|  |  |
| --- | --- |
| Arbeids- og sosialdepartementet |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  | Vår fil: B20-GC NOU 2020:9 Blindsonen |
|  | Vårt Arkiv: Interessepolitikk |
|  | Saksbehandler: Grete Crowo |

Oslo 21. september 2020

# Høringssvar – NOU 2020:9 Blindsonen

FFO har gjennomgått NOU 2020:9 Blindsonen, granskning av feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området. Vi vil med dette avgi vårt høringssvar. Dere finner noen konkrete anbefalinger under hvert hovedpunkt. Sitatene i teksten er hentet fra granskningsrapporten.

# Manglende oppmerksomhet på frihet og individuelle rettigheter for brukerne

FFO vil gi honnør til Granskningsutvalget for en god og grundig rapport. For oss som representerer brukere av helserelaterte ytelser, samt foreldre med syke barn som mottar pleiepenger, er det svært viktig at rapportens funn og anbefalinger bidrar til reell endring og tydelige kvalitetsforbedringer. Dette gjelder både i forhold til kompetanse på EØS-regelverket og åpenbare behov for systemforbedringer både i og mellom departement, NAV, domstolene og Trygderetten. I tillegg vil vi be om at det nedsettes et grundig og systemisk arbeid i økt rettsikkerhet til alle NAV-brukere.

FFO er opprørte over at det var mulig å videreføre norsk trygdelovgivning med tilhørende bestemmelser i så mange år uten å ivareta grunnleggende individuelle EØS-rettigheter for NAV-brukere - både retten til fri bevegelse som EØS-borger og som mottaker av ytelser fra folketrygden. Vi mener det er mange situasjoner hvor det er helt urimelig å begrense brukerens bevegelsesfrihet, også uavhengig av EØS-retten. Vi støtter selvsagt at tiltak, oppfølging, medisinsk behandling m.m. må overholdes. Samtidig mener vi det alltid må være en rimelighet mellom krav og vilkår knyttet til tiltak/oppfølging og brukernes behov for å leve selvstendige og frie liv når man mottar helserelaterte ytelser. Alle tilfeller bør derfor vurderes mer skjønnsmessig, også når det gjelder reiser og midlertidige opphold utenfor EU[[1]](#footnote-1).

Utvalget har ikke funnet grunnlag for å anta at feiltolkningen er resultat av en bevisst politikk. FFO ser likevel ikke for seg at feiltolkningen av EØS-retten, og feilpraktiseringen som følge av dette, kunne skjedd i så mange år om det ikke samtidig var økende politisk og forvaltningsmessig oppmerksomhet på bekjempelse av trygdemisbruk, og på økt kontroll og reduksjon av trygdeeksport[[2]](#footnote-2). Det var en bevisst politikk at det ble brukt mer ressurser på å avdekke trygdesvindel, og det ble gitt utvidede fullmakter til NAV kontroll. Det har også vært politisk styring for å effektivisere NAV, noe som har ført til kutt i faglig kompetanse på området.

Vi mener at Stortinget, enkelte partier og representanter har hatt en rolle gjennom å gi politiske signaler og føringer om å avdekke trygdemisbruk og hindre trygdeeksport, samt å gjøre vedtak om kutt i ressurser til NAV. Dette i tillegg til manglende oppmerksomhet i Stortinget på å klargjøre de rettighetene medlemmer av folketrygden har etter EØS-avtalen, har bidratt til at våre parlamentarikere har havnet i blindsonen.

Brukerne må få økt bistand til å ivareta sine rettigheter på NAVs ansvarsområder. Situasjonen som er gransket av utvalget har tydeliggjort nødvendigheten av at det må etableres en ordning med NAV-ombud lik den som eksisterer i helsesektoren, etter modell av pasientombudene. Vi henviser til Granavolden-plattformen der regjeringen sier den ønsker å utrede etablering av et NAV-ombud som del av de fylkesvise pasient- og brukerombudene. FFO synes derfor det var underlig at regjeringspartiene i Stortinget og FrP gikk inn for at et NAV-ombud best kan fungere som en ordning under Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), før det ble utredet. Vi mener det ikke er til det beste for saken at det nå er Stortinget selv som skal å utrede dette videre koblet til Haberg-utvalget, og at regjeringen dermed er «frikoblet» videre prosess angående opprettelse av NAV-ombud.

