkalt medisinske vilkåret i folketrygdloven § 12-5 er oppfylt, da det fremstår som uklart om all hensiktsmessig utredning og behandling er forsøkt.»*

5.5.2.2 Oppsummering av enkelt stående funn svarende til NPM

De to eksemplene over viser til folketrygdloven, men henviser også til det spesifikke behandlingstilskuddet som foreligger ved søknad om uføretrygd. Behandlingstilskuddet innebærer at vedkommende skal ha gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Slik jeg tolker vilkåret kvalitets-sikrer dette at vedkommende mottar nødvendig helsehjelp og får mulighet til å selv være medvirkende i egen sak. Vilkaeret kan videre tolkes dit hen at det er lovpålagt å hjelpe dem som har redusert arbeidsevne på vei mot bedre helse. Dette svarer til tankegangen i NPM om å ivareta brukere gjennom gjeldende lovverk samt øke brukervedvirkning gjennom økt involvering i prosessen.

Felles for eksemplene over er at det juridiske språket blir anvendt en rekke ganger i kjennelsene fra Trygderetten. De språklige representasjonene som svarer til juridisk språk er representert gjennom hele kjennelsen, altså under innledning, kjennelse, sakens bakgrunn, partenes anførsler og rettens bemerkelser. Det juridiske språket bygger i stor grad opp om brukervedvirkning og økt bruk av rettighetslovgivning.

Av tekstens struktur og oppbygging ser man at den enkelte brukere blir ivaretatt ved

medvirkning gjennom belysning av sakens bakgrunn og partenes anførsler. Begge avsnittene i trygderettkjennelsene har gjort seg gjeldende gjennom hele perioden, 2005-2022, noe som betyr at NPM preger hele perioden for denne studien. Videre fremkommer brukernes rettigheter gjennom hyppig henvisning til gjeldende lovverk som skal sikre økonomisk trygghet, bidra til å utjevne inntekt og levevilkår gjennom livet til den enkelte og bidra til selvhjelp slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv (Folketrygdloven, 2011). Også dette fremkommer gjennom hele perioden og kan svare til min antagelse om at NPM preger samtlige trygderettkjennelser.

5.5.2.3 Sammensatte utdrag fra trygderettkjennelser svarende til NPM

Videre i analysen har jeg i enkelte saker valgt å fremstille flere utdrag fra samme sak for å fremstille logikken om at NPM har fokus på kostnadseffektivitet og resultatstyring fremfor å hensynta faglig syn. Eksempler på språklige representasjoner som svarer til NPM som styringslogikk er følgende:

Henvisninger fra kjennelse TRR-2005-3097 fra 2005

Utdrag fra sakens bakgrunn med faktiske opplysninger:

Diagnoser: Depresjon, søvnapne, diabetes og hypertoni.

Legeerklæring: *«Hans arbeidsevne er sterkt redusert over 50% pga sykdommer.»*

Bekreftelse fra Øre-, nese- og halsavdeling ved Rikshospitalet: *«Jeg vurderer ham som mer enn 50% varig ufør på grunn av nevnte sykdommer, og siden bruk av CPAPP-apparat utgjør en vesentlig del av problematikken...»*

Spesialist erklæring fra psykiater: *«Ut fra en totalvurdering anses pasienten som minst 50% varig arbeidsufør. Det er ikke holdepunkter for nyttbar restarbeidsevne.»*

Utdrag fra partenes anførsler:

Ankede part: *«APs totale helsetilstand medfører at han utvilsomt er minst 50 prosent varig arbeidsufør. I tillegg til sine helseplager, kan han heller ikke snakke norsk»*

Ankemotpart: *«Det fremgår av det opplyste av medisinsk informasjon i saken, ikke klar dokumentasjon på at ankende part har sykdom av slik art og grad at det medfører nedsettelse av inntektsevnen/ arbeidsevnen med minst halvparten.»*

«Klage- og ankeenheden er således kommet til at ankende part ikke oppfyller retten til uførepensjon bl.a. fordi varig sykdom ikke er hovedårsak til at inntektsevnen er nedsatt, og at inntektsevnen/arbeidsevnen ikke er varig nedsatt med minst halvparten til ethvert yrke på grunn av varig sykdom skade eller lyte.»

Utdrag fra rettens bemerkelser: *«Retten er av den mening at AP fyller de medisinske vilkår for uførepensjon. Hans samlede medisinske plager, som rammer flere organer og kompliseres med en depresjon av lang varighet, og antagelig er knyttet til alvorlige og opprivende krigsbegivenheter i hjemlandet, utgjør etter rettens oppfatning tilstrekkelig medisinsk grunnlag for uførhet.»*

I eksempelet over ser man at lege, spesialist fra øre-, nese- og halsavdelingen, spesialist fra psykiater anbefaler at vedkommende får innvilget minst 50 % uføretrygd grunnet sykdom. Denne faglige ekspertisen blir i neste omgang overprøvd av Nav klageinstans som avslår søknad om uføretrygd. Nav klageinstans begrunner dette med at det i saken ikke foreligger klar dokumentasjon på at den ankede part har sykdom av slik art og grad at det medfører nedsettelse av arbeidsevnen med minst 50%. Når saken løftes til Trygderetten blir vedtaket omgjort til innvilgelse av uføretrygd. De begrunner sin avgjørelse med at vedkommende har et komplekst sykdomsbilde samt at han kommer fra et krigsherjet land. Dette preger han i stor grad i form av depresjon. Altså ser Trygderetten på både sykdom og psykososiale forhold når de vurderer vedtak om innvilgelse av uføretrygd.

