

Rettssikkerhet i Nav: Prinsippstyrt begrunnelse

Sluttrapport 2026

Av Erik O. Eriksen i samarbeid med Andreas Eriksen, Fredrik D. Hjorthen og Martin Moland.

ARENA Senter for Europaforskning

Universitetet i Oslo

1. juni 2026

Forord

Prosjektet *Rettsikkerhet i Nav: Prinsippstyrt begrunnelse (RETTS)* ved ARENA – Senter for europaforskning ved Universitet i Oslo - startet 01.10.2022 og endte 28.02.2026. Med basis i en teori om prinsippstyrt begrunnelse, har RETTS har studert rettsikkerhet i Nav og undersøkt hvordan beslutningstakere tolker regelverk og begrunner vedtak. Siktemålet med de empiriske undersøkelsene har vært å undersøke begrunnelsesprinsippenes relevans og klarlegge betingelser for tillitsverdig saksbehandling i Nav. Forskergruppen har bestått av Erik Oddvar Eriksen (leder), Andreas Eriksen, Fredrik D. Hjorthen og Martin Moland.

Resultatene har vært diskutert på flere arbeidsseminarer ved ARENA med ekstern deltakelse og på et seminar ved Oslo-Met. De er presentert i foredrag for offentlige etater og et arrangement i regi av Partnerforum. Oversikten over publiserte arbeider er listet til slutt i rapporten. Vi er takknemlige for kommentarer fra blant andre Mads Andenæs, Pernille Sandberg Drtina, Christoffer Conrad Eriksen, Knut Fossetøl, Hans Petter Graver, Aksel Hatland, Ingunn Ikdahl, Lars-Inge Terum, Talieh Sadeghi, samt fra ulike tidsskriftredaksjoner og anonyme fagfeller. Prosjektet er finansiert med FoU-midler fra Nav. Vi takker Nav for bevilgning, for tilgang til data, for hjelp med gjennomføring av vignettstudien og for kommentarer til en tidligere variant av rapporten. En særlig takk til seniorrådgiver Lise Klette.

Om rapporten

I denne sluttrapporten presenterer vi funnene fra prosjektet. En del av innholdet i rapporten bygger på arbeider som allerede er publiserte eller innsendt til tidsskrift. Derfor kan rapporten framstå som en *artikkelsamling*. Vi har tilrettelagt noe av dette innholdet for å skape en sammenhengende fremstilling i rapporten. Slik unngår vi for mye repetisjon, men det er fremdeles slik at leseren vil oppleve at vi kommer tilbake til noen punkter flere ganger. Vi har imidlertid vurdert dette som hensiktsmessig av flere grunner. For det første bidrar det til at de ulike kapitlene kan leses som noenlunde frittstående bidrag. For det andre understreker det at Navs begrunnelsespraksis er et komplekst fenomen som må behandles på nyansert vis både normativt og deskriptivt. For det tredje er de publiserte artiklene originale og setter Navs praksis inn i en større politisk og normativ sammenheng. Det gjelder kapitlene 2, 4 og 6.

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag (s. 4)

Kapitlet presenterer et kort sammendrag av rapporten.

2. Forvaltningsfilosofi og EØS-gjennomføring (s. 6)

Kapitlet drøfter hvordan forvaltningen håndterer gjennomføring av EØS-rett under usikkerhet og komplekse hensyn. Tre modeller for beslutningstaking presenteres som uttrykk for ulike normative prioriteringer i forvaltningen.

3. Betingelser for tillitsverdig begrunnelse (s. 17)

Kapitlet klargjør hvorfor rettssikkerhet er knyttet til prinsipper. Rettssikkerhet forstås som et spørsmål om tillitsverdig og begrunnet regelanvendelse, noe som krever skjønn og integrasjon av motstridende hensyn.

4. Rettssikkerhet gjennom begrunnelse: Nav og den offentlige bruken av fornuft (s. 24)

Kapitlet utvikler et normativt rammeverk for begrunnelse basert på legitimitetshensynene effektivitet, kompetanse, legalitet og rimelighet. Materielle og prosedurale rettssikkerhetskrav ivaretas av en prinsippstyrt offentlig fornuft.

5. Rettssikker begrunnelse. Hva sier kildene? (s. 42)

Kapitlet undersøker hvordan krav til begrunnelse kommer til uttrykk i klagesaker og intervjuer. Analysen viser variasjon og mangler i hvordan begrunnelseskravet forstås og praktiseres. Vignettundersøkelsen til saksbehandlere i Nav sporer holdninger og mulige læringseffekter.

6. Fra prinsipper til praksis: Hvordan kan deliberative møteplasser skape rettssikre begrunnelser i Nav? (s. 68)

Kapitlet undersøker rammeverkets empiriske relevans og foreslår deliberative møteplasser som en måte å styrke kvaliteten på begrunnelser gjennom strukturert faglig diskusjon.

7. Deliberasjon i praksis (s. 88)

Kapitlet knesetter de organisasjons- og argumentasjonsprinsipper som gjelder for deliberative møteplasser. Videre illustrerer det hvordan slike møteplasser kan virke ved å la en tenkt gruppe ta stilling til en klage avslag om arbeidsavklaringspenger.

8. Grenser for digitalisering (s. 96)

Kapitlet diskuterer digitaliseringens betydning for begrunnelsespraksis, særlig hvordan standardisering kan påvirke skjønn og etterprøvbarehet. Kapitlet problematiserer spenningen mellom effektivitet og rettssikkerhet i digitale systemer.

9. Liste over prosjektets publikasjoner (s. 100)

1: Sammendrag

Vedtak i Nav berører borgernes friheter og rettigheter. De skal derfor ikke være vilkårlige, men begrunnede. Riksrevisjonen og andre har kritisert Nav for mangelfull oppfyllelse av begrunnelsesplikten. Det handler ikke bare om at vedtak kan være vanskelige å forstå; begrunnelsene er ofte ufullstendige med tanke på hvilke hensyn som tas i betraktning. Dette kan imidlertid ikke bøtes på med enkle regler og prosedyrer. Det kreves *skjønn* for å gjøre komplekse vurderinger som forener rettferdighet og faglighet. Som EØS-medlem må norsk forvaltning også ta høyde for at forventningene til skjønnsbruk skjerpes i møte med EUs krav til begrunnelse. Men hva innebærer en adekvat begrunnelsespraksis i Nav?

Påbudet om at begrunnelser skal gå utover mekanisk regelanvendelse må forenes med rettsstatsprinsipper som forutsigbarhet og konsistens. Farene ved skjønnsbruk i utformingen av begrunnelser inkluderer forskjellsbehandling, fordommer og andre former for vilkårlighet. I Nav er skjønnet lovbundet, og vedtak skal begrunnes i henhold til prinsipper for god forvaltningspraksis. RETTS-prosjektet har i dette henseende klargjort det normative rammeverket for god begrunnelse i form av en *prinsippstyrt offentlig fornuft*. Denne fornuften ivaretar materielle og prosedurale rettssikkerhetskrav ved at skjønnsbruken styres av et sett med prinsipper som respekterer alle sentrale hensyn. Prosjektet har klargjort hvorfor det trengs konkrete og Nav-tilpassede prinsipper. Disse er utledet av legitimitetshensynene legalitet, kompetanse (kunnskap), effektivitet og rimelighet. Prinsippene utgjør et normativt rammeverk for rettssikkerhet som kan anvendes av ikke-jurister, både internt i Nav og av berørte parter. Prosjektet har utviklet en teori om rettssikkerhet gjennom begrunnelse som går ut på å fylle gapet mellom rettsnorm og beslutning ved hjelp av prinsippstyrt dømmekraft.

Den prinsippbaserte teoriens praktiske relevans har blitt dokumentert gjennom analyser av 12 klagesaker og 19 dybdeintervjuer med ansatte i Nav. En vignettstudie blant Nav-saksbehandlere er også gjennomført. Materialet har ikke bare demonstrert hvordan prinsippene er virksomme i faktiske begrunnelsesprosesser, det viser også hva som blir kritikkverdig når prinsippene ikke overholdes. Analysen av klagesakene viser at det er store forskjeller i kvaliteten på begrunnelsene og at kvaliteten varierer systematisk mellom nivåene i Nav-systemet. Problemene handler særlig om at relevante hensyn ofte kommer inn på en formalistisk og oppramsende måte. De ferdige malene bli for styrende, og relevant hensyn kan dukke opp først i løpet av klageprosessen. Informantene fra Nav Arbeid og Ytelser og Nav Klageinstans knytter årsakene til stor gjennomstrømning av ansatte og varierende kompetanse og erfaring.

RETTS-prosjektet har diagnostisert dette som et to-delt problem:

1) Mangelfulle begrunnelser handler delvis om svak *juridisk kompetanse* blant Navs saksbehandlere. Svak opplæring og sviktende argumentasjon i forhold til begrunnelseskravet er et gjennomgående tema både i klagesakene og i intervjuene med ansatte. Svak EØS-kompetanse er også et tema. Denne kompetansen er nødvendig for å sikre at vedtak er begrunnet med hensyn både til materielle retter fra EU-lov og til prosedurale rettigheter knyttet til opplysning av saken.

2) Mangelfulle begrunnelser handler også om *systemiske* forhold. Vi har identifisert opplevelser av manglende kontaktpunkter mellom nivåer, hvor informasjon kan sirkulere oppover og nedover. I tillegg rapporteres det om begrenset kapasitet til innholdsmessig begrunnelse, ettersom saksmengden kan være stor og komplisert. Samtidig mangler det felles normative standarder for begrunnelse utover ferdige maler og de minimumskravene som forvaltningsloven og rundskriv stiller.

Prosjektets «avjuridifiserte» rettsikkerhetsbegrep, som kommer med et krav om individuell begrunnelse av vedtak, gjør det mulig å identifisere grensene for automatisering. Dette begrepet bidrar til å klargjøre at visse former for digitalisering kan medføre tap ved at kravene til begrunnelse bare tilsynelatende blir oppfylt. Både mangel på individuell kompetanse og på felles forståelse kan avhjelpes ved aktiv bruk av det prinsippbaserte rammeverket i regelmessige møter mellom saksbehandlere. På ad hoc-basis er det allerede diskusjon av aktuelle dilemmaer på fagmøter, på og mellom kontorer, samt i møter mellom nivåer. På grunnlag av prosjektets erfaringer foreslår vi å systematisere denne praksisen ved å etablere det vi har kalt *deliberative (drøftende) møteplasser* hvor vanskelige saker – eksempelsaker – kan diskuteres med sikte på å bli enige om hvordan de skal behandles. En deliberativ struktur på møteplasser gjør at synspunkter og vurderinger behandles på et åpent og saklig vis. Møteplassen kan bestå av «advokaten» for søker, saksbehandler, en annen ansatt, samt en ordstyrer som ser til at begrunnelsesprinsippene overholdes. På deliberative møteplasser klargjøres prinsippenes betydning og relevans for aktuelle lovfortolkninger. De trengs også når det oppstår uklarheter og uenigheter om hvordan lover skal praktiseres, om hvordan rundskriv, styringssignaler og instruksjoner skal forstås. Slike møteplasser stimulerer læring og virker normdannende for praksis. De kan være effektive ettersom klageprosesser så vel som krav om ytterligere utredning og begrunnelse, koster. Slike prinsipporienterte deliberative møteplasser er *det manglende mellomledd* som binder individuell skjønnsbruk til en offentlig fornuft i Nav. Møteplassene konkretiseres i kapittel 6 og 7.

2: Forvaltningsfilosofi og EØS-gjennomføring

Innledning

Forvaltningen må stadig implementere lover fra instanser utenfor egne nasjonale grenser, som EU.¹ En ting er de formelle prosedyrer som gjelder, men hva er forvaltningens egne prinsipper og holdninger? Når Norge innfører ulike typer lovgivning fra EU, må forvaltningen balansere flere hensyn mot hverandre. Det gjelder hensynet til faglige begrunnelser, til nasjonale interesser og til internasjonale forpliktelser. Å gjennomføre lover fra instanser utenfor egne nasjonale grenser i en slik situasjon kan derfor ikke alltid gjøres rent mekanisk i henhold til en ferdig oppskrift. Riktig gjennomføring avhenger av godt skjønn og god vurderingsevne. I Norge er det mange eksempler på mangelfull etterlevelse av EU-retten. Nasjonale forvaltningsorganer har misforstått, feiltolket eller ignorert EU-retten i flere saker og det gjelder å forstå hvorfor dette skjer.

I tillegg til formelle prosedyrer, avhenger implementeringsprosessen av forvaltningens egne prinsipper, så vel som av ansattes holdninger og vurderinger. Administrative organer har rom for skjønn og skal gjøre egne vurderinger. Fra forskningen vet vi at offentlig forvaltning er karakterisert av uformelle praksiser, tradisjoner og kulturer som påvirker vedtaksfattingen. Følgelig kan forvaltningen, som er forpliktet på legalitetsprinsippet om at det må være et rettslig grunnlag for å utøve myndighet overfor borgerne, likevel forstå og praktisere regler ulikt. Denne variasjonen kan resultere i rettsbrudd og forskjellsbehandling. Manglende eller ufullstendig gjennomføring og anvendelse av EU-retten er en kilde til rettsusikkerhet. Om utenforstående, ekstralegale hensyn blir avgjørende har vi med *vilkårlig myndighetsutøvelse* å gjøre. Det rettsstatlige prinsippet om at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling og at det skal være likhet for loven, utfordres av mangelfulle gjennomføringsprosesser. Men hva mener forvaltningen selv, eller deres ansatte, om innlemmingen av internasjonal rett i norsk rett? Når alt kommer til alt så praktiseres reglene av ansatte som har sin forhåndsviten, som kan være farget av verdier og strategiske hensyn. Er det ulike normative syn og holdninger til spørsmålet om hvordan gjennomføringen skal skje?