Anbefalinger:

* FFO mener det bør anerkjennes en sterkere sammenheng mellom politiske holdninger, føringer og vedtak for å få avdekket mer trygdemisbruk, økte ressurser til kontroll og debatten om å redusere trygdeeksport, og den blindsonen som er oppstått når det gjelder oppmerksomhet på trygdemottakeres rettigheter.
* FFO ber om at det det etableres en ordning med NAV-ombud etter modell av pasientombudene som eksisterer i helsesektoren.

# Systemsvikt, tillitskrise og mangel på rettssikkerhet

EØS-skandalen har vist en omfattende systemsvikt og har utløst en tillitskrise til mange ulike myndighetsaktører. Utvalgets leder, Finn Arnesen, uttalte da rapporten ble lagt frem 4. august at[[3]](#footnote-3):

«*NAV og Arbeids- og sosialdepartementet har hovedansvaret for feiltolkningen av EØS-regelverket, men verken domstolen, påtalemyndigheten, trygderetten eller lovgiver har skjøttet sine oppgaver»*

Vi vil komme tilbake til hva dette har medført når det gjelder NAV, som er utpekt som hovedansvarlige for feilpraktiseringen[[4]](#footnote-4). Her vil vi kort kommentere de andre mest sentrale aktørene som har ansvar for systemsvikten og trygdeskandalen.

Departementene, og spesielt Arbeids- og sosialdepartementet, har fått svekket sitt omdømme knyttet til lovarbeidet og som styrende organ. Det må sikres tilstrekkelig kompetanse og kvalitetssikring i lovgivningsarbeidet. Vi opplever det som urovekkende at medlemmer av folketrygdens rett til fri bevegelighet etter EØS-regelverket ble oversett i lovutredningen så sent som i 2017, i forbindelse med endringer og innstramming av oppholdskravet i arbeidsavklaringspengeordningen. jfr. Prop. 74 L (2016–2017).

Vi merker oss også særmerknader i utredningen som stiller spørsmål til at departementet ikke ante noe om feilpraktiseringen og strafferegimet i disse sakene:

*«Det at det i tillegg er satt mål for tilbakekreving av beløp, har vært fokus på å anmelde «misbruk» og fokus på å hindre trygdeeksport, innebærer at det er vanskelig å forstå at «ingen», på noe tidspunkt forsto at dette kunne ha betydning for straffesaker, før sommeren 2019.»*

Vi støtter et samlet utvalg i at det er kritikkverdig at departementet ikke hadde innsikt i hva som skjedde i NAV og domfellelsene av disse brukerne.

Trygderetten og domstolene skal være garantister for rettsstaten også når brukeres rettigheter skal sikres. Det er derfor svært alvorlig at dette ikke skjedde, heller ikke etter at det kom domsavgjørelser som frifant brukerne på grunn av feiltolkning og uriktige vedtak i NAV. Disse uavhengige rettsorganene har støttet opp om systemets og NAVs feilbehandling av brukere i lang tid. Etter vår mening har også rettssystemet bygget opp et strafferegime der det mange steder ikke virker å være samsvar mellom handling og forbrytelse, uavhengig av om dette var en rett til bevegelse brukeren hadde etter EØS-reglene eller ikke. Å komme i fengsel for kun å ha oppholdt seg i nabolandet, på tidspunkt hvor det ikke ville hindret oppfølging eller andre pålagte tiltak overfor brukeren, er ikke en rettsstat verdig.

Anbefalinger:

* FFO støtter de anbefalte tiltakene og læringspunktene som rettes mot de ulike ansvarlige aktørene. Vi vil sterkt påpeke at alle organene/etatene som ansvarliggjøres i rapporten har en selvstendig plikt til å ivareta brukernes rettigheter og rettssikkerhet. Vi vil understreke anbefalingen om at Arbeids- og sosialdepartementet må sikre en nærhet til NAV som gir dem innsyn i praksis på sentrale områder.
* FFO påpeker at alle organ og etater som har vært involvert i feilpraktiseringen, tap av rettigheter og frihet, tap av penger og muligheter, straff og ødelagte liv må legge grundige strategier for å kunne bygge opp ny tillit i befolkningen og fra brukere av NAV.

# Myndighetene bør umiddelbart begynne å se på saker fra 1994 til 2012

Flertallet i utvalget mener det allerede nå er nok grunnlag i utredningen til at myndighetene kan se på saker helt tilbake til 1994. Det gjelder saker som ikke er omfattet av reglene om fri bevegelighet for arbeidskraft og reglene om retten til fri etablering, men som kan knyttes til rett til tjenesteutveksling. FFO støtter utvalget i dette, og ber departementet igangsette gjennomgang av enkeltsaker før 2012 som kan være feilaktig behandlet. Departementet bør lytte på utvalgets flertall, som anbefaler å ikke vente med dette arbeidet til etter at domstolene har avgjort tjenestereglenes anvendelse.