Eksempelet svarer til perspektiver fra NPM med resultatstyring og overprøving av faglighet ved at skjønnsmessig vurdering som innebærer blant annet psykososiale forhold og sykdomsbilde ikke blir hensyntatt, men derimot overstyrt ved henvisning til gjeldende lovverk som omhandler krav. Vedtaksfattingen til Nav klageinstans kan være knyttet opp mot formålet til spesialenhetene i Nav som er å avlaste arbeidsmengde på de lokale Nav kontorene, samt øke effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandling (St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 61). Spesielt siste punkt gjør seg gjeldende i dette eksempelet, likebehandling i saksbehandling. Det kan tenkes at Nav klageinstans har flere lignende saker, og utfører lik vedtaksfattning basert på prinsippet om likebehandling. I slike tilfeller kan det oppstå en utfordring ved at resultatstyring overprøver skjønnsvurdering. Dette strider mot prinsippet i NPM om mindre likebehandling og mer fokus på den enkelte bruker. Her ser man hvordan ulike logikker på organisasjonsnivå og på styringsnivå kan trekke i motsatt retning og skape konflikt i forhold til hva som skal hensyntas.

Henvisninger fra kjennelse TRR-2019-3628 fra 2020

Utdrag fra sakens bakgrunn med faktiske opplysninger:

Diagnoser: PTSD og personlighetsforstyrrelse.

Spesialisterklæring fra psykiater: «... er det konkludert med at ankende part lider av PTSD og at han også har en personlighetsforstyrrelse med trekk av antisosial personlighetsforstyrrelse. Han vurderes å ha en adferd og væremåte som skaper store hindringer for behandling, og så omfattende plager at behandling ikke vil føre til bedring av hans arbeidsevne. Arbeidsevnen vurderes som nedsatt med 100 prosent.»

Utdrag fra partenes anførsler:

Ankede part: «*Psykiske plager og søvnproblemer står sentralt.... Andre momenter som må vurderes er at han er 51 år, ingen utdanning eller yrkesbakgrunn, og at mulighetene er begrenset ved at han må jobbe isolert.*»

Ankemotpart: «*Spesialist i psykiatri skriver i sin erklæring at sykdommen til den ankende part er til hinder for utprøving av arbeidsrettede tiltak. Han vurderer at et nytt forsøk på arbeidstrening vil aktivere A sin symptomer, og at han kan ty til mer vold og skape ubehagelige situasjoner for andre.*»

«*Arbeidsrettede tiltak kan kun unntaksvis unnlates hvis åpenbare grunner tilsier at det ikke vil være hensiktsmessig... klageinstansen vurderer etter en helhetsvurdering at det ikke foreligger åpenbare grunner til at den ankende part ikke kan gjennomføre et individuelt tilpasset tiltak. Vi viser også til Høyesteretts avgjørelse av 10. februar 2010, RT. 2010-113, hvor det går frem at kravet i folketrygdloven § 12-5 første og andre ledd om arbeidsrettede tiltak, skal praktiseres strengt.*»

Utdrag fra rettens bemerkelser: «*Retten er kommet til samme resultat som ankemotparten og vil bemerke:*

Vilkårene for rett til uføretrygd i folketrygdloven § 12-5 til 12-7 er kumulative. Det innebærer at alle vilkårene i bestemmelsene må være oppfylt for at medlemmet har krav på uføretrygd.»

I eksempelet over ser man at spesialisterklæring fra psykiater vurderer vedkommende sin arbeidsevne som nedsatt med 100 %, hvilket indirekte indikere anbefalt uføretrygd på 100%.

Psykiater skriver i sin uttalelse at behandling ikke vil føre til bedring grunnet omfattende plager og adferd som skaper store hindringer. Med det blir altså behandlingsvilkåret i uføresak imøtekommet.

Videre ser man at den faglige ekspertisen om anbefaling av uføretrygd blir overprøvd, men i dette tilfelle både av Nav klageinstans og Trygderetten. Det begrunnes med henvisning til gjeldende lovverk som viser til krav om gjennomføring av arbeidsrettet tiltak. Nav klageinstans viser til at det ikke foreligger klare åpenbare grunner til at den ankede part ikke kan gjennomføre individuelt tilpasset tiltak. Trygderetten bygger opp om denne dokumentasjonen ved å henvise til at alle vilkår i bestemmelsen til folketrygdloven § 12-5 til 12-7 må være oppfylt for at medlemmer skal ha krav på uføretrygd.

I folketrygdloven § 12-5 står det også følgende: «*Arbeidsrettede tiltak kan kun unntaksvis unnlates hvis åpenbare grunner tilsier at det ikke vil være hensiktsmessig (...)*. Spørsmålet blir da om den faglige ekspertisen til psykiater, som omfatter omhandlende plager, ikke imøtekommer unntaket svarende til det som defineres som åpenbare grunner.

Også dette eksempelet svarer til elementer i NPM med resultatstyring og overprøving av faglig syn ved at brukers interesse, herunder skjønsmessig vurdering som innebærer blant annet psykososiale forhold og sykdomsbilde ikke blir hensyntatt. Vurderingen blir derimot overstyrt med henvisning til gjeldende lovverk som omhandler krav.

5.5.2.4 Oppsummering av sammensatte funn svarende til NPM

I de to ovenfornevnte sakene ser man tydelig eksempel på språklige representasjoner som vi finner i NPM gjennom juridisk språk i form av henvisning til gjeldende lovverk. Man ser også hvordan Nav klageinstans (i begge saker) og Trygderetten (i siste sak) overprøver faglig perspektiv og anbefaling. Begge sakene berører også psykososiale forhold som ikke blir hensyntatt av Nav klageinstans, men derimot overstyrt av gjeldende lovverk.