¹ Dette kapitlet bygger på artikkelen 'Forvaltningsfilosofi på avveier' i *Stat & Styring*. Side 41–49 10.12.2025 <https://doi.org/10.18261/stat.35.4>. av Andreas Eriksen, Erik Oddvar Eriksen og Martin Moland

For å undersøke holdninger har vi spurt byråkrater, politikere og lekfolk om hva som er viktigst: at måten en rettsakt innføres på er *faglig godt* begrunnet; at den innføres på en måte som stemmer overens med hva norske *politikere ønsker*; eller at den innføres på en måte som er så *lik andre EU-land og institusjoner* som mulig. Hensikten er å finne ut om det finnes en type forvaltningsfilosofi, en prinsippbasert holdning som styrer disse valgene og skaper koherens i gjennomføringen. Det normative utgangspunktet er at rettsanvendelsen må styres av allment godtakbare prinsipper for å unngå vilkårlig maktutøvelse. Bevisst neglisjering av EU-retten kan bunne i forvaltningsfilosofi på avveier.

En Europeisert forvaltning

Det er EØS-avtalen som regulerer Norges forhold til EU. Den gir nordmenn adgang til det indre marked, noe som krever at lovverket blir jevnlig oppdatert. Avtalen forutsetter at EUs direktiver og forordninger inkorporeres i norsk lovverk med en viss automatikk. Forordninger skal inkorporeres som de er, mens direktiver åpner for mer lokal fleksibilitet. Det dynamiske aspektet ved avtalen er viktig for å sikre ensartetheten i det indre marked. Lovgivningen innen hele EU/EØS-området skal være enhetlig. *Homogenitetsprinsippet* tilsier at de samme regler gjelder for EØS-partnerne som for EU-landene. Dette prinsippet er nedfelt i forordet til EØS-avtalen, men gjelder også som et uskrevet prinsipp for Schengen og Norges øvrige avtaler med EU. Det betyr at Norge ikke bare skal overta EUs regler, men også tolke, håndheve og etterleve dem på samme måte som EUs medlemsstater. Diskriminering på basis av nasjonalitet er forbudt, og det kreves lojal og pliktoppfyllende handling fra avtalepartnerne (se Bekkedal og Andenæs 2022).

Lojalitetsprinsippet krever at partene avstår fra tiltak som setter realiseringen av avtalen i fare. Gjennomføringen skulle i prinsippet være enkelt, for ifølge EØS-lovens § 2 plikter forvaltningen å la EØS-avtalens bestemmelser om de fire friheter «i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold». Siden EØS-landene ikke har overført lovgivningskompetanse til EØS-institusjonen, kan de ikke akseptere EUs rettsakter automatisk. Disse må vedtas gjennom EØS-landenes EFTA-søyle, som består av EØS-rådet og EØS-komiteen, EFTA-domstolen og overvåkingsorganet ESA. Sistnevnte har direkte myndighet i konkurransespørsmål og treffer vedtak med direkte virkning for norske bedrifter, herunder bøtelegging, som kan prøves og bekreftes av EFTA-domstolen. På disse områdene har ESA fullmakter tilsvarende Europakommisjonen (se Eriksen 2014, s. 30).

Til tross for at gjennomføring og etterlevelse av EUs rettsakter i prinsippet er enkel, så er det

mange eksempler på mangelfull etterlevelse av EU-retten. Mest kjent er naturligvis trygdeskandalen i Nav, som urettmessig straffet mange trygdemottagere med bøter og fengsel. Forvaltningen skal utøve skjønn og dette kan utøves på forskjellige måter. Kravet er imidlertid at forvaltningen, tross skjønnsbruk, skal overholde kravet om likhet for loven og komme fram til et rettssikkert resultat.

Usikkerhet og kompleksitet

I utgangspunktet skal forvaltningen bare forberede og gjennomføre vedtatte rettsakter, mens det politiske nivået beslutter hva disse består i. Men når man i den statsvitenskapelige litteraturen snakker om «the politics of bureaucracy», handler det om at uformelle strategier spiller en stor rolle i beslutningsprosessene (Peters, 2018). Forvaltningens egne synspunkter kan påvirke hva som får gjennomslag.

Derfor er det viktig å undersøke hvilken filosofi forvaltningen selv mener er best. Altså forvaltningens *normative syn* på gjennomføring. Hva mener forvaltningen er en god måte å tenke og handle på når man gjennomfører overnasjonal lov? Vi spør fordi forvaltningen står i en situasjon hvor det hele tiden må tas valg på tross av usikkerhet og et mangfold av signaler. Disse valgene *kan* skje på en mer eller mindre tilfeldig måte. Det vil i så fall være et problem for borgernes rettssikkerhet og for integriteten til lovverket. Beslutningsfatningen blir verken forutsigbar for berørte parter eller basert enhetlige prinsipper og normer som gir beslutningstakerne ryggdekning. Det siste går på at beslutningstakerne må kunne vise til en regel eller et prinsipp for å kunne rettfærdiggjøre sine valg.

Usikkerhet om hva som er riktig framgangsmåte, skyldes at beslutningstakerne står i en kompleks handlingssituasjon. Dette fordi ulike deler av nasjonalt og overnasjonalt lovverk griper inn i hverandre. Lovverket inkluderer også *mennekerettigheter* og en del *tverrgående* prosedurale rettigheter og f.eks. bestemmelser om proporsjonalitet. EFTA-domstolen snakker om *uskrevne* EØS-rettslige prinsipper, og EU-domstolen henviser ofte til *implisitte* konstitusjonelle tradisjoner i ulike land.

Til dette bildet hører at en rekke ulike typer *rettsaktører* kommer med uttalelser med ulik rettslig kraft. Tidvis gjør ulike rettslige oppfatninger seg gjeldende. Norsk Høyesterett kan for eksempel utfordre EFTA-domstolen; regjeringen kan sette ned arbeidsgrupper som utfordrer ESA; regjeringsadvokaten kan ta selvstendige initiativ for å sikre «nasjonale» interesser, og så videre. Forvaltningen møter også en forestilling (artikulert av jurister) om et norsk handlingsrom for politisk motiverte avvik fra EØS-forpliktelser. Forvaltningen må manøvrere i nytt terreng, hvor

den ikke kan følge etablert oppskrift, tradisjon og vane, men må gjøre selvstendige vurderinger. Hvor mye konsistens kan vi forvente i møte med denne usikkerheten og kompleksiteten, hvor ulike hensyn må harmoniseres? Finnes det en forvaltningsfilosofi som kan håndtere kravet om koherens?

EØS-utredningen (2024, s. 97) hevder at filosofien til dels må avhenge av saksområdet, for eksempel om det er svake grupper som blir rammet – slik det var i Nav-skandalen. Men selv om det kan være variasjoner mellom saksfelt, så må det likevel være en viss koherens i Norges holdning til EØS. Den må være styrt av allment akseptable prinsipper. Dette av hensyn til borgernes rettssikkerhet og forvaltningens integritet. Også på EU-nivå gjøres det jo saksfeltsbetingede avveininger i utformingen av lovverket, og vår status som assosiert medlem forutsetter at vi har en noenlunde prinsipiell tilnærming til de avveiningene som allerede er gjort, eller som må foretas.

Tre modeller

Ideen om at det må finnes en slags *gjennomføringsfilosofi*, er bakgrunnen for vi har undersøkt holdningene til de som jobber med gjennomføring av EU-lov. Målet er ikke bare å se om disse holdningene er i overensstemmelse med de kravene en demokratisk rettsstat stiller til forvaltningen. Det er også å se om det er noe i disse holdningene som gjør at vi som akademikere bør tenke nytt om hva normative prinsipper krever. Vi må derfor starte idealtypisk. Vi har systematisert tre ulike måter å tenke på, tre forskjellige normative logikker som hver for seg kan styre handlingsvalg i en moderne forvaltning.²

Den første kaller vi den *instrumentelle modellen*. Her tenker man at gjennomføring egentlig handler om faglighet på et teknisk nivå. Ideen er at det finnes entydige kriterier for hva som er riktig, og det gjelder bare å følge disse. Den instrumentelle modellen vil fort falle inn i det Ingunn Ikdahl (2021) kaller rettskildesløyer. Hun sier forvaltningen har en tendens til å lene seg tungt på de rettskilder som domstolene regner som «lette», men som er detaljerte og enkelt tilgjengelige – det vil si, rundskriv, interne praksisnotater og retningslinjer.

En annen måte å tenke på, er at det finnes politiske signaler, og at disse må tillegges stor vekt. Målet er ikke å finne tekniske kriterier, og heller ikke prinsipper som ligger til grunn for lovverket, men å se hvordan man innenfor lovverket kan finne handlingsrom for å nå politiske mål. Det er det vi kaller *advokatmodellen*. *Advokatmodellen* har støtte i offentlige

² Se Eriksen (2025).

policydokumenter som snakker om behovet for å utnytte et handlingsrom for å fremme norske interesser. I stortingsmeldingen om EØS-avtalen fra 2012 heter det for eksempel at regjeringen aktivt vil utnytte handlingsrom knyttet til «hvorvidt og hvordan man skal gjennomføre regelverket nasjonalt». Også den siste EØS-utredningen (2024, s. 101) hevder at «det er legitimt og viktig at norske myndigheter forsvarer en tolkning av EØS-avtalen som ivaretar nasjonale politiske prioriteringer, også der denne blir utfordret i domstolene».

En tredje modell handler å ta usikkerheten på alvor og tenke at dette krever dialog for å skape felles forståelse tvers av institusjonelle nivåer, både vertikalt og horisontalt. Vi kaller dette harmoniseringsmodellen. *Harmoniseringsmodellen* finner støtte hos de som snakker om flernivåstyring som en type utvidet samtale, hvor beslutninger inngår i en type artikulert og prinsippbasert helhet, snarere enn ren maktrelasjon basert på sanksjonsmakt (se Eriksen og Eriksen 2024). Det kan muligens også ha gjenklang i det EØS-utredningen skriver om at «uklarhet [må] gjøres offentlig kjent, slik at individer og markedsaktører gis mulighet til rettslig avklaring av uavklarte rettsspørsmål» (2024, s. 101).

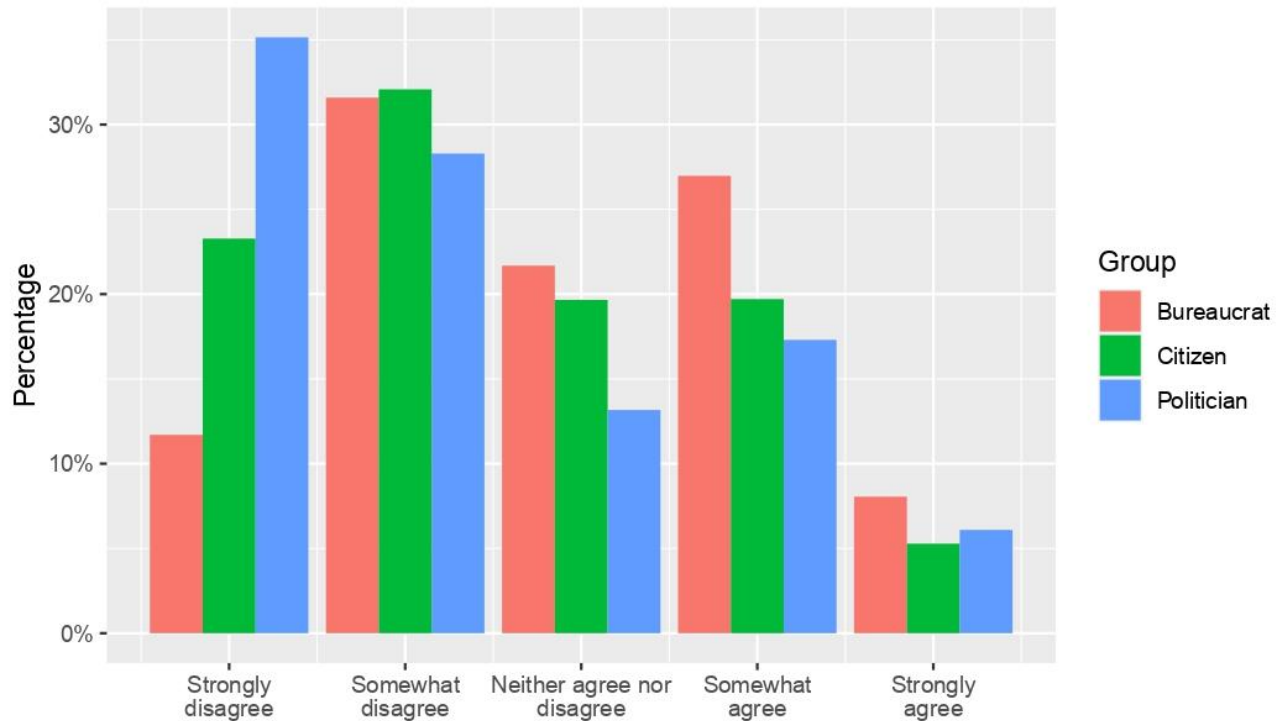
Forvaltningens egne vurderinger

Hver av disse modellene bygger på verdivalg som aktører kan vekte ulikt. Så når vi i vår undersøkelse spør hva forvaltningen mener er viktigst, setter vi ulike hensyn opp mot hverandre på et vis som får fram hvilken underliggende modell som styrer atferden. Det er grunn til å anta at holdningene til motstridende hensyn har en viss sammenheng med faktisk praksis. Det er i utgangspunktet ikke noe som tilsier at forvaltningen vil ha en normativ modell som den ikke etterlever i praksis.

Med bakgrunn i modellene har vi, som nevnt, spurt byråkrater, politikere og lekfolk om hva som er viktigst: at måten en rettsakt innføres på, er faglig godt begrunnet, at den innføres på en måte som stemmer overens med hva norske politikere ønsker, eller at den innføres på en måte som er så lik andre EU-land og institusjoner som mulig – (KODEM undersøkelsen).³

³ Se KODEM survey 2023 ($N = 2979$). (se. <https://www.uib.no/en/nfp/138306/kodem>). Se også Moland (2024).