Selv om utvalget ikke har kunnet konkludere med at det var noen gjennomgående feil i forvaltningspraksis før 2012, så er det svært alvorlig for de enkeltbrukerne som kan være feilaktig dømt fra 1994 til 2012. Om det avdekkes en forvaltningspraksis knyttet til opphold hvor reglene om fri bevegelse for tjenester burde kommet til anvendelse, blir sakens karakter før 2012 enda mer alvorlig.

Anbefaling:

* FFO støtter flertallet i utvalget i at EØS-retten som gjelder fri bevegelighet og tjenesteutveksling, burde gitt innlendinger lov til å ta med helserelaterte kontantytelser på ferie/fritidsreiser uavhengig om reisen var økonomisk aktivitet.

# Forvaltningspraksis og holdninger i NAV inn mot trygdemottakere[[5]](#footnote-5)

FFO støtter utvalgets konklusjon om at NAV er hovedansvarlig for feilpraktiseringen av folketrygdens oppholdskrav ved reiser i EØS-området. Det er sterkt urovekkende det som avdekkes rundt kultur og forvaltningspraksis i NAV. Etter vår mening er dette forhold som ikke kan isoleres til denne konkrete skandalen. Rapporten peker på alvorlige svakheter i NAVs organisering og organisasjonskultur. Dette er svakheter som kan gi tilsvarende alvorlige utfall også for andre brukere enn de som omfattes av EØS-regelverket:

*«Nav har vært preget av en forvaltningskultur med klare svakheter. Det har ikke vært tradisjon for å stille spørsmål ved etablerte sannheter eller si fra om problemstillinger som ikke er ens eget ansvar.»*

Det er ingen enkel oppgave å endre forvaltningskultur, og i en etat som har vært gjennom så mange omstillinger er det ekstra utfordrende. FFO viser til at utvalget peker på mye av dette som et lederansvar:

*«Håndteringen av denne saken innad i Nav-systemet bærer etter utvalgets syn preg av mangel på varslingskultur, ansvarspulverisering og en uakseptabel mangel på proaktivitet. Dette er et lederansvar, og bør ikke skyves over på enkeltmedarbeidere.»*

FFO vil påpeke at mye av kontroll- og sanksjonskulturen i NAV ikke kan ha utviklet seg i et vakuum. Vi mener at politiske føringer og styringskrav fra Arbeids- og sosialdepartementet må ha ført til at NAV kunne utvikle en slik uheldig organisasjonskultur. Vi vil omtale organiseringen av NAV nærmere nedenfor, men også ressurssituasjonen og pålegg fra departement må etter vårt skjønn ha medført at forvaltningspraksisen mer og mer har dreid seg om å kontrollere og avdekke trygdesvindel, samt hindre at ytelser tas med på reiser/opphold i EØS:

*«Det oppleves videre at for mye av ansvaret for den feilpraktiseringen som de senere årene har fått alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner, legges på Nav, uavhengig av overordnet ansvar.»*

Anbefalinger:

* FFO støtter utvalgets anbefalinger til tiltak og læringspunkter som gjelder NAVs forvaltningspraksis og kultur. Alle ledd og nivå i NAV må gjennomgås for å endre denne kulturen, og målet må være et mer brukervennlig NAV. Det er også viktig at etaten gjør noe med organisasjonskulturen og faren for silotenkning.

# NAVs organisering

Forvaltningspraksis henger sammen med forvaltningskultur, men er også et resultat av organiseringen i NAV. Det trengs strukturelle tiltak for å få til endringer.

Utvalget har avdekket mange organisatoriske svakheter og mangler i NAV. Vi har spesielt merket oss at etaten har manglet systemer for internkontroll, kvalitetssikringssystemer og gode nok rutiner for å løfte saker ved behov. Vi mener det svekker brukers rettssikkerhet kraftig at etaten har manglende mulighet for en reell to-instansbehandling av klagesaker, slik forvaltningsloven krever.