Studien finner eksempler på økt brukermedvirkning, som blir tydeligere gjennom innføring av nye lover og regler som øker brukermedvirkning og tjenesteyting. Her kan vi trekke frem innføring av folketrygdloven og opprettelsen av Trygderetten som to sentrale hendelser.

Trygderetten ble opprettet ved en egen lov i 1967 på bakgrunn av et økt behov for mer forsvarlig saksbehandling på trygde- og pensjonsområdet. Formål og virkeområde i trygderettsloven er å legge til rette for en betryggende, rask og tillitsskapende behandling av

trygde- og pensjonstvist av en uavhengig og upartisk Trygderett (Trygderettsloven, 1967).

Folkedrygloven har som mål å sikre økonomisk trygghet, bidra til å utjevne inntekt og levevilkår gjennom livet til den enkelte og bidra til selvhjelp slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv (Folketrygdloven, 2011). Loven kom i 1997 og er rettet mot brukeren for å ivareta hans ellers hensyn og interesser.

Både innføring av folketrygdloven og opprettelse av Trygderetten svarer til NPM og tankegangen om økt brukermedvirkning, tjenesteyting og serviceorientering da de begge har som formål å ivareta brukerne og deres rettigheter.

5.5.3 Funn av representasjoner svarende til NPG som diskurs

Verdigrunnlaget i NPG handler i stor grad om samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon» mellom politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige organisasjoner (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). Fokuset i NPG er interorganisatoriske relasjoner, styring av prosesser, tjenesteeffektivitet og resultater som er avhengig av samspill (Osborne, 2010).

5.5.3.1 Nav-reformen og preg av NPG

Man kan på mange måter si at innføring av Nav-reformen i 2005 svarer til styringsregimet NPG. Dette på grunn av at NPG i stor grad setter søkelys på interorganisatoriske relasjoner, styring av prosesser, tjenesteeffektivitet og resultater som er avhengig av samspill (Osborne, 2010). Slike perspektiver og tiltak kommer til uttrykk gjennom eksempelvis å integrere direktorater og tilsyn i departementer, kontrollere offentlige selskaper, skape nettverk for økt samarbeid i politikken, styrke samordningsdepartementene, offentlige institusjoner og ledere skulle tenke mer helhet og kultur fremfor spesialisering (Christensen et al., 2021, s. 233). Et viktig element for å lykkes med denne styringsstrategien var å fremme et felles verdigrunnlag og skape felles mål (Osborne, 2010). Man kan også på mange måter si at etablering av en ny reform er et samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon» mellom politikere, slik Røiseland og Vabo (2016) omtaler verdigrunnlaget i NPG.

Bakgrunnen for Nav reformen var et ønske om en felles etat som skulle sørge for samlede tjenester og unngå at brukere ikke ble kastet mellom etatene. Historisk sett lå disse tjenester hos aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Altså kan man se at direktorater og tilsyn som aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ble integrert i et departement, Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Reformen var samlet om felles mål som lyder som følge:

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

(St.prp. nr. 46 (2004–2005), s. 5).

Tankesettet i NPG om helhet og kultur innen en institusjon kan vi finne innføring av Nav reformen. Utgangspunktet var en felles etat som skulle sørge for samlede tjenester, som kunne skape en helhet for brukerne. Allerede i april 2007 ble det imidlertid besluttet å etablere spesialenheter innad i arbeids- og velferdsforvaltningen, Nav. Nav som organisasjon gikk dermed tilbake på tanken om et helhetlig tjenestetilbud på et og samme sted og desentraliserer i stede for ulike tjenester. Spesialenheterne ble etablert fylkesvis og skulle ha spisset ansvar for å fatte vedtak om regelstyrte ytelser. Målet med desentraliserte spesialenheter var å øke effektivitet, kvalitet og likebehandling i saksbehandling. Nav kontorene skulle fortsatt være arbeids og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne og ansvaret for skjønsmessige beslutninger skulle tilhøre lokalkontorene (St.prp. nr. 51 (2008–2009), s. 13). Denne formen for organisering kan på mange måter speile NPM sin tankegang om resultatstyring, budsjett disiplin og organisatorisk oppsplitting. Slik jeg tolker det samsvarer ikke denne inndelingen av enhetene med tankegodset fra NPG og målsettingen om helhet, utover at alle tjenester ble samlet under samme navn, Nav. Perspektivene fra NPG var sentrale i starten av Nav reformen hvor fokuset var å samle tjenestene og gjøre dem helhetlig. To år senere blir imidlertid ideer fra NPM mer dominerende i lys av desentralisering og spesialisering for å oppnå resultatmål.

5.5.3.2 Sammensatte utdrag og funn fra trygderettkjennelser, svarende til NPG

I samtlige av de 18 trygderettkjennelsene som studien bygger på finner jeg språklige representasjoner som preget av NPG. Det blir i stor grad henvist til flere ulike instanser, hvilket svarer til en form for samarbeid eller samhandling mellom ulike fagsektorer. Av de instanser som gjentagende ganger trekkes frem i kjennelsene finner vi; fastlege, psykolog, attføringsbedrift/tiltaksbedrift, rådgivende lege, fysioterapeut, DPS og sykehus. De ulike instansene er representert gjennom deres representative dokumentasjon for den aktuelle uføresaken. Dette er eksempelvis epikrise fra fastlege, behandler eller sykehus, uttalelse fra spesialister og sluttrapport fra attføringstiltak. Videre er Nav og Trygderetten representert som sentrale instanser fra offentlig sektor i alle sakene.