When Norway implements an EU legal act it is more important that ...
it is implemented in a way that is as similar as possible to other EU countries and
institutions than that it is implemented in the way Norwegian politicians
want



Når vi ser alle svaralternativene hver for seg ser vi at byråkrater uttrykker noe mer støtte til harmonisering med EU sammenlignet med de andre gruppene, selv om forskjellene er mindre enn man skulle forvente ettersom byråkrater – offentlige ansatte – har som sin oppgave å forvalte et regelverk på en upartisk måte. Det er slående at byråkraters holdning til kravet om EU-harmonisering ikke er vesentlig annerledes enn de andre gruppene av respondenter. I en oppfølgende survey med samme spørsmål målrettet mot Nav-ansatte som arbeider med å utforme rundskriv, fant vi imidlertid en markert større skepsis mot advokatmodellen, enn det som kommer fram om byråkraters holdninger til denne i KODEM-undersøkelsen. Disse funnene ble understøttet av 19 intervjuer foretatt med saksbehandlere i Nav arbeid og ytelser og Nav klageinstans i 2023 og 2024 (se Hjorthen 2024). I en vignettstudie blant Nav-saksbehandlere i 2024 fant vi at de var langt mindre villige til å handle i strid med lovverket dersom dette var knyttet til EØS-avtalen enn om det utelukkende gjaldt en norsk bestemmelse. (Se kapittel 5)

Det er også variasjoner *innad* i forvaltningen. Det er store forskjeller på hvordan ansatte i departementene tenker, sammenlignet med ansatte i direktorater og tilsyn. Den store overraskelsen er imidlertid hvilken vei dette går: Selv om ansatte i tilsyn og direktorater på

mange måter er mer koblet på europeisk forvaltning, og følgelig nok er mer sosialisert inn i en «europeisk problemløsningsmodus», er det i departementene vi finner den største tilslutningen til harmoniseringsprinsippet. En viktig årsak kan være at, slik Stortinget kun kjenner statsråden, kjenner EFTAs overvåkningsorgan ESA kun departementene. Det er med andre ord sannsynlig at bevisstheten om konsekvensene av å ikke følge harmoniseringsprinsippet kan være større i departementene enn i de underliggende direktoratene og tilsynene.

Mindre overraskende er det at jurister er mer tilbøyelige enn dem med annen utdanning til å støtte det samme. Hva disse forskjellene skyldes, er et interessant spørsmål, som våre data ikke fullt ut kan besvare, men en sannsynlig årsak er at jurister er mer tilbøyelige til å kjenne de juridiske forpliktelsene som ligger til grunn for EØS-avtalen og til å være klar over hvordan Nav-skandalen viste en uoverensstemmelse mellom EU-rettens (og følgelig også EØS-avtalens) krav og hvordan disse ble tolket i en norsk kontekst.

Kravet om konsistens

Dataene gir innblikk i hva som eventuelt kan være kilder til feilpraktisering. Men hvorfor må det være konsistens? Hvorfor ikke litt av hver modell? Litt teknisk nøyaktighet, litt politisk sensitivitet, litt harmonisering gjennom dialog? Nei, fordi modellene viser til ulike måter å vekte usikkerhetsmomenter på, og til hvilke hensyn som har forrang. Når det er usikkerhet, må man tenke hvilke type feil er alvorligst, og da gir disse modellen ulike svar. Den instrumentelle modellen forsøker å løse usikkerheten ved å insistere på at det finnes faglige svar. Riktig svar finnes ved å se nøye på rettskildelæren og eksiterende rettskildesløyfer. Advokatmodellen sier noe annet om usikkerhet, nemlig at riktig svar finnes ved å være lydhør overfor *nasjonale* politiske signaler – og ved å skape et handlingsrom gjennom å aktivt teste grenser. Harmoniseringsmodellen, derimot, legger vekt på en type *dialog* som skaper felles forståelse på tvers av institusjonelle nivåer, ikke minst oppover mot det overnasjonale.

Det er altså ikke bare et «plukk-og-miks-opplegg». Man må velge hva som skal ha forrang. Og dersom ikke forvaltningen skal overlates til tilfeldighetene, og dermed slutte å være del av rettsstaten, så må det være en slags systematikk i dette. Forvaltningen må ha en slags operativ teori om legitim gjennomføring. På papiret skulle man jo tro at harmoniseringsmodellen er mest normativt attraktiv. Hvorfor det?

En grunn er lojalitetsprinsippet i EØS-avtalen. Det forplikter forvaltningen til å treffe «alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale», og: «De skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales

mål i fare». En del jurister mener for eksempel at lojalitetsplikten krever at man vurderer å henvise saker med stor usikkerhet til høyere domstoler – for eksempel EFTA-domstolen (Franklin, 2018, s. 194-195). Men var det harmoniseringsmodellen som styrte under Nav-skandalen?

Årsaken var angivelig lite kunnskap og stor usikkerhet.⁴ Men Navs holdning som ser ut til å ha sitt utspring i departementet, virket ikke å være i overensstemmelse med harmoniseringsmodellen. Nav ville ikke teste sin praksis mot en vurdering i EFTA-domstolen og dermed få en slags omforent forståelse med et overnasjonalt organ. Hensyn til nasjonale ønsker om å hindre eksport av trygdeytelser ser ut til å ha veid tungt. Trygderetten ville teste vurderingen i en høyere domstol, og hadde da en annen forståelse som passer med harmoniseringsmodellen.

Nasjonale økonomiske interesser ser også ut til å ha vært utslagsgivende i Førdefjord-saken. I 2016 avsto faktisk Miljøverndirektoratet søknaden om utslippstillatelse i overensstemmelse med et EU-direktiv, men innvilget søknaden etter 14 dager (Saes-Louarn, 2025). Lagmannsretten fant, som nevnt, denne tillatelsen ugyldig. I disse og andre saker hvor EØS-retten oversees, ser det ut som om forvaltningen har en forvaltningsfilosofi som er på ville veier. Den bryter med det rettsstatlige styringsprinsipp, ettersom nasjonale, politiske og økonomiske hensyn slår ut de som er lovbestemt.

Flernivåforvaltning med forstyrrelser

Flernivåstyring er et begrep som brukes for å beskrive måten nasjonal forvaltning er integrert i et europeisk forvaltningsområde hvor makt er spredt vertikalt mellom mange myndighetsnivåer, og der regelproduksjonen skjer i byråer og i EUs lovgivende organer. Rettsanvendelsen skal være i overensstemmelse med overnasjonal EU-rett og med menneskerettighetene så vel som tilpasset den nasjonale og lokale konteksten. Disse fire nivåene representerer ulike autoriseringsinstanser for myndighetsutøvelse, med domenespesifikke hensyn og krav. I Norge inngår ikke det fjerde nivået sømløst i styringshierarkiet. Det er her vi finner kilden til mangelfull og feilaktig rettsanvendelse, ettersom beslutningstakerne står ansvarlig for sine valg overfor flere parter som de mener å kunne velge mellom.

⁴ 'EØS-retten synes i liten eller ingen grad å være behandlet, det være seg av Nav, påtalemyndigheten eller domstolene' (NOU 2020:9, s.160)

Når vi skal forstå manglende etterlevelse av EUs lovverk og advokatmodellens forklaringskraft, må vi ta høyde for måten Norge er knyttet til EU. Som et assosiert ikke-medlem har ikke nordmenn deltakelsesrettigheter, noe som kan gi opphav til en forestilling om at man heller ikke har forpliktelser. Manglende deltakelse har konsekvenser for allmenn kunnskap og informasjon om regelverk og forpliktelser. Det har vært lite bevissthet om at Norge er bundet av EUs regelverk. Som ofte påpekt, er det store kunnskapshull i forvaltningen på dette området. Eller som tidligere statsråd Vidar Helgesen formulerte det i forbindelse med Trygdeskandalen i Nav:

‘Det er en sterk nasjonalt orientert rettsforståelse i norsk forvaltning, som ikke sjelden kolliderer med at vi er EØS-medlem.’⁵

Når en ikke deltar i lovgivningsprosessen, i den omstendelige beslutningsprosessen som leder fram til gyldig lov, får en ikke nødvendigvis tilgang på den informasjon, de hensyn og argumenter som har gjort seg gjeldende når EUs rettsakter blir til. Denne informasjonen er vanskelig tilgjengelig for ikke-medlemmer, noe som kan gi påskudd for manglende etterlevelse. Der er jo, som vist, politisk motiverte grunner til å unndra seg EØS-rettslige forpliktelser. Generelt gjelder at det trengs en begrunnelsesoverføring – en rettferdiggjørelse av lovene – fra politisk hold til forvaltningen (se Eriksen 2020). Det trengs en overføring av kunnskap om premissgrunnlaget for vedtak. I Norge forstyrres denne begrunnelsesoverføringen av at norske statsansatte og politikere ikke er med på å forberede og vedta de lovene de er forpliktet til å etterleve. Dermed er heller ikke norsk presse eller norsk offentlighet med i den informasjons- og kommunikasjonsstrømmen som omgir politisk vedtaksfatning. Norske borgere og beslutningstakere er avskåret fra deltakelse i lovgivings- og kommunikasjonsprosesser, samtidig som EØS-avtalen knytter oss til det indre marked, som er ekspanderende og krever lik overholdelse av dens regler. I denne situasjonen er det viktig at forvaltningens inkorporerings- og rettsanvendelsesfilosofi klargjøres. I en rettsstat må forvaltningens skjønnsbruk styres av prinsipper som er allment akseptable. Det er viktig for rettssikkerheten, for borgernes evne til å forutberegne sin rettsstilling, og det er viktig for ressursbruken. Feilpraktisering gir opphav til flere fordyrende klage- og ankesaker og til omkamper i rettsvesenet.

Konklusjon

Vi har i det foregående diskutert ulike måter å handtere innpassingen av EU-retten i norsk rett på, ved å spesifisere tre modeller av forvaltningspraksis. Det ligger verdivalg til grunn for alle

⁵ Vidar Helgesen i et intervju med tittel: ‘La bort kampen mot trygdeeksport. Fryktet pensjonistopprør i Spania’ Aftenposten 16.11.2022

modellene. Det er verdivalg som viser hvilke prinsipper og hensyn som har forrang. Slike kan ikke reguleres bort med flere rundskriv og regler; det blir bare en regress med behov for stadig nye regler. Resultatet blir et mer komplisert og uoversiktlig system. Det vil alltid være et uutryddelig element av usikkerhet, og bruk av skjønn er nødvendig når man skal anvende lovverket. Riktig rettsanvendelse krever ikke bare kjennskap til lovverket, men også til de prinsipper det skal ivareta (se Eriksen 2023). Det er derfor viktig å utvikle og befeste en felles holdning eller forvaltningsfilosofi, som klargjør hvilke prinsipper som skal gjelde for inkorporeringen av EUs rettsakter. Vi har her slått et slag for harmoniseringsmodellen ettersom det gjelder å skape en felles rettsforståelse på tvers av institusjonelle nivåer i en fler-nivå forvaltning. Det er også denne modellen den regjeringsoppnevnte granskingskomiteen legger til grunn i sin kritikk av Navs praksis (se NOU 2020:9).

Referanser

- Bekkedal, T. og Andenæs, M. (2022) 'Er mottakere av dagpenger beskyttet av EØS-avtalens grunnleggende rett til fri bevegelighet?' *Lov og Rett*, 61(3): 145–69.
- Eriksen, A. (2020). The political literacy of experts. *Ratio Juris*, 33(1) s. 82–97. <https://doi.org/10.1111/raju.12269>
- Eriksen Andreas (2023) 'Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i NAV'. *ARENA Working Paper 2/2023*,
- Eriksen Andreas and Erik Oddvar Eriksen (2024). Multilevel Reasoning: Conciliation and Deference in Complex Administrative Orders *International Journal of Public Administration*, 2024 DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2435896>
- Eriksen, E.O. (2014). 'Folkestyrets vanmakt eller en selbeskadiget demokratisk prosedyre? I Eriksen, E.O. & Fossum, J.E. (red.) *Det norske paradoks*. Oslo; Universitetsforlaget
- Eriksen, Erik Oddvar (2025) Grenseoverskridende forpliktelser: NAVs trygdeskandale i et forvaltningsteoretisk perspektiv. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfs.66.1.2>
- Franklin, C. (2018). Article 3 - principle of loyalty. In F. Arnesen, H. H. Fredriksen, H. P. Graver, O. Mestad, & C. Vedder (Eds.), *Agreement on the European economic area* (pp. 180–196). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Hjorthen, Fredrik D. (2024) 'Retts sikker begrunnelse i praksis? En analyse av NAVs begrunnelsespraksis'. *ARENA Working Paper 2/2024*
- Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og retts sikkerhet. I A. Løvlie, A. Hodnefjeld & K.-P. S. Olthuis (red.), *Festskrift – Jussbuss 50 år* (s. 118–130). Jussbuss.
- NOU (2012: 2). *Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet (Europautredningen)
- NOU (2020:9). *Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

- NOU (2024:7) *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Moland, M. (2024). Comparing elite and citizen attitudes towards the differentiated implementation of EU law: evidence from a large-*N* survey of citizens, politicians and bureaucrats. *West European Politics*, 1–24.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2421661>
- Saes-Louarn, A. N. (2025). Fjords of sovereignty: a case study of selective non-compliance in the Norwegian Environment Agency. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2025.2486102>
- Peters, G. B (2018) *The Politics of Bureaucracy - An Introduction to Comparative Public Administration*. Abingdon: Routledge
- St.mld.nr 5. (2012–2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fc5aa7428fd04f23af2a251d1c8c6710/no/pdfs/stm201220130005000dddpdfs.pdf>
-

3: Betingelser for tillitsverdig begrunnelse

Innledning

Rettsikkerhet handler om tillitsverdig regelanvendelse. Når Nav forvalter ulike lover, forholder seg til flere rettskilder, både nasjonale og overnasjonale, og skal realisere ulike mål, kan det oppstå rettsikkerhetsproblemer. Formålet med RETTS-prosjektet er å gi rettsikkerhetsbegrepet en bredere normativ forankring ved å knytte det til ideen om ansvarlig forvaltning. Det er god begrunnelse, rimelighet i vurderinger og fornuft i avgjørelser som skaper velbegrunnet tillit. RETTS sikter mot å utvikle et «avjuridifisert» rettsikkerhetsbegrep, anvendbart også for ikke-jurister. Samtidig er retten uomgjengelig, det er rettsnormer som anvendes i saksbehandlingen. Kristian Andenæs fant i 1992 at sosialarbeideres skjønnsutøvelse i forbausende liten grad var styrt av rettsregler.⁶ Hva er de da styrt av? Nyere forskning viser at ansattes *holdninger* spiller en betydelig rolle i utøvelsen av skjønn i Nav (Alecy, Sadeghi, Terum 2024, 605; se også Bringsrud, Børve, og Terum, 2022). Feilaktig bruk av skjønn kan gå utover brukernes rettsikkerhet.