Det er også svært kritisk at brukerne ikke har mulighet til å få enhetlig utformet informasjon, og at det ikke er rutine at saksbehandler eller veileder gir beskjeder skriftlig. Det kunne styrket brukers rettssikkerhet at det fantes skriftlig dokumentasjon på godkjenning til å reise ut av landet:

*«Berørte brukere har stolt på muntlige beskjeder de fikk i møter og dialog med saksbehandler, noe som «slo tilbake» på dem senere.»*

Det er heller ikke akseptabelt at det er tydelige mangler i samhandlingen mellom ulike deler av organisasjonen i NAV, som har ført til motstridende eller mangelfulle opplysninger, og at informasjonen er formulert slik at mottakeren ikke forstår den.

Funnene i utredningen rundt manglende kompetanse knyttes i størst grad til kunnskap og innsikt i sammenhengen mellom EØS-regelverk og trygdelovgivningen, og hvordan dette er organisert. Samtidig er det opplysninger i rapporten som gir grunnlag til å se på kompetansemangelen ut over kun dette konkrete forvaltningsansvaret:

*«Direktoratets faglige ansvar for det regelverket etaten forvalter, reflekteres tilsynelatende ikke i de faglige ressursene direktoratet besitter.»*

*«Ansatte i departementet, direktoratet og Nav Klageinstans peker alle på at det er en utfordring at direktoratet har det faglige ansvaret for etatens virksomhet, men ikke har tilstrekkelig fagkompetanse til å forvalte dette ansvaret»*

Det er ikke bra at blant annet direktoratet over tid har er blitt «slankere», i betydningen at fagkompetanse er flyttet ut av direktoratet til andre enheter, samtidig som direktoratet har samme fagansvar. Når utvalget påpeker at manglende kompetanse, kapasitet, kommunikasjon og kritisk tenkning synes å ha preget det praktiske gjennomføringsarbeidet med trygdeforordningene i etaten, mener vi det er merkelig om ikke samspillet mellom disse mangelfulle organisatoriske faktorene også har bidratt til å svekke etatens forvaltningsarbeid på andre området.

Anbefalinger:

* FFO støtter utvalgets anbefalinger til tiltak og læringspunkter knyttet til NAVs organisering. Vi vil spesielt påpeke behovet for bedre systemer for internkontroll og kvalitetssikringssystemer, og at det må opprettes en reell to-instansbehandling av klagesaker slik forvaltningsloven krever.
* FFO ber om at kompetansebehovet i NAV-forvaltningen løftes, og også vurderes opp mot behov for ressurser og fagkompetanse på områder som ikke er gransket av utvalget.

Med vennlig hilsen

**FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON**

 

Eva Buschmann Lilly Ann Elvestad

Styreleder Generalsekretær

1. I enkelte situasjoner vil kravet om at man kun kan beholde AAP i inntil 4 uker per kalenderår ved utenlandsopphold utenfor EU/EØS, være for strengt. Det samme gjelder sykepenger, som kun gis i en begrenset periode i land utenfor EØS. Jfr. Rundskriv til ftrl kap 8 – Sykepenger, er det ikke mulig å si noe generelt om for hvor lenge sykepenger under utenlandsopphold kan ytes, men det er en etablert praksis som viser at man har godtatt 4 ukers opphold i utlandet som en «begrenset periode» i lovens forstand. FFO foreslår samtidig ikke i denne høringen endringer i regelverket ved utenlandsopphold utenfor EU/EØS. [↑](#footnote-ref-1)
2. Selv om begrepet trygdeeksport tradisjonelt har vært brukt om saker der trygdemottaker bor i eller flytter til utlandet, så mener vi at holdningene til trygdeeksport underbygger en allmenn oppfatning om at bevegelsesfriheten til trygdemottakere må begrenses. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.nav.no/no/person/innhold-til-person-forside/nyheter/70.000-arbeidsgivere-har-meldt-inn-opplysninger-til-nav/granskningsrapport-om-eos-saken-lagt-fram-i-dag-kritikk-av-samtlige-involverte-organer> [↑](#footnote-ref-3)
4. NAV har hovedansvaret for feilpraktiseringen, samtidig har Arbeids- og sosialdepartementet, Trygderetten, påtalemyndigheten, advokater, domstolene og akademia et betydelig ansvar. (Side 22 i rapporten) [↑](#footnote-ref-4)
5. I rapporten blir berørte brukere omtalt om «trygdemottakere». Vi inkluderer alle som mottar helserelaterte ytelser inkluderes i dette begrepet – uavhengig om de er en midlertidig ytelser som sykepenger og AAP, eller varig uføretrygd. [↑](#footnote-ref-5)