Jeg har i eksemplene under valgt å fremstille flere utdrag fra samme sak (totalt tre saker) for å fremstille styringslogikken. Eksemplene viser til språklige representasjoner som svarer til NPG som logikk ved resultater som er avhengig av samspill. Jeg vil hen vise til tekster fra ulike instanser som samarbeider mot avklaring av uføresak i en trygderettkjennelse.

Henvisninger hentet fra kjennelse TRR-2009-2017 2009:

«I legeerklæring av 07.04.06 var diagnosen muskelsmerter/fibromyalgi og ryggsymptomer/plager, dok 11.»

«I en uttalelse fra fys. med og rehab.pol Ullevål universitetssykehus av 19.09.06 ble det opplyst at den ankende parts tilstand ble oppfattet som kronisk muskelsmertesyndrom samt sosial fobi.»

«I en uttalelse fra Ullevål universitetssykehus av 30.01.07 ble det opplyst at den ankende part hadde noe mindre smerte ved hvile og om natten.»

«Rådgivende lege Hendrik H W de Groot, uttalte 23.05.07 at den ankende part var lite motivert for å gjøre en innsats for seg selv, og det var mulig at hun aggraverte symptombildet.»

«I den siste spesialisterklæring av 30.01.07 var den ankende parts sosiale angst uforandret...»

«Lege C, ved (institutt 1)t, uttaler 02.05.01 i dok. nr. 62 i ankeomgangen: «Det er etter min vurdering ingen grunn til A mistenke...»

«Ap har selv redejort for sin situasjon i nevnte brev av 19.11.08. dok. 51...»

I eksempelet over ser man hvordan seks ulike fagspesialister (fastlege, fysioterapeut, Ullevål universitetssykehus, rådgivende lege i Nav, spesialisterklæring, lege ved institutt og ankede part), uttaler seg i saken omhandlende søknad om uføretrygd. I tillegg er både Nav og Trygderetten involvert i alle trygderettkjennelser, her som henholdsvis ankemotpart og retten. I denne saken vil det være et samspill mellom minst åtte ulike instanser, som igjen gjennom sine gitte representanter samarbeider om et resultat av uføresaken. Aktørene er både private, og offentlige tjenesteytere i tillegg til innbyggere representert. NPG sin tankegang om et verdigrunnlag som handler om samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon» mellom

politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige organisasjoner, er tilstedeværende i dette eksempelet (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21).

Henvisninger hentet fra kjennelse TRR-2014-1923 2014:

«Ifølge legeerklæring fra fastlege B datert 2. juli 2012 fremkommer at den ankende part er gift og har født seks barn, hvorav fire er i live»

«Av spesialisterklæringen fra spesialist i psykiatri C av 18. februar 2008 fremgår at den ankende part lever i en konfliktfylt familie, og hun er mye bekymret for datteren som har store atferdsproblemer.»

«Rådgivende lege Rune Stenslet uttalte den 29. februar 2008, at de medisinske vilkårene for uførepensjon er oppfylt...»

«I erklæring fra Ø DPS psykologspesialist D datert 11. mars 2013 bekreftes det at den ankende part har en PTSD lidelse.»

«I rapport fra arbeidsrådgivningskontoret (ARK) i 2007 fremgår det at potensialet for videre språkutvikling er begrenset.»

«I arbeidsevnevurdering av 6. mai 2013, står det følgende under vurdering: «Dine helseplager har som konsekvens nedsatt energinivå, nedsatt konsentrasjonsevne og nedsatt evne til å holde oppmerksomheten i samtaler.»

«Etter folketrygdloven § 12-6 må varig sykdom være hovedårsaken til nedsettelsen av arbeidsevnen/ inntektsevnen. Etter rettens syn er det ingen tvil om at den ankende part har betydelige helseplager som fører til sterkt redusert funksjonsevne. Hun har i tillegg svært begrensede språkkunnskaper. Imidlertid synes samtlige behandlere hun har vært i kontakt med å være samstemte om at det er helseproblemene som er hovedårsaken til at hun hverken har klart å fungere i arbeidslivet eller under rehabilitering. Retten er enig med ankemotparten at sosiale/ språklige årsaker også spiller inn på hennes funksjonsevne. Imidlertid anser retten det som tilstrekkelig bevist at det er sykdommen som er hovedårsaken til arbeidsuførheten. Retten har etter dette kommet til at den ankende part har varig nedsatt inntektsevne/ arbeidsevne med minst 50 prosent på grunn av sykdom jf. folketrygdloven § 12-6 jf. § 12-7.»

Også i dette eksempelet ser man at ulike fagspesialister uttaler seg i en og samme sak Vi ser at fastlege, spesialist i psykiatri, rådgivende lege i Nav, psykologspesialist, arbeidsrådgivningskontoret og tiltaksbedrift er de representerte parter som i et samspill samarbeider om et resultat av den gitte uføresaken. Språket i uttalelsene fra de ulike partene bærer også preg av det faglige skjønnet den enkelte part besitter. Spesialist i psykiatri henviser til psykososiale forhold mens psykologspesialist fokuserer på PTSD som lidelse. Arbeidsrådgivningskontoret viser til språkutfordringer og tiltaksbedrift som gjør arbeidsevnevurdering viser til nedsatt energinivå og konsentrasjonsevne. Gjennom et skjønnsmessig faglig språk fremkommer det at hensynene i saken skiller seg fra hverandre basert på ulike faglige bakgrunner. I siste avsnitt fra utdrag av trygderettkjennelser ser man hvordan Trygderetten gjør en helhetlig vurdering hvor alle faglige hensyn ivaretas og vurderes opp mot hverandre for en samlet konklusjon og avgjørelse. Denne helhetlige vurderingen som Trygderetten gjør i sakene, peker på større grad av systemintegrasjon svarende til NPG sin tankegang om mer helhetlige tjenester.