Forvaltningsorganer kan forstå og praktisere regler ulikt. Selv klare regler kan blir anvendt forskjellig. Ansatte kan ha ulike verdier og fortolkningsrammer, og skjønnsutøvelsen kan føre til forskjellige konklusjoner om hvordan like saker skal behandles. Også fordi mange Nav-ansatte mangler juridisk kompetanse, kan det være usikkerhet om hva som er en riktig vurdering av saksforhold og god begrunnelse. Mange hensyn skal tas, regelverket er komplisert og normer er ofte flertydige. Hva som menes med likhet for loven er ikke alltid klart, heller ikke hva kravet om varig nedsatt arbeidsevne for å motta en ytelse innebærer. Dårlig begrunnelse av vedtak og ulik behandling mellom Nav-kontorer når det gjelder innvilgelse av AAP, er dokumentert (Riksrevisjonen 2025; NOU 2023: 11).

Utgangspunktet for tillitsverdig begrunnelse er prinsipper for god forvaltningspraksis. Disse angir vurderingskriterier, men er ubestemte. De gir først stabil mening når de anvendes på konkrete saker. Det er i denne bruken at deres operative innhold fastlegges. Prinsipper må tolkes, og tolkninger er ikke verdifrie. For å unngå misforståelser og vilkårlighet i bruken må fortolknninger *diskuteres*. Deres operasjonelle mening fastlegges ofte i sonderinger og diskusjoner forut for endelig beslutning, både i formelle og uformelle sammenhenger.

⁶ See Andenæs (1992, s. 250) se også Terum 2003, 134 ff. I en rapport fra 2026 fant en at Nav i rekrutteringen av personell til lokalkontorene legger lite vekt på juridisk kompetanse (Sadeghi et. al. 2026).

Prosjektet etablerer en måte å systematisere slike diskusjoner på som kan bidra til å redusere faren for vilkårlighet i saksbehandlingen og dermed øke rettssikkerheten. Vi kaller dette *deliberative møteplasser*. Slike møteplasser skiller seg fra fagmøter ved at diskusjonen mellom parter som er uenige om hvordan en sak skal behandles, styres av argumentasjonsregler som en ordstyrer holder orden på (se kapittel 6 og 7). Med ‘deliberasjon’ menes her en prosess hvor deltakerne diskuterer seg fram til en felles forståelse og enighet ved å overholde kravene til fornuftig argumentasjon. Før vi klargjør prinsippene, litt om konteksten og analyseperspektivet til RETTS.

En ansvarlig forvaltning

Nav forvalter ulike lover og skal realisere ulike mål. Saksbehandlere skal håndtere både arbeidsrettet oppfølging og forvaltning av økonomiske ytelser innenfor komplekse organisatoriske rammer. Nav er organisert som et samarbeid mellom stat og kommune med to styringslinjer og med delvis ulike ansvarsområder og rammebetingelser. Det stiller store krav til ferdigheter hos Nav-ansatte (se Sadeghi, et al. 2026).

Beslutningstakere skal forene hensyn som ikke alltid henger intuitivt sammen. Disse må forenes i lys av en idé om rettssikkerhet som i seg selv er kompleks. Rettssikkerhet handler om forutsigbarhet og konsistens i regelanvendelse, men også mer abstrakte ideer om upartiskhet og nøytralitet i møte med verdier. Kravet til rettssikkerhet skal innpasses i et overordnet system av demokratiske hensyn, effektivitetsforventninger og faglig integritet. Til sammen skal disse prinsippene lede til en riktig behandling av saker. Men hvordan overføres disse prinsippene til praksis? Rettsikkerhetens konsistenskrav kan for eksempel virke rigide i møte med krav om medbestemmelse eller lokal tilpasning. Og det oppstår ofte en spenning mellom eksisterende ideer om rettssikkerhet og behovet for god skjønnsutøvelse.

Siktemålet med RETTS er å etablere et rettssikkerhetsbegrep som løfter fram prinsipielle krav til kvalitet i saksbehandlingsprosessene. Dette er krav som går utover det som kan utledes fra de rent formelle rettsreglene. Disse kravene er nødvendige for at vi skal kunne snakke om rettssikkerhet i en demokratisk rettsstat. Det gjelder å avjuridifisere rettssikkerhetsbegrepet, altså gi det en bredere normative forankring og knytte det til ideen om en *ansvarlig forvaltning* hvor det er klargjøring av begrunnelsene for vedtak som trengs, ikke blind lojalitet (Eriksen 2019).

Tillitsverdige institusjoner har gjort seg fortjent til at beslutninger respekteres. Når beslutninger respekteres uten et avklart saks- og normgrunnlag, er det snakk om malplassert eller blind tillit.

Grunnlaget for borgernes tillit er avhengig av en viss porsjon *institusjonalisert mistillit*. I våre samfunn er mistillit institusjonalisert gjennom maktfordelingsprinsippet og tilhørende kontroll- og ansvarlighetssystemer. Lovgivende, dømmende og utøvende makt skal vokte hverandre, og avgjørelser i enkeltsaker skal kunne etterprøves gjennom klage- og ankeinstitusjoner. Tillit avhenger av et komplekst sett med variabler, men det er særlig noen sosiale forhold som virker tillitsskapende. I overensstemmelse med den tillitsforskningen som vektlegger at tilliten må ha et fornuftig grunnlag, at den må være basert på gode grunner, anvender vi et argumentasjonsperspektiv (se Eriksen 2023). Tilliten avhenger dermed av at beslutninger kan begrunnes og testes i en fri meningsutveksling. I siste instans kommer det an på om de kan stå seg i en domstols-prosess og en kritisk offentlig debatt. Det som kommer til uttrykk her, er at det er tyngden i argumentene som skal prøves. Det er forestillingen om at rettssikkerhet skaper legitimitet gjennom det å gi og motta grunner (se Mashaw 2020). Aktørene må argumentere for sin sak overfor motparter, fagpersoner og en uhildet tredjepart. Ved at vedtak blir begrunnet og rettferdiggjort overfor partene, blir også de som taper behandlet med respekt. Det forventes at slike praksiser vil føre til økt tillit og legitimitet.

Formalistisk regelanvendelse er dermed ikke kjernen i rettssikkerheten. Det er heller argumentasjon og den måten gode grunner blir framført på som skaper velbegrunnet tillit. Med dette menes at loven ikke foreskriver et bestemt utfall ved å veie ulike hensyn mot hverandre, men heller institusjonaliserer en framgangsmåte som sikrer et resultat basert på en *offentlig fornuftsbruk*. Rettssikkerhetsproblemet blir ikke løst ved å inkludere stadig flere rettskilder, som å inkludere forarbeider, EU-lovgivning, menneskerettighetslover og andre generelle lovtekster. Det er fortsatt en rekke abstrakte termer og formuleringer som må gis konkret betydning uten det går på bekostning av likebehandling. Å gi et stort fortolkningsansvar til forvaltningsenheter skaper grobunn for *vilkårlighet*. Et bredere tilfang av rettsdokumenter kan altså bare i begrenset grad sikre at Navs begrunnelser holder mål. For å sikre enhetlig forvaltning og unngå vilkårlig skjønnsbruk må begrunnelsene ha en tydelig forankring i *prinsipper*. Det trengs et felles utgangspunkt for refleksjon rundt skjønnsbruk. Det handler om å skape en institusjonell bevissthet rundt hvilke hensyn som skaper rettsikkerhet i skjønnsutøvelse. Denne bevisstheten trengs for å kommunisere beslutninger overfor borgerne på en slik måte at de oppfattes som rimelige og dermed akseptable. Når det gjelder skjønnsbruk bygger RETTS på ideen om at det finnes kriterier for objektivitet utover ren gjengivelse av observerbare fakta og konkrete paragrafer. Skjønnen struktureres av prinsipper som kan brukes i en offentlig begrunnelse.

Prinsippstyrt begrunnelse

I praksis brukes termen ‘prinsipp’ noenlunde synonymt med termer som ‘normer’, ‘plikter’, ‘regler’, og lignende.⁷ Som vi kommer tilbake til i kapittel 6 utgjør prinsipper nødvendige forutsetninger for vårt rettssystem og bidrar til å legitimere retten. De er imidlertid abstrakte formuleringer som må tolkes i sammenheng. Prinsipper viser til en type hensyn som må være med i vurderingen. Mange prinsipper har et verdimessig slektskap, og det er derfor nyttig å sortere dem etter hvilken type legitimitetshensyn de fremmer. I nyere forvaltningsteori er det vanlig å operere med fire legitimitetshensyn: effektivitet, kompetanse, legalitet, og rimelighet. Dette er altså kategorier for å sortere prinsipper, de er ikke i seg selv prinsipper. I vår sammenheng er det særlig viktig å koble hensynene til rettssikkerhet gjennom begrunnelse. Her følger en kort oppsummering av prinsippene, organisert ut ifra de fire legitimitetshensynene.

Effektivitetshensynet

Formidlingsprinsippet: Begrunnelsen skal kommunisere budskapet tydelig. En effektiv begrunnelse skaper minst mulig usikkerhet om vedtakets innhold. Det handler ikke bare om klarspråk, men at begrunnelsen er strukturert på et vis som er logisk å følge. God formidling har klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon, samt færrest mulig overflødige elementer.

Tilpasningsprinsippet: Begrunnelsen skal være justert til vedtakets natur. En effektiv begrunnelse er godt kalibrert til faktorer som alvorlighetsgrad, kompleksitet og regelmessighet. Begrunnelser av enkle og rutinemessige vedtak til fordel for brukeren kan utelate utbrodering av lovmessige hjemler, konkrete saksforhold og balansering av ulike hensyn. Men hvis vedtaket involverer komplekse kriterier, som grad av «nedsatt arbeidsevne» eller «vesentlig medvirkende årsak», må brukeren få innsikt i vurderingene.

Beslutningsprinsippet: Begrunnelsen skal rettes mot et konkret vedtak. Elementene i en effektiv begrunnelse er orientert mot kriteriene som kreves for at vedtaket skal være gyldig. Begrunnelser handler i første omgang om rettigheter og plikter. Råd og tilleggsinformasjon bør derfor ikke sammenblandes med forpliktende hensyn.

⁷ Denne sekvensen bygger på ARENA Working Paper 2/2023, av Andreas Eriksen

Kompetansehensynet⁸

Faglighetsprinsippet: Begrunnelsen skal være forankret i anerkjente vurderingsformer. Vedtakskriterier som omfatter medisinske tilstander eller tekniske forhold skal vise til kompetente vurderinger. Med 'tekniske forhold' menes betingelser for vedtak som krever særlig kunnskap, som for eksempel sektorspesifikke utfordringer eller lokale regelverk. Begrunnelsen bør forklare hvilket saksgrunnlag den faglige vurderingen beror på, og hvilke vedtakskriterier den gjelder.

Utredningsprinsippet: Begrunnelsen skal bygge på tilstrekkelig innsikt i saken. En kompetent begrunnelse viser at den konkrete saken er belyst i den grad vedtakskriteriene krever. I tillegg til faglige vurderinger, er rutiner for god saksflyt fra Nav-kontoret og eventuelle ytterligere saksopplysninger fra brukeren viktig. En dårlig utredet sak kan føre til følgefeil i vurderingsformen og dermed være vanskelig å rette opp i for senere instanser, for eksempel hvis feilinformasjon leder til misvisende faglige vurderinger.

Presisjonsprinsippet: Begrunnelsen skal bygge på nøyaktige vurderinger. En kompetent begrunnelse anvender kriterier på et vis som treffer de utslagsgivende faktorene. Vurderinger som anvender tvetydige kategorier eller omtrentlige årsakssammenhenger kan lede til at regler anvendes utenfor sitt intenderte virkeområde eller ulikt fra sak til sak. Dersom lovteksten og supplerende dokumenter bruker uklare kategorier, og tolkningen av disse har betydning for utfallet, bør begrunnelsen tydeliggjøre hvilken spesifisering som er gjort.

Legalitetshensynet

Etterprøvhetsprinsippet: Begrunnelsens gyldighet skal kunne testes. Begrunnelsen må vise til hjemler og faglige vurderinger som er nødvendige for å treffe vedtaket. Etterprøvhetsprinsippet innebærer ikke nødvendigvis fullstendighet, men når potensielt viktige detaljer utelates må det vises til muligheter for ytterligere informasjon. Begrunnelsen bør også ta høyde for at det kan være andre enn adressaten som skal etterprøve vedtaket, for eksempel mulige klageinstanser eller berørte parter.

Kontradiksjonsprinsippet: Begrunnelser skal ta hensyn til brukerens uttalelser. Brukere må få uttale seg om saker som angår dem, og skal i utgangspunktet få et forhåndsvarsel ved viktige vedtak som er til ugunst for dem. Begrunnelsen for et vedtak bør implisitt eller eksplisitt

⁸ I kapittel 6 brukes begrepet kunnskap synonymt med denne forståelsen av kompetanse.

anerkjenne brukers utsagn og anvende grunner som tar høyde for disse. Begrunnelser som bygger på mistillit til brukerens utsagn, krever særlig utførlig redegjørelse.

Balanseprinsippet: Begrunnelser skal ta med vektige motargumenter. I saker som krever stillingtagen til motstridende hensyn, bør vektige hensyn som talte mot beslutningen nevnes i begrunnelsen. Dette handler om å forsikre brukeren om at vedtaket ikke bygger på en ensidig vurdering, samt muliggjøre en eventuell klage når det råder usikkerhet om vektingen av hensyn. En balansert begrunnelse må imidlertid ikke skape usikkerhet om konklusjonen, så det bør også fremgå hvorfor avvikende hensyn ikke ble utslagsgivende.

Rimelighetshensynet

Forholdsmessighet: Begrunnelsen skal sikte mot minste inngrep. I saker med skjønnsrom for å innføre betingelser og krav, er det viktig at hensiktsmessigheten med inngrepet er tydelig. Nytteten må stå i forhold til kostnaden, for eksempel når det gjelder krav til dokumentasjon eller deltakelse på tiltak. Men hvilken type nytte, og for hvem, vil imidlertid avhenge av saken og målet med den gjeldende regelen.

Hensynsfullhet: Begrunnelsen skal ta menneskelige hensyn. Navs vedtak rettes mot mennesker i ulike livssituasjoner og med varierende forutsetninger for å forstå og etterleve regler. En streng og ordrett praktisering av regler kan derfor stå i konflikt med reglenes egentlige formål eller med forvaltningsskikkens grunnverdier. I en begrunnelse som utviser hensynsfullhet kan det være naturlig å påpeke at det har blitt gjort et unntak grunnet særlige omstendigheter.

Likebehandlingsprinsippet: Begrunnelser skal ikke diskriminere. Begrunnelser av vedtak er forvaltningens anledning til å demonstrere at vurderingen har vært upartisk og utelukkende styrt av legitime hensyn. Irrelevante faktorer knyttet til for eksempel nasjonalitet eller religion skal ikke inngå i begrunnelsens vurderingsgrunnlag. I tilfeller hvor en faktors relevans er uklar bør det komme tydelig fram hvordan den spiller inn, både for brukerens del og for senere praksis. Prinsipper er imidlertid ikke hugget i stein. De må tolkes og klargjøres gjennom diskusjon.

Deliberasjon

Stats- og forvaltningsskikken, forskrifter og rundskriv rommer de normer og hensyn som beslutningstakerne plikter å vurdere.⁹ Normer som prinsipper er ubestemte. De gir ikke i seg selv direkte handlingsanvisninger. Det er et gap mellom rettsnorm og beslutning som må fylles

⁹ Se St.meld. nr. 19 (2008-2009)

med *praktisk dømmekraft* (Kant), eller *phronesis* (Aristoteles). I Nav skjer dette i fagmøter og andre samhandlingsarenaer, hvor saker og kriterier drøftes, noen ganger ad hoc. Her kan det konkrete grunnlaget for konsekvensrike beslutninger dannes. Vi har fulgt dette opp med forslaget om en *deliberativ møteplass*, som består i institusjonaliserte muligheter til å diskutere tvilstilfeller med kollegaer og overordnede.

Deliberasjon er prosedyren for å håndtere usikkerhet og uenighet om hvordan saker og rettsregler skal vurderes. Når det kan være gode grunner for ulike fortolkninger, når reglene ikke selv gir tilstrekkelig handlingsveiledning og forvaltningen er pålagt å bruke skjønn, som skal være begrunnet og etterprøvbart, er det på sin plass for parter med kompetanse og innsikt å møtes for å avklare hva problemet består i og hva som er den riktige løsningen.

Referanser:

- Alecu, A. I. Sadeghi, T. & Terum, L. I. (2025) 'Street-level bureaucrats' attitudes towards clients in discretionary decision-making: Evidence from the Norwegian labour and welfare administration. *Public Policy and Administration*, Vol. 40 (4) s. 589–610
- Andenæs, K. (1992). *Sosialomsorg i gode og onde dager*, Tano
- Eriksen, Andreas (2023) 'Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i NAV', ARENA Working Paper 2/2023
- Eriksen, Erik O. (2023). "Hvorfor er noen verdig tillit". [Samtiden](#) 29. november
- Bringsrud, S.F, Børve, E. R., og Terum, L.I. (2022) 'Sanctioning the sick: Do perceptions of activating the sick and diagnosis matter?' *Social Policy & Administration*, 1-16.
- Masaw, J L. (2022). 'Reasoned administration', in E.O. Eriksen (red.) *The Accountability of Expertise. Making the unelected safe for democracy*, Routledge.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten*. Kommuneforlaget, 134 ff.
- Sadeghi, T. Terum, L.I., Mikkel Magnus Thørrisen, M.M., Skevik Grødem, A. (2026) Kompetanse og tjenestekvalitet ved Nav-kontorene: Utviklingstrekk og sammenhenger over tid (2011– 2025) *AFI-rapport* nummer 2026:06 <https://doi.org/10.21378/gmfk-vc79>.
- St.meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. Om de ulike pliktene for forvaltningen, se *Retningslinjer: Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk: syv plikter for embetsverket*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

4: Rettssikkerhet gjennom begrunnelse – Nav og den offentlige bruken av fornuft ¹⁰

Sammendrag

Hvilke krav stiller god forvaltningsskikk til forvaltningen? I kjølvannet av trygdeskandalen har det blitt reist spørsmål rundt rettssikkerhetens vilkår i norsk forvaltning. Et gjennomgangstema er at Nav må bli bedre til å begrunne sine vedtak. Bedre begrunnelse innebærer imidlertid økt oppmerksomhet om EUs krav til god forvaltningsskikk. I dette kapitlet viser vi hvorfor dette krever utarbeidelse av en prinsippbasert forvaltningsskikk som går utover lovens bokstav. Forvaltningen har et krav på seg om å fatte vedtak som er rettferdige; som kan stå seg i en offentlig debatt. Vi klargjør det normative rammeverket for denne forvaltningsskikken, med fokus på legitimitetshensynene effektivitet, kompetanse, legalitet og rimelighet. Resultatet er en teori om rettssikkerhet gjennom begrunnelse hvor materielle og prosedurale rettssikkerhetskrav ivaretas av en prinsippstyrt offentlig fornuft.

Innledning

Trygdeskandalen viste at Nav har problemer med å beskytte brukernes rettssikkerhet. Brukerne ble på uriktig grunnlag nektet utbetalinger, mange fikk bøter og endog fengsel for å ha brutt et angivelig krav om å oppholde seg i Norge for å motta arbeidsavklaringspenger og andre ytelser. Kjernen i trygdeskandalen er at EØS-avtalens regelverk ble satt til side. Begrunnelsen for unntaket fra EØS-lovverket ble kjent ugyldig av så vel EFTA-domstolen som norsk Høyesterett.

Dette reiser et mer allment spørsmål om hvordan rettssikkerhet kan sikres gjennom Navs begrunnelser for vedtak. Det kan skilles mellom begrunnelse som et materielt krav, som viser til holdbare begrunnelser, og som et proseduralt krav – at de skal være formidlet på en god måte. Hva er betingelsene for at disse kravene innfris? Norges relasjon til EU skaper to typer utfordringer her. På den ene siden er trygdeforordningen (EU 883/2004) en kilde til materielle rettigheter knyttet til mobilitet. EØS-avtalen forplikter Norge til å gi trygdeforordningen forrang framfor etablert norsk lov på de områder avtalen gjelder. Dette gjør at beslutningstakere i Nav må forholde seg til komplekse hensyn. Prinsipper om for eksempel likebehandling og

¹⁰ Av Andreas Eriksen og Erik Oddvar Eriksen: Rettssikkerhet gjennom begrunnelse: Nav og den offentlige bruken av fornuft. *Tidsskrift for velferdsforskning*. ISSN 0809-2052. 26(4). doi: [10.18261/tfv.26.4.4](https://doi.org/10.18261/tfv.26.4.4).

forholdsmessighet tar en ny dimensjon, hvor nasjonalt og overnasjonalt lovverk må ses i sammenheng.

Samtidig har EØS-avtalen også et viktig *proseduralt* aspekt som medfører at begrunnelseskravet skjerpes. Og denne skjerpingen harmonerer med Navs egne ambisjoner. Som det står i Virksomhetsstrategien (2026), er det et sentralt mål for Nav at alle brukere blir møtt med «tillit og respekt». En forutsetning for å nå dette målet er at Nav gir begrunnelser som gjør brukere i stand til å forstå og eventuelt påklage vedtak. Dagens praksis vitner om at denne forutsetningen er vanskelig å oppfylle. Et gjennomgående ankepunkt mot Navs begrunnelser er at de er mangelfulle. Uavhengig av trygdeskandalen har Nav blitt kritisert for at «saker ikke utredes godt nok i vedtaksinstansene, og at brukeren ikke i tilstrekkelig grad settes i stand til å forstå sitt vedtak» (Riksrevisjonen, 2021, s. 10). Mangelfull begrunnelse er ikke bare en trussel mot et hvilket som helst virksomhetsmål, men en trussel mot rettssikkerheten til brukerne. Selv om det kan virke opplagt at kravene til begrunnelse må styrkes, er det langt fra entydig hva dette innebærer. Hvilke krav stiller egentlig forvaltningsskikken på dette området?

I dette kapitlet argumenterer vi for at Nav trenger et normativt rammeverk for begrunnelser som omfatter både materielle og prosedurale hensyn. Navs begrunnelser må være i tråd med en *prinsippbasert offentlig fornuft*. Vi presenterer dette som et alternativ til den rettsdogmatiske orienteringen, som kun ser juridiske premisser for god begrunnelse. Selv om juridiske metoder for rettsanvendelse er viktige i forvaltningen, mener vi at dette representerer en for snever forståelse av Navs begrunnelsesplikt.

Argumentet er at rettssikkerhet ikke skapes gjennom formalisme, men gjennom aktiv bruk av en prinsippbasert forvaltningsskikk som lever opp til institusjonens mål om «tillit og respekt». Det betyr ikke at det skapes større spillerom for vilkårlige verdivurderinger. Tvert imot innebærer det å anerkjenne et rom for skjønn som allerede er implisert i loven. Vi gjør skjønnets *normative grunnlag* eksplisitt. Lovens krav til begrunnelse viser utover mekaniske henvisninger til paragrafer og rundskriv. Vi argumenterer for at et slikt utvidet begrunnelsesbegrep er både normativt forsvarlig og faktisk anerkjent i en del av nasjonal og overnasjonal domstolpraksis.

Vi skal presentere vårt perspektiv på forvaltningsskikkens begrunnelseskrav på bakgrunn av flere typer kilder. Vi tar for det første utgangspunkt i den juridiske tilstand, hvor Nav befinner seg i et landskap hvor loven blir stadig mer preget av EUs rettspraksis. Deretter ser vi hvordan ulike institusjonelle dokumenter (sivilombud, rundskriv og forvaltningslov) viser til behovet for at Navs begrunnelser knyttes til en prinsippbasert forvaltningsskikk. Til slutt foreslår vi et overordnet rammeverk og en prosess for utvikling gjennom «deliberative møteplasser» hvor

ansatte kan diskutere seg fram til enighet om hvordan bestemte saker skal vurderes og rettskilder anvendes. Vi starter med en generell introduksjon til forholdet mellom lov og skjønn.

Skjønn og riktighet

Forvaltningsskjønn handler om vurderinger som iverksetter et mandat, hvor mandatets krav forutsetter at det brukes dømmekraft i møte med sammensatte situasjoner og motstridende hensyn. Skjønnen som er overdratt forvaltningen, unndrar seg ifølge sin natur rettslig forhåndsbestemmelse (Bernt og Rasmussen, 2003, s. 45). Likevel opererer forvaltningen under lovens herredømme. Den kan ikke utøve sin makt vilkårlig. Beslutningstakerne skal applisere allerede vedtatte normer og regler, og det gjelder da å kunne beskrive saksforholdene, vedtakssituasjonen, slik at det blir åpenbart hvorfor de valgte rettsregler passer gjeldende sak. Skjønnen står under et krav om å vise at det brukes til å rekke fram til en riktig avgjørelse og skjønnsutøvelsen må derfor være etterprøvbar.

Skjønn innebærer en *kontekst-sensitiv anvendelseslogikk*, hvor det gjelder å forene ulike hensyn, balansere ulike rettskilder og gi en fortolkning av saksforholdene som kan lede til et riktig resultat (se Günther, 1993). Denne anvendelseslogikken er imidlertid ikke kun av pragmatisk karakter ettersom forvaltningen er underlagt ett selvstendig begrunnelseskrav. Enkeltvedtak skal begrunnes og ifølge EU-domstolen er det «ikke tilstrekkelig at en viser til hvilke bestemmelser et vedtak bygger på, det skal også gis en begrunnelse for vedtaket» (Eriksen og Fredriksen, 2019, 128). Vi har å gjøre med *skjønnsmyndighet* når forvaltningen treffer vedtak etter en vurdering av hva som er hensiktsmessig eller forsvarlig. Forvaltningen plikter å begrunne skjønnsutøvelsen, også hensiktsmessighetsskjønn. Det kan innebære å legge til normative momenter.

Forvaltningens skjønnsbruk kommer ikke til erstatning for rettsnormer. Det er heller slik at skjønn hjelper til å spesifisere konteksten, bringe inn relevante hensyn og begrunne hvorfor en rettsregel kommer til anvendelse. Det er heller ikke slik at skjønnsmyndighet medfører endelig og avgjørende autoritet. Skjønnen utøves med viten om at beslutninger kan ankes til høyere administrative organer og overprøves av domstoler. Forvaltningen har et krav på seg om å fatte vedtak som kan stå seg gjennom en domstols-prosess og en kritisk offentlig debatt. Dette skaper et press om å fatte beslutninger som er juridisk forsvarlige så vel som rasjonelt akseptable. Siden forvaltningen er pålagt både å bruke skjønn og å begrunne enkeltvedtak som skal være etterprøvbare, må begrunnelsene vise til noen prinsipper som er allmenngyldige – altså godtakbare med *gode grunner*. Hva betyr det, og hva karakteriserer en slik forvaltningspraksis?

Begrunnelsesprinsippets rettsgrunnlag

Begrunnelsesprinsippet knesettes rettslig gjennom offentlighetsloven, sivilombudsmannsordningen og forvaltningsloven. Prinsippet er også nedfelt i europeisk rett. Ifølge TFEU (2007) artikkel 296, andre ledd, plikter EU-institusjonene å begrunne sine «rettsakter».¹¹ Den norske forvaltningsloven innførte regler om partsrettigheter for borgeren overfor forvaltningen og prinsippet om at enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelse er pålagt organene som en intern del av riktig saksbehandling. Gjennom ulike prosedyrer grunnet på regler som lik adgang til å få prøvd sin sak, retten til få imøtegå beskyldninger, uavhengige domstoler, retten til forsvarer, etterprøvbarhet, ankemuligheter (second opinion) o.l. institusjonaliseres *begrunnelsesplikten* (Eriksen og Molander, 2008). Men som vi skal se, angir forvaltningslovens bare minstekrav til begrunnelsens innhold. Ifølge forvaltningsloven er det tilstrekkelig å henvise til retningslinjer (rundskriv) når skjønnsbruk skal begrunnes (forvaltningsloven, § 25). Det forutsetter imidlertid at Navs rundskriv er gode nok, noe den regjeringsoppnevnte granskingskommisjonen bestrider (NOU 2020: 9. s. 248). Men hvilke kriterier skal vi bruke for å finne ut hvordan begrunnelseskravet bedre kan imøtekommes?