Av dette eksempelet er private og offentlige tjenesteytere representert, hvilket svarer til NPG sin tankegang om et verdigrunnlag som handler om samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon» mellom politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige organisasjoner (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). Av bakgrunnsinformasjon vet man at også denne saken omfatter involvering av Nav og Trygderetten som henholdsvis ankemotpart og retten.

Henvisninger hentet fra kjennelse TRR-2015-3346 2015:

«Når det gjelder Aps psykiske plager, går det fram av saksdokumentene at hun har hatt depresjonsfølelse siden cirka 2000/2001. Hun har vært behandlet med diverse antidepressiva, og gikk i perioden juni 2012-mai 2013 til behandling hos psykiater C. Ap ble på ny henvist til psykiateren i oktober 2014.»

«Det framgår videre av sakens medisinske opplysninger at Ap har gått til fysikalsk behandling over lengre tid. Behandlingen har imidlertid ikke medført varig bedring. Behandlende lege B skriver i sin erklæring av 17. juni 2015 at Ap er ferdig utredet for nakke og rygg.»

«I 2012 var Ap til utredning hos nevrolog, og i epikrise datert 9. mai 2012 går det fram at det ikke ble funnet nevrologisk sykdom.»

«Ap gjennomførte i perioden 3. desember 2012 til 25. februar 2013 tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet ved Ø, hvor hun var i praksis ved tøyavdelingen i 50 prosent stilling. I sluttrapporten av 19. februar 2013 går det fram det at Ap fikk den minst fysisk utfordrende oppgaven på avdelingen; sortering av tøy på transportbånd. Søvnproblemer medførte at hun fikk komme på arbeid kl. 10.00. Hun ble imidlertid så sliten og syk etter bare noen dager med to timers arbeid, at hun ikke klarte å stille lenger..... Tiltaksarrangøren vurderte etter praksisen at Aps helseplager medfører at hun ikke er klar for arbeid som krevde noe særlig fysisk aktivitet. Det var vanskelig å si hvilke andre aktiviteter hun vil kunne klare.»

«Retten legger etter dette, på samme måte som klageinstansen, til grunn at Ap må anses som tilstrekkelig avklart i forhold til fysisk arbeid. Det kan imidlertid, etter rettens syn, ikke konkluderes med at Ap er tilstrekkelig avklart opp mot ethvert arbeid. Og det er ut fra sakens medisinske opplysninger heller ikke noe i veien for at hun skal kunne delta i arbeidsutprøving i forhold til lettere arbeid / arbeid som ikke krever tyngre fysisk aktivitet. Det framstår ut fra dette som nødvendig at Ap avklares opp mot et mer helsetilpasset arbeid.»

I eksempelet over viser jeg utdragene de involverte parter rettet mot behandlingsforløp og arbeidsutprøving av vedkommende som søker uføretrygd. Her er medisinsk behandling gjennom antidepressiva, samtaleterapi hos psykiater, fysikalsk behandling, nevrologisk utredning og arbeidstrening de representative behandlings- og atføringsformer. Parter som gir behandling eller evaluerer arbeidstrening deltar i et samspill eller samarbeid om et gitt resultat. Ser man til folketrygdloven § 12-5 og kravet om behandlingvilkåret og vilkår om arbeidsrettet tiltak, er det nærmest et krav om samspill fra ulike aktører før et resultat i en søknad om uføretrygd kan foreligge. Slik lovpålagt samarbeid mellom offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige organisasjoner tolker jeg som et politisk samarbeid mot styring av prosesser, tjenesteeffektivitet og resultater som er avhengig av samspill, hvilket igjen speiler NPG som styringsregime (Osborne, 2010).

Også dette eksempelet speiler representasjoner til skjønnsmessig faglige uttalelser hvor ulike hensyn ivaretas sett fra ulike faglige perspektiver. Eksempelvis har psykiater vurdert vedkommende sin depresjon og sett den i lys av behandling med antidepressiva. Lege hensyntar nakke og ryggproblematikk sett i lys av fysikalsk behandling. Nevrolog har fokus på nevrologiske undersøkelser og funn, og tiltaksarrangør ser på arbeidsevnevurdering basert på resultat gjennom arbeidstrening. I siste avsnitt fra rettens uttalelser (Trygderetten) ser man derimot en helhetlig vurdering som ivaretar alle de faglige hensyn. Denne helhetlige

vurderingen som Trygderetten gjør i sakene peker på større grad av systemintegrasjon svarende til NPG sin tankegang om mer helhetlige tjenester.

Kort sammenfattet kan man si at i eksemplene over blir det i kjennelsene henvist til språklige representasjoner som svarer til NPG som logikk gjennom et språk som er skjønnsmessig utformet, helhetlig tjenestetilbud og resultater som er avhengig av samspill.

5.6 Oppsummering av hovedfunn

Selv om nye styringsregimer har etablert seg i ulike tidsperioder, har de ikke erstattet hverandre etter hvert som de har gjort seg gjeldende, men derimot levd side om side og opptrer i dag som hybrider i organisasjoner (Thornton & Ocasio, 2008). Med denne teori som utgangspunkt før analysen forventet jeg, gjennom diskursanalysen av de 18 trygderettkjennelsene, å finne hybriditet av de tre utvalgte diskursene som er styringsregimene Tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG. Jeg finner i høy grad gjennom analysen at denne antagelsen stemmer og vil under presentere hovedfunn av de nevnte diskursene gjennom språklige representasjoner i kjennelsene fra Trygderetten.