I dagens juridiske debatt er det bred enighet om at forvaltningen står overfor nye utfordringer i dette henseende. Som Hans Petter Graver skriver i *Alminnelig forvaltningsrett*, blir begrunnelsesplikten viet stadig mer oppmerksomhet og tar en ny form når overnasjonal rettspraksis blir gjeldende for nasjonal forvaltning:

Kravet til begrunnelse for forvaltningsvedtak er blitt mer sentralt og skjerpet med årene etter at forvaltningsloven ble vedtatt. Særlig i saker som berører EØS-avtalens friheter eller hvor vedtak treffes med hjemmel i gjennomførte EØS-regler, vil EU-domstolens *langt mer omfattende krav til begrunnelse* komme til anvendelse. (Graver, 2019, s. 477, vår utheving; se også Segelstad, 2015).

Spørsmålet er hvordan en kan sikre tilstrekkelige begrunnelser under slike betingelser. Nav kan ikke ha et sett med forvaltningsprinsipper og rimelighetsvurderinger som er isolerte fra EØS-relevante lover. Det er for det første vanskelig å etablere et slikt skille ettersom rettsområder griper inn i hverandre og EØS-avtalen er omfattende. Forvaltningen må forholde seg til flere rettskilder, både nasjonale og overnasjonale (dvs. de som kommer fra EØS-avtalen og menneskerettighetene). Sistnevnte går på tvers av ulike rettsområder og stiller nye krav til saksbehandlingen. For det andre er det normativt problematisk å operere med ulike standarder

¹¹ Begrepet 'rettsakter' omfatter forordninger, direktiver, avgjørelser, henstillinger og uttalelser.

innenfor et rettsfellesskap. Det vil skape problemer for prinsippet om likhet for loven. Men hva innebærer de «langt mer omfattende» kravene som EUs rettspraksis representerer?

Hinsides rettsdogmatikk

Det vi kaller den rettsdogmatiske orienteringen tolker de høynede kravene til begrunnelse som et krav om skjerpet redegjørelse for juridisk metode eller rettsanvendelse. Det kan virke som om det juridiske ekspertutvalget som utredet ny forvaltningslov valgte en rettsdogmatisk løsning. Utvalget påpekte at betingelsene for adekvat begrunnelse i henhold til EUs krav er uklare. Utvalget foreslår at den mer omfattende begrunnelsesplikten kan tolkes dithen at forvaltningen må gjengi «hvordan bestemte normer er utledet fra de relevante bestemmelsene (rettsanvendelse), subsumsjonen av det konkrete saksforhold i forhold de relevante normene, og eventuelt hvilke momenter som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen» (NOU, 2019;5, s. 768). Man kan spørre seg hvor langt denne tolkningen strekker seg utover den opprinnelige § 25 i forvaltningsloven. Vi lar imidlertid slike tolkningsspørsmål ligge, og spør heller om dette forslaget bereder grunnen for adekvate begrunnelser. Det virker tvilsomt. Rettsdogmatiske kriteriene er forenlig med *utilstrekkelige begrunnelser*.

En utledning av normer fra en overordnet rettsregel skal være juridisk forståelig, men lite hensiktsmessig når det gjelder sakens natur. Ta for eksempel kravet om «alvorlig sykdom» for innvilgelse av unntak for karenperiode. Ifølge en ansatt i Nav klageinstans er dette et «juridisk begrep som ingen leger forstår» (Oslo Economics, 2022, s. 47). Med andre ord, subsumsjonen av saksforhold kan virke logisk fra et juridisk perspektiv, men det bygger på kategorier som gir liten mening fra et medisinsk eller sosialfaglig perspektiv. Selv om det nok er en overdrivelse at «ingen» leger forstår den operative betydningen av «alvorlig sykdom», er det likevel en sterk indikasjon på at en god begrunnelse må gå utover teknisk-juridiske kategorier. En begrunnelse må være materielt god, dvs., saklig og holdbar i hele den aktuelle begrunnelseskjeden. Det samme gjelder redegjørelse for «avgjørende momenter» (som nevnt i NOUen ovenfor). En redegjørelse kan være tydelig og ryddig fra et juridisk perspektiv, men samtidig oppramsende og lite balansert fra et bruker- eller sosialfaglig perspektiv. Fra et EØS-rettslig begrunnelsesperspektiv er det også vesentlig at EU-domstolens praksis ikke akkurat oppfordrer til en rettsdogmatisk holdning:

Samtidig er det knapt mulig å få grep om EU/EØS-rettens krav til nasjonal forvaltningsrett uten å forholde seg til hvordan EU-domstolen har ansett seg kompetent til å utfylle traktatene og sekundærretten med det den selv betegner som generelle

rettsprinsipper. Ved å betrakte den skrevne traktatretten bare som elementer i en presumptivt fullverdig, autonom rettsorden, har EU-domstolen ansett seg legitimert til å «avdekke» de implisitte prinsippene som traktatbestemmelsene må suppleres med for å leve opp til et felleseuropeisk rettsstatsideal. (Eriksen & Fredriksen, 2019, s. 50)

I den grad de «implisitte prinsippene» har et normativt grunnlag, avdekkes altså ikke dette gjennom tradisjonell rettskildelære, men gjennom analyse av den praksis som skaper tillitsverdig forvaltning. Dette krever en vending bort fra den rettsdogmatiske orienteringen, og mot ideen om at rettssikkerhet gjennom begrunnelse krever aktiv bruk av den offentlige fornuft. Det finnes ingen enkel oppskrift for å operasjonalisere de overordnede forvaltningsetiske prinsippene, men man kan ta utgangspunkt i at skjønsmessig vurdering krever begrunnelse. Bruk av skjønn er uomgjengelig knyttet til det å gi grunner – til argumentasjon – og det er med henvisning til prinsipper at begrunnelser kan gjøre krav på å være allmenngyldige. I en offentlig kontekst må bruken av dømmekraft være styrt av allmenngyldige prinsipper om beslutninger skal kunne gjøre krav på å være riktige. Men hva er et godt prinsippbasert rammeverk for beslutninger? Før vi presenterer vårt eget forslag, vil vi kort argumentere for at det ikke er mye hjelp å få fra etablerte krav til god forvaltningsskikk.

«Ikke mye konkret»

Selv om det finnes både lærebøker og retningslinjer på nasjonalt plan, er det vanskelig å finne spesifikke redegjørelser for hva som kjennetegner en adekvat begrunnelse i forvaltningen. I årsmeldingen fra 2020 skriver Sivilombudet:

Det er ikke mange kilder som sier noe mer konkret om hvilke krav god forvaltningsskikk stiller til forvaltningen. [Normene er] i hovedsak ikke nedfelt som skriftlige regler. Ettersom de ikke er rettslige normer, er de også lite behandlet i rettspraksis, og tradisjonelt har de ikke vært mye omtalt i juridisk litteratur. (Sivilombudsmannen, 2020)

Her kan det tenkes to innvendinger. For det første finnes det relevante overnasjonale kodekser for god forvaltningsskikk, og ettersom den nylige trygdeskandalen skapte økt bevissthet om at Norge er et land i Europa, kan det virke naturlig å se nærmere på «Den europeiske kodeks for god forvaltningsskikk» formulert av Den europeiske ombudsmannen. Men man kommer ikke så langt med denne kodeksen. Den viser uttrykkelig til behovet for å skape *institusjonsspesifikke* versjoner. Det står for eksempel i ombudsmannens kodeks at:

Tjenestemanden optræder med konsekvens i sin egen forvaltningsmæssige adfærd og handler i overensstemmelse med institutionens forvaltningsskik. Tjenestemanden følger

institutionens sædvanlige forvaltningsskik, medmindre der i enkeltstående tilfælde er berettiget grund til at fravige denne. (Den europeiske ombudsmann, 2015, s. 16)

Her vises det altså to ganger til «institusjonens forvaltningsskikk», hvilket betyr at dette europeiske rammeverket gir liten mening uten lokal spesifisering. Den andre mulige innvendingen mot Sivilombudets påstand om at rettslige kilder mangler, er at forvaltningslovens § 25 faktisk sier noe substansielt om begrunnelsesplikten. Paragrafen omhandler plikten til å vise til hjemler, faktiske forhold og hovedhensyn ved skjønnsbruk. Som allerede nevnt, er problemet med denne innvendingen at det juridiske grunnlaget for begrunnelser i Nav peker *utover seg selv* og mot et mer omfattende normativt rammeverk eller sett med prinsipielle hensyn. Det er imidlertid bemerkelsesverdig at Navs eget saksbehandlingsrundskriv påpeker dette, men uten å reise spørsmål om det trengs et mer systematisk normativt grunnlag for utførlige begrunnelser:

Forvaltningsloven § 25 angir de minimumskrav som skal gjelde i alle slags saker. Ikke bare vil det stå organet fritt å gi mer utførlige begrunnelser enn det har plikt til, men det kan også følge av sakens art og viktighet sett i lys av organets arbeidsbyrde, at vedtaket må begrunnes mer utførlig og nøyaktig enn det som følger direkte av § 25. (Nav, 2022)

Her påpekes det altså bare at «sakens art» kan medføre krav om mer «utførlig» begrunnelse, uten at det blir klart om den utførlige begrunnelsen skal bygge på magesfølelse og intuisjon eller et sett med felles prinsipper som kan artikuleres og etterleves på et noenlunde forutsigbart vis.

Altså er det riktig at det ikke finnes mye konkret om hva som kjennetegner en adekvat begrunnelsespraksis. Denne mangelen er særlig problematisk ettersom det er vanlig å tolke vedtak som gjelder arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd som potensielt alvorlige eller «inngripende», og slike vedtak krever mer utførlige begrunnelse i henhold til gjeldende rettspraksis.¹² Men hvordan skal vi tolke «utførlig» i denne sammenhengen? Det kan ikke simpelthen bety *mer* informasjon, for det kan skape forvirring om hva som er det egentlige beslutningspremiss. Det må bety *bedre* begrunnelser. Spørsmålet er hvordan vi finner standarder for bedre begrunnelser når retten peker utover seg selv. Der finnes ideen om en prinsippstyrt offentlig fornuft.

Prinsippstyrt begrunnelse

Rettssikkerhet handler om forutsigbarhet og koherent regelanvendelse, men også om mer

¹² NOU 2019:5, Segelstad (2015), Sennesvik (2019).

abstrakte ideer som upartiskhet og nøytralitet i møte med verdier. Nav forvalter som nevnt forskjellige lover og skal realisere ulike mål, og beslutningstakere må derfor forene hensyn som ikke alltid henger intuitivt sammen. Dette skaper en spenning mellom behovet for god skjønnsutøvelse og kravet om demokratisk kontroll og innsyn på den ene siden, og mellom skjønnsutøvelse og eksisterende ideer om rettssikkerhet på den andre siden (Molander, Grimen & Eriksen, 2012).

Koblingen mellom rettssikkerhet og skjønn kan virke paradoksalt hvis man ser på skjønn som frirom for vilkårlighet.¹³ Ideen om «verdibasert skjønn» blir gjerne koblet med vurderinger med «politiske overtoner» snarere enn faglighet (Graver, 2019, s. 138). I politisk teori finnes en lang tradisjon for å betrakte forvaltningens skjønn med en god porsjon skepsis, ettersom det kan innebære at demokratisk fattete lover blir erstattet med forvaltningens verdier (se kritisk diskusjon av denne tradisjonen i Heath, 2020, ss. 260-261).

Men selv om dårlig skjønnsutøvelse kan lede forvaltningen ned «demokratiets sorte hull» (Eriksen, 2001), er det like fullt bare god skjønnsutøvelse – ikke mekanisk regelanvendelse – som kan hente forvaltningen opp igjen. At skjønnsutøvelse er verdibasert trenger ikke bety at den er politisk, i hvert fall hvis begrepet «politisk» viser til den typen ideologisk aktivisme eller partipolitikk som forvaltningen skal holde seg unna. Selv om forvaltningens verdivurderinger – dens praktiske fornuft - ikke følger noen enkel algoritmisk logikk, kan den bindes og struktureres av prinsipielle hensyn. Skjønn har altså en «epistemisk» dimensjon, som gjør at vi kan snakke om god og dårlig skjønnsutøvelse (Molander, Grimen & Eriksen, 2012). Det finnes standarder for skjønnsbruk som gjør at vi kan vurdere om integreringen av ulike hensyn holder mål.

Enhver ansvarlig institusjon vil utvikle et sett med prinsipper som er tilpasset sine oppgaver, men det gir likevel mening å snakke om overordnede kategorier av prinsipper som går igjen på tvers av ulike typer offentlige institusjoner. I nyere forvaltningsteori er det vanlig å operere med fire kategorier av legitimitetshensyn: *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet*, og *rimelighet* (Carpenter 2010, ss. 45–47; Baldwin et al. 2012, ss. 26–34). Sammen utgjør disse kategoriene institusjonens normative rammeverk. Daniel Carpenter kaller disse kategoriene for pilarene i forvaltningens «organizational image» med henvisning til at de svarer til den typen forventninger som avgjør institusjonens tillit i samfunnet (Carpenter 2010, ss. 46–47). Men hva betyr disse kategoriene når de anvendes på vedtaksprosesser i Nav? I det følgende gir vi en kort

¹³ Vilcårlighet er ifølge James Q Wilson at ansatte handler uten 'legal authority or with that authority in a way that offends our sense of justice' (1989, 276).

redegjørelse for hver kategori og illustrerer med et konkret prinsipp:

Effektivitet: At begrunnelser er effektive betyr blant annet at vedtaket blir forstått og at informasjonen er tilpasset beslutningen. Effektivitet kan ikke reduseres til «effektiv saksbehandling» i form av økonomisk tids- og ressursbruk, men snarere til det at begrunnelser oppnår sitt mål på et institusjonelt bærekraftig vis. Et eksempel på et relevant prinsipp er det vi kaller «formidlingsprinsippet». Det minner om at begrunnelsen skal kommunisere budskapet tydelig. En effektiv begrunnelse skaper ikke usikkerhet rundt vedtakets innhold, men det handler ikke kun om *klarspråk*. Heller det at begrunnelsen er strukturert på et vis som er logisk å følge. God formidling krever klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon, samt færrest mulig overflødige elementer. Dette er avveininger av normativ karakter.

Kompetanse: Denne kategorien viser særlig til behov for utredning og faglig begrunnelse, men også til behovet for presisjon i bruk av kriterier. Begrunnelser må altså bygge på en god forståelse av både sakens natur og betydningen av relevante rettigheter og regler. Det vi kaller «faglighetsprinsippet» krever at begrunnelsen skal være forankret i anerkjente vurderingsformer. Vedtakskriterier som omfatter medisinske tilstander eller tekniske forhold skal vise til kompetente vurderinger. Med «tekniske forhold» menes betingelser for vedtak som krever særlig kunnskap, om for eksempel sektorspesifikke utfordringer, arbeidsmarked eller lokale regelverk. Begrunnelsen bør forklare hvilket saksgrunnlag den faglige vurderingen beror på, og hvilke vedtakskriterier den gjelder.

Legalitet: I denne sammenhengen viser legalitet til at begrunnelsen gir mulighet for etterprøvbarehet ved at vedtaket blir koblet til hjemler og eksplisitte vurderinger. Legalitet krever også etterlevelse av det vi kaller «balanseprinsippet». I saker som krever stillingtagen til motstridende hensyn, bør vektige hensyn som talte mot beslutningen nevnes i begrunnelsen. Dette handler om å forsikre brukeren om at vedtaket ikke bygger på en ensidig vurdering, samt muliggjøre en eventuell klage når det råder usikkerhet om vektingen av hensyn. En balansert begrunnelse må imidlertid ikke skape usikkerhet om konklusjonen, så det bør også fremgå hvorfor avvikende hensyn ikke ble utslagsgivende.

Rimelighet: Begrunnelser knytter vedtak til standarder for rimelighet ved å vise at beslutningen er forholdsmessig, passende og likebehandlende. «Likebehandlingsprinsippet» sier at begrunnelser ikke skal diskriminere. Begrunnelser av vedtak er forvaltningens anledning til å demonstrere at vurderingen har vært upartisk og utelukkende styrt av legitime hensyn. Irrelevante faktorer knyttet til for eksempel nasjonalitet og religion skal ikke inngå i

begrunnelsens vurderingsgrunnlag. I tilfeller hvor en faktors relevans er uklar, bør det komme tydelig fram hvordan den spiller inn, både for brukerens del og for senere praksis.

Isolert sett kan disse ulike legitimitetshensynene trekke i ulike retninger. En god begrunnelse må derfor sørge for at de ses i sammenheng. Noen ser dette som et spørsmål om å prioritere eller rangere ulike typer legitimitetshensyn. Dette farger «omdømmeperspektivet» som er svært populær i dagens statsvitenskap (Carpenter & Krause, 2012; Busuioc & Lodge, 2016). Her hevdes det at et godt omdømme kan kreve at institusjonen spesialisere seg på én type legitimitetshensyn, og er villig til ofre eller sterkt nedprioritere andre. Påstanden om at ulike legitimitetshensyn står i konflikt og krever prioritering er naturligvis hverken ny eller begrenset til omdømmeperspektivet. Allerede Knut Dahl Jacobsen skrev at forvaltningen møter verdier «som er innbyrdes motstridende og at det hyppig oppstår situasjoner hvor verdiene må rangeres» (Jacobsen, 2008 [1960], s. 31).

Problemet med ideen om at forvaltningen skal «rangere» ulike legitimitetshensyn er at det ikke finnes noen metastandard eller overordnet prinsipp som kan begrunne denne rangeringen ut fra *en offentlig fornuft*. Offentlig fornuft handler om å integrere og bevare alle forpliktende institusjonelle hensyn. Dette er et sentralt poeng i den forståelsen av dømmekraft som har sitt opphav hos Immanuel Kant: «Practical judgement is an aspect of practical reasoning because it aims to integrate rather than to prioritize or trade off a plurality of norms» (O'Neill, 2007, s. 404). Godt skjønn handler om ansvarlig integrering av ulike hensyn. Integrering skjer ved at ulike legitime hensyn blir betraktet som gjensidige begrensinger, ikke statiske størrelser som kan rangeres. Effektivitetshensynet setter for eksempel grenser for hvor omstendelig en begrunnelse kan være med henblikk på faglige redegjørelser, lovteknisk gjennomgang eller saksbetingede rimelighetshensyn. Men grensene må ikke bli for trange, det er aldri legitimt å ignorere de øvrige legitimitetshensynene til fordel for effektivitet. Det er heller ikke effektivt i det lange løp å satse utelukkende på rask saksbehandling (se NOU 2023:11). Også dette er implisitt beskrevet i Navs rundskriv om saksbehandling: «En god begrunnelse vil kunne spare forvaltningen for mange etterfølgende klager/anker» (Nav, 2022).

Deltakelse og deliberasjon

Hensyn som *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet* og *rimelighet* og deres underliggende prinsipper er uomgjengelige i offentlig forvaltning. Til sammen skal disse sikre en rettssikker praksis, men de må forstås, fortolkes og operasjonaliseres. Det er snakk om prinsipper og ikke handlingsdeterminerende regler. Prinsippene kan forstås og fortolkes ulikt og dermed peke i

ulike retninger. De må derfor harmoniseres og integreres i konkrete beslutningsprosesser, og de må nedfelles i de standarder som gjelder for begrunnelse og samhandling.

En slik prosess bør ta form av *deliberasjon*, dvs. en gjensidig vurdering/overveielse av grunner. Deliberasjon betegner en beslutningsprosess hvor deltakerne diskuterer seg fram til enighet om hvordan saker skal vurderes og rettskilder anvendes ved å overholde prinsippene for fornuftig argumentasjon. Deliberasjon tester holdbarheten i begrunnelser som ligger til grunn for offentlige beslutninger. I en anvendelsessammenheng er målet å gi en riktig rettsvurdering i lys av en spesifisering av saksforholdene. For at en sak skal bli godt opplyst og riktig beskrevet kreves det medvirkning fra berørte parter. Brukeren som har kunnskap om sin situasjon må lyttes til, både for å få tak i nødvendig informasjon og for å respektere vedkommendes rett til innsyn og til å bli hørt. Men siden det verken er maktlikevekt eller angstfrihet i relasjonen mellom saksbehandler og bruker, så kan det være vanskelig å få i stand en genuin, sannferdig samtale som bringer til veie den nødvendige informasjon for at saken blir godt opplyst. Likevel er rettssikkerheten til enkeltpersoner prinsipielt avhengig av at argumentasjonsprinsipper overholdes, slike som at

- de som kan snakke for seg, får si sin mening,
- argumenter kan fritt framsettes,
- standpunkter/oppfatninger/vurderinger begrunnes,
- det er muligheter for å opponere og å imøtegå motpartens oppfatninger,
- motargumenter blir hørt og svart på,
- misvisende oppfatninger blir tilbakevist med argumenter. (se Alexy 1978; Eriksen og Weigård 1999; 273ff)

Siden forvaltningen er et *portvaktssystem* hvor offentlige goder ikke bare tildeles, men også tilbakeholdes og rasjoneres av autoriserte beslutningstakere, kan ikke maktforhold elimineres. Hva som imidlertid kan gjøres er å involvere brukerne eller deres representanter i en deliberasjonsprosess hvor de blir hørt, sett og respektert. Begrunnelsesplikten stikker dypt ettersom det er et moralsk prinsipp som viser til alles likeverdighet i fellesskapet. Alle har krav på å bli gitt grunner for tiltak som berører dem. Selv de som får avslag på en søknad, blir behandlet med respekt når de blir gitt forståelige grunner for det. En slik prosess sikrer brukernes moralske status, og er ofte en forutsetning for å få saken opplyst og dermed for å kunne fatte en riktig avgjørelse. Problemet er imidlertid at selv om både saksbehandler og bruker er enig i situasjonsbeskrivelse og rettsanvendelse, så trenger ikke resultatet være riktig. Et konkret vedtak om ytelse/bortfall av ytelse kan for eksempel stride mot

likebehandlingsprinsippet og mot den allmenne moral- og rettsoppfatning – «rettsfølelsen»/allmennmoralen – i samfunnet. Hvordan skal vi kunne ta stilling til reglers og vedtaks (moralske) gyldighet, om det kan vises til at loven og institusjonens retningslinjer er fulgt? Når skjønnets som er overdratt forvaltningen unndrar seg rettslig kontroll, når konsekvenser av rettsregler strider mot den allmenne moral, trengs det en overordnet standard som borgerne kan appellere til for å teste om skjønnets utøves på en urimelig måte.

Skjønnets argumentasjon skal kunne brukes i en offentlig begrunnelse. Derfor må argumentasjonen være styrt av prinsipper som er allment akseptable. Innlemmelsen av internasjonale konvensjoner, menneskerettigheter og EU-rett i nasjonale forfatninger understreker behovet for universalistiske kategorier i institusjonenes begrunnelser. Kategoriene *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet*, og *rimelighet* og deres prinsipper må gis en institusjonell betydning og forankring. Disse kategoriene har sitt grunnlag i et allment *rettferdighetsbegrep* hvor det forstås som lik frihet og respekt for alle (se Dworkin, 1977; Habermas, 1996). Rettferdighet forstått deontologisk viser utover legalitetsprinsippet og rettsdogmatikken. Begrepet gir et fundament for prinsipper som styrer rimelighets- og effektivitetsvurderinger. Testen på om prinsippers operasjonalisering er rettferdige er hvorvidt de står seg i en rasjonell offentlig debatt. Det er her snakk om offentlighet som en normprøvende instans. Rettssøkende offentligheter, interessegrupper og rettsinstanser, inkludert Menneskerettighetsdomstolen og EFTA-domstolen, vil kunne teste begrunnelser mot kravene som følger av rettferdighetsprinsippet. Normer som gir opphav til ulikhet, forfordeling eller diskriminering har bevisbyrden i en offentlig argumentasjonsprosess. Navs praktiske fornuft er følgelig ikke frittstående, men styrt av prinsipper som må integreres med hensyn til hva som kan stå seg i en offentlig debatt. Her finner legitimitetshensynene og deres prinsipper både sitt grunnlag og sin grense.

Skjønn og offentlig fornuft

Med *rettssikkerhet gjennom begrunnelse* menes at loven ikke foreskriver et bestemt utfall ved å veie ulike hensyn mot hverandre, men heller institusjonaliserer en framgangsmåte som sikrer at relevante grunner kommer fram og at utfallet kan sees som basert på gode grunner. De formelle prosedyrekravene som garanterer en rett til deltakelse, er ikke tilstrekkelig for legitimitet. Det kreves deliberasjon i tillegg – en argumentasjonsutveksling - som prosedyren gjør mulig (Maus 1996, s. 880). Et resultat er ikke legitimt med mindre det er akseptabelt for berørte parter - med gode grunner - og tilfredsstiller prosedurale krav til riktig framgangsmåte. Hvis ikke adekvat informasjon er innhentet, de berørte ikke er hørt, og beslutningene er partiske

og ikke-etterprøvbare, vil de ikke være legitime, selv om noen finner at de er hensiktsmessige og akseptable. Kravet om at beslutningene skal kunne aksepteres av alle (med gode grunner) sikrer hensynet både til det allmenne vel og til den enkelte persons rett.

En slik offentlig fornuftsbruk er viktig i kjølvannet av trygdeskandalen hvor det har blitt påpekt at det oppstår fare for systematiske feil på grunn av «rettskildesløyfer» (Ikdahl 2021, 2), dvs. når vektlegging av kilder forvaltningen selv har produsert – rundskriv, praksis fra Trygderetten eller uttalelser fra departementet – skaper lukkede og misvisende rammer for vurdering. Slike rettskildesløyfer gir et grunt beslutningsgrunnlag. Borgernes rettsikkerhet er utsatt dersom forvaltningen bygger på en snever begrunnelsespraksis. Men rettssikkerhetsproblemet blir ikke løst ved å utvide «sløyfen» til å inkludere forarbeid, EU-lovgivning, menneskerettighetslover og andre generelle lovtekster. Det er fortsatt en rekke abstrakte termer og formuleringer som kan skape grobunn for vilkårlighet. Å gi et stort juridisk fortolkningsansvar til forvaltningens enheter kan skape retts-usikkerhet.

Et bredere tilfang av rettsdokumenter kan altså bare i begrenset grad sikre at Navs begrunnelser holder mål. Det er ved hjelp av prinsipper at deltakerne kan løse konflikter mellom regler og avgjøre hva som er riktig regelbruk. Prinsippene gir ikke entydig handlingsveiledning i konkrete situasjoner, men viser til hva som må gjelde i en resonering – deliberasjon - hvor hensyn veies mot hverandre. Prinsippene viser de *rettferdiggjørende grunner* som kommer til anvendelse når normkollisjoner og verdikonflikter skal håndteres, når det skal angis rang og betydning, og når det skal vises til utslagsgivende premiss i beslutningsfatningen. Prinsippene gjør det mulig å vektlegge grunner og angi prioritet i konkrete saker. Og noen av prinsippene - som likebehandling og ikke-diskriminering – har en direkte forankring i kravet om alles likeverdighet i folkesuvereniteten. Det er i den politiske offentlighet at alle i prinsippet kan komme til orde på en like vilkår og hvor den normgivende og normprøvende kollektive fornuft kan dannes og få kraft. Det er i en inkluderende offentlighet at det moralske blikket dannes som identifiserer hva som er riktig fra alles perspektiv. Prinsippene må altså operasjonaliseres gjennom den type «politiske» eller samarbeidsorienterte fornuft man finner hos Kant. Kanskje kan ideen om «fellow workers» overføres til Nav også: «Only those who try to think from the standpoint of everyone else and strive to listen to and interpret others and to see the point of their contributions are genuinely aiming to be ‘fellow workers’ and to avoid maxims to which others cannot agree» (O’Neill, 1989, s. 26). Nå er det nok praktisk umulig å tenke fra ståstedet til «everyone else», men tanken om «fellow workers» viser i det minste til behovet for å utvide det moralske og epistemiske perspektivet gjennom aktiv deliberasjon.