5.6.1 Tradisjonell byråkratisk styring

Funn av språklige representasjoner svarende til Tradisjonell byråkratisk styring gjorde seg gjeldende gjennom henviser til lovendring, gjeldende regelverk, krav og rundskriv. I trygderettkjennelsene fant jeg språklige representasjoner som svarte til tankegangen om vektleggelse av politisk utforming og iverksetting gjennom lovverk, direkte henvisning til departement og hierarkisk styring med ovenfra-og-ned styring med klart optrukne ansvarsområder.

Det var ingen markant preg av styringsregimet gjennom språklige representasjoner, derimot fant jeg at bakgrunnen for selve dokumentet i høy grad bærer preg av Tradisjonell offentlig styring gjennom hierarkisk organisering av Trygderetten og Forvaltningshierarkiet (Nav) og gjennom prosesser av vedtaksfatting som eksempelvis lovendringer, politisk styring og reformutvikling, krav og regelverk og vedtaksmyndighet. Det siste funnet svarende til Tradisjonell byråkratisk styring var oppbygging av sakene som tydelig bærer preg av treghet i strukturen gjennom formalisert arbeidsfordeling og saksbehandling. Her så jeg at oppbyggingen av trygderettkjennelsene var tilnærmet lik gjennom hele perioden, kun med unntak av små endringer av ordlyd o.l.

5.6.2 NPM

Funn av språklige representasjoner svarende til NPM kom tydelig frem gjennom rettighetssturt/juridisk språk i form av henvisning til gjeldende lovverk, overprøving av faglig syn, resultatstyring ved henvisning til gjeldende lovverk, og økt brukermedvirkning gjennom i innføring av nye lover og regler som øker brukermedvirkning og tjenesteyting. Språklige representasjoner svarende til NPM var dominerende gjennom analysen.

I samtlige trygderettkjennelser finner jeg henvisning til gjeldende lovverk omhandlende uføretrygd og/eller uføreytelser. Henvisningene dreier seg i stor grad om folketrygdloven som har som mål å sikre økonomisk trygghet, bidra til å utjevne inntekt og levevilkår gjennom livet til den enkelte og bidra til selvhjelp slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv.

Å henvise til Folketrygdloven svarer dermed i høy grad til NPM tankegangen om økt brukermedvirkning og tjenesteyting. Videre i tekstene henvises der hyppig til behandlingvilkåret som foreligger i søknad om uføretrygd. Behandlingsvilkåret skal sikre at hensiktsmessig behandling er utprøvd og peker dermed på at det er lovpålagt å hjelpe dem som har redusert arbeidsevne på vei mot bedre helse. Dette svarer til tankegangen i NPM om å ivareta bruker gjennom gjeldende lovverk samt øke brukermedvirkning gjennom økt involvering i prosessen.

Av tekstens struktur og oppbygging ser man også at den enkelte bruker blir ivaretatt ved medvirkning gjennom belysning av sakens bakgrunn og partenes anførsler. Begge de to avsnittene i trygderettkjennelsene har gjort seg gjeldende gjennom hele perioden, 2005-2022.

I flere saker fant jeg også tekst som viser at faglig uttalelser og anbefalinger blir overprøvd av Nav Arbeid og Ytelser, deretter Nav klageinstans og i noen tilfeller Trygderetten. Det gir seg til uttrykk gjennom at fagpersoner og spesialister tydelig anbefaler uføretrygd sett i lys av gjeldende helseproblematikk, men hvor søknad om uføretrygd i neste omgang ikke blir godkjent av Nav Arbeid og Ytelser, og blir dermed løftet til Nav klageinstans og Trygderetten. Denne logikken svarer til at NPM har høyt fokus på kostnadseffektivitet og resultatstyring gjennom overprøving av faglig syn og hvor skjønnsmessig vurdering ikke blir hensyntatt, men derimot overstyrt ved henvisning til gjeldende lovverk som omhandler krav.

5.6.3 NPG

Funn av språklige representasjoner svarende til NPG ble representert gjennom samspill

mellom flere ulike instanser og et språk som var skjønnsmessig utformet. Det blir i stor grad henvist til flere ulike instanser i en og samme trygderettkjennelse, hvilket svarer NPG sin tankegang om et verdigrunnlag som handler om samarbeid ved «samskapning» og «samproduksjon». Språklige representasjoner som svarer til skjønnsmessig utforming, viser seg gjennom språket i uttalelsene fra de ulike parter som bærer preg av det faglige skjønnnet til den enkelte part. Det faglige skjønnnet viser igjen til at hensynene i sakene skiller seg fra hverandre basert på ulike faglige bakgrunner.

Jeg finner også språklige representasjoner i trygderettkjennelsene som peker på en helhetlig vurdering, svarende til NPG sin tankegang om mer helhetlige tjenester. Dette gjør seg spesielt gjeldende gjennom Trygderetten sin vurdering av den enkelte sak hvor alle faglige hensyn ivaretas og vurderes opp mot hverandre for en samlet konklusjon og avgjørelse. Jeg finner med dette språklige representasjoner svarende til NPG som styringsreform i samtlige trygderettkjennelser som er analysert i denne studie.

Et annet funn av NPG var svarer til innføringen av Nav reformen i 2005. Funnet er basert på at tankegangen i NPG i stor grad har fokus på interorganisatoriske relasjoner, styring av prosesser, tjenesteeffektivitet og resultater som er avhengig av samspill (Osborne, 2010). Bakgrunnen for Nav reformen utspilte seg nemlig gjennom «samskapning» og «samproduksjon» mellom politikere, hvor det var et mål om en felles etat som skulle sørge for samlede tjenester.

Kapittel 6 Konklusjon

Problemstillingen for denne studien var formulert slik:

Hvordan kommer ulike styringslogikker til uttrykk i trygderettkjennelser over tid?

Studien har vist hvordan styringsregimene Tradisjonell byråkratisk styring, New Public Management og New Public Governance kommer til uttrykk og preger avgjørelser i uføresaker gjennom språklige representasjoner av tekst og struktur i trygderettkjennelser, i tiden etter innføring av Nav reformen, altså fra 2005 til 2021. Jeg valgte å analysere trygderettkjennelser fra hele perioden for å se om det var mulig å avdekke tydelige samfunnsendringer svarende til ulike reformepoker. Funn fra analysen viser at styringsregimene Tradisjonell byråkratisk styring, NPM og NPG lever side om side som styringsregimer i den gitte perioden og peker på stor grad av stabilitet i trygderettkjennelsene

fremfor endringer.

Tradisjonell byråkratisk styring kommer til uttrykk i trygderettkjennelsene gjennom henvisning til lovendring, gjeldende regelverk, krav og rundskriv, og gjennom struktur. Strukturen i trygderettkjennelsene bærer i stor grad preg av stabilitet gjennom formalisert arbeidsfordeling og saksbehandling. Med andre ord ser man lite endring av selve strukturen i trygderettkjennelser og prosessen mot søknad av uføretrygd i perioden 2005 til 2021.

NPM kommer til uttrykk i trygderettkjennelsene gjennom rettighetsstyrt/juridisk språk i form av henvisning til gjeldende lovverk, overprøving av faglig syn, resultatstyring ved henvisning til gjeldende lovverk. NPM kommer også til uttrykk i økt brukermedvirkning gjennom i innføring av nye lover og regler som øker brukermedvirkning og tjenesteyting.

NPG kommer til uttrykk i trygderettkjennelsene gjennom samspill mellom flere ulike instanser og et språk som er skjønnsmessig utformet, i form av faglig vurdering som hensyntas av den enkelte profesjon/ekspertise.

I flertallet av sakene kommer det frem at faglig vurdering blir overprøvd av Nav Arbeid og Ytelser, deretter Nav klageinstans og i noen tilfeller Trygderetten, med henvisning til gjeldende lovverk, spesielt Folketrygdloven. Funnene svarer til at vedtak omhandlende uføretrygd i høy grad preges av gjeldende lovverk og resultatstyring, og i mindre grad skjønnsmessig vurdering fra de involverte parter som uttrykker sin faglige vurdering.

I praksis betyr det at saker omhandlende søknad om uføretrygd nærmest utelukkende må imøtekomme de krav og lovreguleringer som ligger til grunn før innvilgelse av uføretrygd blir vedtatt. Studien har vist at det er svært få tilfeller i søknad om uføretrygd hvor man finner at unntak fra lovverket blir praktisert. Vi finner også få tilfeller hvor skjønnsmessig vurdering blir overprøvd av gjeldende krav og lovreguleringer. Her peker jeg spesielt på behandlingvilkåret og krav om arbeidsevnevurdering i Folketrygdloven som fremstår nærmest ufravikelig.

En implikasjon av dette er viktigheten av at alle involverte parter i en prosess mot søknad om uføretrygd, må være bevisst sitt ansvar og til enhver tid følge de krav som foreligger. Eksempelvis vil det for bransjen Arbeid og Inkludering være avgjørende at arbeidsevnevurdering er tilstrekkelig utprøvd før en avslutter et tiltak og uttaler seg om anbefaling av uføretrygd for brukeren, (ref krav om arbeidsevnevurdering i Folketrygdloven).

Videre er det viktig for alle involverte behandlere, for eksempel spesialister og leger, at all nødvendig behandling er utprøvd og at der foreligger dokumentasjon som tilsier at det ikke er forutsetning for bedring av helsesituasjon, (ref behandlingstvilkåret i Folketrygdloven).

Videre er det en forutsetning at det foreligger en viss grad av samspill og samarbeid mellom de involverte parter, hvilket svarer til enighet om sakens innstilling i forhold til søknad om uføretrygd eller ei. Viktigheten av samspill og samarbeid speiler seg i det faktum at dersom det foreligger uavklarte forhold hos en behandler, lege, tiltaksarrangør eller andre vil saken i teorien ikke være avklart. Dersom saken ikke er avklart peker det på at nødvendige krav ikke er innfridd og søknad om uføretrygd trolig vil bli avslått av både Nav Arbeid og Ytelser, klageinstansen og Trygderetten. Det vil igjen føre til en ny runde med omfattende prosesser dersom brukeren ønsker å søke om uføretrygd på et senere tidspunkt.

For videre forskning kan det være utfyllende med en kvalitativ studie som tar utgangspunkt i intervju med ansatte i Nav Arbeid og Ytelser og i Trygderetten. I denne studien peker jeg på hva som foreligger av organisering, lover, regelverk og overordnede regimer mm, men tar ikke høyde for de individuelle vurderinger som ligger til grunn i vurdering og vedtaksfatting hos verken Nav Arbeid og Ytelser eller Trygderetten.

Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Tildelingsbrev*.
- Arbeids- og sosialkomiteen. (2015). *Innstilling til Stortinget 77L*.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). *Tildelingsbrev for 2020*.
- Berg, H. (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV : oppfølgingsundersøkelse 2012* (Bd. 2012-10). Proba samfunnsanalyse.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966). *Den samfundsskabte virkelighed : en videnssociologisk afhandling* (3. opl. utg.). Lindhardt og Ringhof.
- Bouckaert, G., B. Guy Peters og Koen Verhoest. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management. *Houndmills: Palgrave Macmillan*.
- Christensen, T., Egeberg, M., L?greid, P., Aars, J. & Christensen, T. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Cooren, F. o. (2004). Textual Agency: How Texts Do Things in Organizational Settings. *Organization (London, England)*, 11(3), 373-393.
<https://doi.org/10.1177/1350508404041998>
- Datatilsynet. (2015). Anonymisering av personopplysninger, Veilder.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Domstoloven. (1927, 03.03.2022). *Lov om domstolene (LOV-1915-08-13-5)*. Lovdata.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1915-08-13-5/KAPITTEL_4#%C2%A754
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- Flaa, P. (1995). *Innføring i organisasjonsteori* (4. utg. utg.). Universitetsforl.
- Folketrygdloven. (2011). *Lov om endring i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til utføre)*. . Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2011-12-16-59>
- Forvaltningsdatabasen. (u.å, 31.10.2022). *NAV Arbeid og Ytelser Forvaltningshierarki*. NSD.
<https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57113/hierarki>
- Forvaltningsdatabasen. (u.å 31.10.2021). *Nav Arbeid og Ytelser Endringshistorie* NSD.
<https://www.nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57113/endringshistorie>
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge and The discourse on language*. Pantheon Books.
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313-329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kvale, S., Anderssen, T. & Rygge, J. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad notam Gyldendal.
- Lovdata. (2007). *Vedlegg 1 til NAV-loven – Fullmaktoversikt*.
https://lovdata.no/nav/rundskriv/v1-30-00#KAPITTEL_13
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
<https://doi.org/10.1086/226550>
- Nav. (2016). *Kravspesifikasjon for tiltaksarrangører: Arbeidsforberedende trening AFT*.
- Nav. (2019a). *Hvilke helseopplysninger og legerklæringer trenger NAV - uføretrygd*.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/leger-og-andre->

- [behandlere/uforetrygd-informasjon-for-leger/hvilke-helseopplysninger-og-legeerklæringer-trenger-nav-uforetrygd_kap](#)
- Nav. (2019b). *Vilkårene for uføretrygde - for leger*. https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/leger-og-andre-behandlere/uforetrygd-informasjon-for-leger/vilka%CC%8Arene-for-uforetrygd-for-leger_kap
- Nav. (2021). *To styringslinjer*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav/to-styringslinjer>
- Nav. (u.å). *Mottakere av uføretrygd, etter kjønn og alder. Pr 30.06.2010-2019*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforetrygd-etter-kjonn-og-alder.pr.30.06.2010-2019.antall>
- Nav. (u.å). *Mottakere av uføreytelser, etter kjønn og alder. Pr. 31.12.2000-2009*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/sykefravar-statistikk/tabeller/mottakere-av-uforeytelser-etter-kjonn-og-alder.pr.31.12.2000-2009.antall>
- Neumann, I. B. & Neumann, I. B. (2021). *Innføring i diskursanalyse : mening, materialitet, makt* (2. utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Regjeringen. (2014). *Uførereformen iverksettes i 2015*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/nyheter/2014/Uforereformen-iverksettes-i-2015/id2005733/>
- Regjeringen. (2018a). *Om Inkluderingsdugnaden*. <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnad/id2599965/>
- Regjeringen. (2018b). *Statsbudsjettet 2019: A til Å*. <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2019/statsbudsjettet-2019-a-til-a/id2724650/?expand=2736610>
- Regjeringen. (2020). *Statsbudsjettet 2021: A til Å*. <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2021/statsbudsjettet-2021-a-til-a/id2765698/?expand=2767502>
- Regjeringen. (u.å -a). *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
- Regjeringen. (u.å -b). *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288-304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor : innover eller bli innvert*. Universitetsforlaget.

- St.meld nr.9 (2006-2007), R. *Arbeid, velferd og inkludering*. . Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005), R. Ny arbeids- og velferdsforvaltning *Stortingsproposisjon*.
- St.prp. nr. 51 (2008–2009). Redegjørelse om situasjonen i arbeids og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids og velferdsetaten. *Stortingsproporsisjon*.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.). Fagbokforl.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). *Institutional logics. The SAGE Handbook of organizational institutionalism*. 840. 99-128. SAGE.
- Trygderetten. (2015). *Årsrapport*.
- Trygderetten. (2020). *Årsrapport*.
- Trygderetten. (u.å -a). *Om Trygderetten*. <https://trygderetten.no/nb/om-trygderetten>
- Trygderetten. (u.å -b). *Trygderetten er organisert på følgende måte*. <https://trygderetten.no/node/1>
- Trygderetten. (u.å -c). *Trygderettens historie*. <https://trygderetten.no/nb/trygderettens-historie>
- Trygderettsloven. (1967, 03.03.2022). *Lov om anke til trygderett. (LOV-1966-12-16-9)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1966-12-16-9>
- Velferdsdirektoratet. (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV : evalueringsrapport* (Bd. nr. 2011-06). Proba samfunnsanalyse.
- Weber, M., Fivelsdal, E. & sterberg, D. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg. utg.). Gyldendal.
- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde Universitetsforl. Samfundslitteratur.
- Åsheim, H. (2019). Du vil ha behov for ytterligere arbeidstrening. En studie av begrunnelser i arbeidsavklaringsprosess. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(4), 238-253. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-04-01>