Deliberative møteplasser

De moderne legitimitetshensynene for forvaltningene viser til idealet om en rettferdig prosess og til *offentlighet som en pragmatisk sannhetskontroll*. En åpen begrunnelsesprosess tester om forvaltningens grunner er juridisk holdbare, i overensstemmelse med fakta og er logisk koherente. Uten en slik test ville begrunnelsesplikten være en tom floskel (Mashaw, 2018, s. 70).

Offentlighet er en metode for opplysning som formidler mellom rett og moral, og er dermed en instans for innklaging av brudd på institusjonelle legitimitetshensynene. Det er en kritisk instans som gjør det mulig å oppdage misligheter og påklage urettferdigheter som oppstår som følge av formalistisk rettsanvendelse. Offentlighet viser til en sfære rotfestet i det sivile samfunn, utenfor stat og marked, grunnlagt på kommunikasjonsfriheter og motstandsrett, hvor borgerne kan samles til et publikum og stille myndigheter til ansvar (Habermas, 1962). Her er det mulighet for alle til å delta; der er ikke begrensninger på deltakere, tid og tema. Begrepet offentlighet viser til en fri, åpen, og inkluderende, fornuftig meningsutveksling hvor argumenter kan bli fremsatt og testet i forhold til en allmenn rettferdighetsstandard. Poenget er at det som ikke tåler å bli utsatt for offentlighetens søkelys, det som ikke uten motsigelse kan sies, det som viser til partikulære, ikke universaliserbare normer, faller gjennom.¹⁴ I offentligheten ser vi ser effekten av trumfen rettferdighet når feilpraktisering, ulikebehandling og diskriminering utarter til *furorer og skandaler*.¹⁵ Forvaltningen avgjørelser kan altså innklages til offentligheten som en høyere, moralsk domstol. Om Nav skal være tillitsverdig må organisasjonen ha tillit i befolkningen – i offentligheten, noe som gjør tillitverdighet til et spørsmål om Navs offentlige fornuft, dvs. om dens praksis er i overensstemmelse med prinsipper som tåler offentlighetens søkelys.

I offentligheten, hvor alle kan delta på like og frie vilkår, kan prinsippene for regelanvendelse bli testet og Navs praksis bli normert og følgelig problemet med rettskildesløyer bli løst. I den grad den kommunikative dannelsen av offentlig mening er åpen og inkluderende, sikrer den legitimiteten til synspunkter som tåler en offentlig eksponering. En slik offentlighet gir meningsdannelsen politisk kraft. Nå er en fornuftig debatt i en allmenn, felles offentlighet fundert på ytringsfriheten ikke enkel å få til. Offentligheten består i dag av mange oppsplittede

¹⁴ «Alle de handlinger, som vedrører andre menneskers ret, og hvis maksime ikke taaler offentligheten, er uretfærdige» (Kant, 1889, s. 80).

¹⁵ Med referanse til den lignende trygdeskandalen i Nederland heter det; «Utan offentlig merksemd om sakene, kjempa fram av idealistiske advokatar, journalistar, parlamentsmedlem og det nederlandske sivilombodet, ville neppe skattestyresmaktenes praksis ha blitt endra.» (Holmøyvik, 2023)

fora godt sponset av internett og nye sosial medier. I massekommunikasjonens tidsalder er der mange offentligheter – der er store og små offentligheter, virtuelle og reelle offentligheter, offisielle og alternative, mot-offentligheter - ofte forstyrret av maktmotiver, mediatisering og systemimperativer.

Under slike betingelser tiltar kommunikasjon og kritikk, men det vanskelig å få til en samtale om de samme sakene, på samme tid og under identiske relevansbetingelser. Hva som imidlertid er mulig er å anvende offentlighetens argumentasjonsprinsipper for design av *deliberative møteplasser* i forvaltningsetatene hvor grupper settes sammen for å diskutere seg fram til enighet om hvordan saker og rettskilder skal vurderes.

Slike møteplasser er et svar på spørsmålet om hva man gjør når det er usikkerhet eller konflikt og uenighet om hvordan saker og rettsregler skal vurderes, om hva som er riktig fortolkning. Når det kan være gode grunner for ulike fortolkninger, når reglene ikke selv gir tilstrekkelig handlingsveiledning og forvaltningen er pålagt å bruk skjønn, som skal være etterprøvbart og dermed ikke et ‘en manns show’, er det på sin plass for ansatte med kompetanse og innsikt å møtes for å avklare hva problemet består i og hva som er den riktige løsningen. Med en deliberativ møteplass menes et sted hvor aktørene involveres i en sannhetssøkende diskusjon om hvordan saker og rettskilder skal fortolkes. Her gjelder det å sjalte ut utenforliggende hensyn, som status, rang, prestisje, makt og interesser. Det gjelder å sikre at deltakerne overholder kravene til en fornuftig diskusjon hvor alle argumenter for eller mot en fortolkning undersøkes kun med henblikk på om de kan stå seg i en domstols prosess og i en offentlig debatt. Argumentasjonsprinsippene som er nevnt foran, (side 12) kan anvendes til å organisere samhandlingen og få deltakerne til å argumentere og imøtegå argumenter på en fornuftig måte i saker av prinsipiell betydning. Her er snakk om fortolkningsprinsipper som kommer i tillegg til de rettssikkerhetsprinsippene som er diskutert.

En ordstyrer som kan lede debatten ved å påvise inkonsistenser hos deltakerne er viktig for å sikre *argumenters tvangsløse tvang*. Rollespill, djevelens advokat og advokatorisk diskurs – stedfortredende debatt – er aktuelle hjelpemidler for å sikre en *helhetlig og rettssikker vurdering* uten at berørte parter – brukerne – er til stede. Det er altså snakk om å organisere en diskusjon mellom ansatte på en slik måte at en kan forvente at de relevante synspunkter kommer fram og at en kan rekke fram til en samstemt oppfatning av hvordan saker skal vurderes og rettsnormer appliseres. Deliberative møteplasser kan også være aktuelle på «samspillarenaer» i Nav hvor rundskriv drøftes. De kan være med sikte på å øve opp ansatte i en felles forståelse av

direktoratets retningslinjer og med sikte på å sikre begrunnelsesoverføringen mellom lovgiver og lovanvender, altså sikre at lovgivers intensjon er forstått.

Konklusjon

Også i forvaltningen er det krav til en begrunnelse som kan stå seg i et offentlig ordskifte. Kvaliteten på begrunnelsene er vår beste indikator på hvorvidt rettssikkerhet er oppfylt. Men god begrunnelse krever praktisk dømmekraft. Formal juridisk regelanvendelse går følgelig ikke til kjernen av rettssikkerhetsbegrepet. For å sikre målet om en enhetlig forvaltning og unngå vilkårlig skjønnsbruk, bør begrunnelsene ha en tydelig forankring i *prinsipper*. Vi har presisert legitimitetskategoriene *effektivitet*, *kompetanse*, *legalitet* og *rimelighet* til henholdsvis formidlings-, faglighets-, balanse-, og likebehandlingsprinsippene. For administrative organer som utøver skjønnsmyndighet samtidig som de skal fatte etterprøvbare vedtak, gjelder det da å kunne rekke fram til et utvetydig og bindende resultat – et riktig vedtak – ved å knytte beslutningsfatning til prinsippstyrt deliberasjon. Dette følger av den demokratiske rettsstatens krav om at vedtak som griper inn i borgernes rettigheter, må ha en allmenn begrunnelse. Ved at vedtak blir begrunnet og rettferdiggjort overfor partene, blir også de som taper behandlet med respekt. Dømmekraft i forvaltningen handler altså ikke om å supplere formelle rettsregler med private moraloppfatninger. Det handler om å gi grunner som kan aksepteres i en rasjonell offentlighet. Hva som er et riktig vedtak når alle relevante forhold er tatt i betraktning, er ikke alltid klart i utgangspunktet, men de kan etableres gjennom en saksbehandlingsprosess styrt av prinsippene for god forvaltningsskikk.

Referanser

- Alexy, R. 1989 [1978]: *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Oxford: Clarendon Press.
- Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (2012) *Understanding Regulation*. Oxford University Press.
- Bernt, J. F. og Rasmussen, Ø. (2003) *Frihagens forvaltningsrett: Bind 1*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busuioc, M. & Lodge, M. (2016) "The Reputational Basis of Public Accountability." *Governance* 29 (2): 247–63. DOI: 10.1111/gove.12161
- Carpenter, D. (2010). *Reputation and power*. Princeton University Press.
- Carpenter, D. P., Krause, G. A. (2012). "Reputation and Public Administration." *Public Administration Review* 72 (1): 26–32.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth

- Eriksen, A. (2022). Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i Nav. ARENA Working Paper 2/2023
- Eriksen, C.C., og Fredriksen, H.H. (2019) *Norges europeiske forvaltningsrett: EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Eriksen, E. O. (2002). *Demokratiets sorte hull*, Oslo; Abstrakt forlag.
- Eriksen, E.O. og Molander A. (2008) 'Profesjon, rett og politikk', i A. Molander og L.I. Terum (red.) *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget. 161-176.
- Eriksen, E.O og Weigård J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget
- EØS-avtalen (1992). EØS-avtalen – Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. (AVT-1992-05-02-1). <https://lovdata.no/dokument/NLX2/avtale/avt-1992-05-02-1>
- EØS-loven (1992). Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS). (LOV-1992-11-27-109). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109>
- Graver, H. P. (2019). *Alminnelig forvaltningsrett*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Günther, K. (1993). *The Sense of Appropriateness*. Albany: State University of New York Press.
- Habermas, J. (1989 [1962]). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, J. (1996 [1992]). *Between Facts and Norms*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Holmøyvik, E. (2023) [EØS-skandale eller rettsstatsskandale? - Det juridiske fakultet \(uio.no\)](#)
- Ikdahl, I. (2020). 'Rettsikkerhet i velferdsstaten', *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 18(1): 3-6. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2020-01-01>
- Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og rettssikkerhet., I Løvlie, Anders; Hodnefjeld, Axel & Olthuis, Kristine-Petrine Sollid (Red.), *Festskrift -- Jussbuss 50 år*. Jussbuss. s. 118–130.
- Jacobsen, K. D. (2008 [1960]). Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *PACEM*, 11(2), 19-34.
- Kant, I (1795/1916) *Den evige fred*, Kristiania: Cammenmeyers boghandel.
- Mashaw, J L. (2018) *Reasoned Administration and Democratic Legitimacy*. Cambridge University Press
- Maus, I. (1996) 'Liberties and Popular Sovereignty: On Jürgen Habermas's Reconstruction of the System of Rights', *Cardozo Law Review* 17(825): 825–882.
- Molander, A., Grimen, H. og Eriksen, E.O. (2012) 'Professional discretion and accountability in the welfare state', *Journal of Applied Philosophy*, 29(3): 214-30. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>
- NAV (2019) Kartlegging av fakta i EØS-saken, Internrevisjonen, Spesialoppdrag D2019-10 <https://www.Nav.no/no/Nav-og-samfunn/kontakt-Nav/feiltolkning-av-eos-reglene/internrevisjonens-rapport-kartlegging-av-fakta-i-eos-saken>.
- Navs virksomhetsstrategi (2026) [Navs strategi - nav.no](#)

- NOU (2019:5) *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU (2020:9) *Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU (2021:8) *Trygd over landegrensene: Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU (2023:11) *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Oslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Oslo Economics (2022). *Drivere for klager og anker til Nav Klageinstans og trygderetten*. Rapport 2022/30.
- O'Neill, O. (2007). Practical judgment and normativity. *Journal of Moral Philosophy*, 4(3), 393-405. DOI: 10.1177/1740468107083251
- (1990). *Constructions of reason. Explorations of Kant's practical philosophy*. Cambridge University Press.
- Sennesvik, A. G (2019). Krav til innhold i begrunnelser ved enkeltvedtak fattet av Nav: Med fokus på vedtak om sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.
- Segelstad, A. (2015) 'Forvaltningens begrunnelsesplikt. En analyse av forvaltningens plikt til å begrunne sine avgjørelser etter forvaltningsloven og EU/EØS-retten', Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Riksrevisjonen (2021) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten*, Dokument 3:8 (2020–2021)
- TFEU (1958) Treaty on the Functioning of the European Union. (12016E/TXT). European Union.
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

5: Rettssikker begrunnelse. Hva sier kildene?

I dette kapitlet går vi nærmere inn på resultatene av datainnsamlingen som er foretatt i prosjektet. RETTS har samlet og analysert empiriske data i tre etapper: først, en analyse av anonymiserte klagesaker (utvalgt av Nav); deretter 19 intervjuer med saksbehandlere i Nav Arbeid og Ytelser og Nav Klageinstansen; og til slutt en vignettundersøkelse som ble bredt distribuert via Nav. Analysen av klagesakene og intervju- materialet viser prinsippers betydning for god begrunnelse også på den måten at mangelfull overholdelse av dem gir grunnlag for klage på vedtak. Kvaliteten på saksbehandlingen varierer mellom nivåer. Even til å overholde kravene til god begrunnelse er ulikt fordelt i organisasjonen og kvaliteten på begrunnelsene er ujevn og tidvis svak. I dette kapitlet skal vi presentere en oppsummering av resultatene fra de tre etappene. Først ut er analysen av klagesakene.

Analyse av Navs begrunnelsespraksis¹⁶

Rettssikkerhet handler om forutsigbarhet og konsistens i anvendelsen av regler, men også om upartiskhet og nøytralitet. Tillitsverdig regelanvendelse er viktig for rettssikker begrunnelse. Men hvordan begrunner Nav sine vedtak i praksis? Her belyser vi Navs begrunnelsespraksis gjennom en analyse av tolv saker. Analysen viser at det er store forskjeller i hvor godt begrunnelsene lever opp til normative krav til rettssikker begrunnelse. En sammenligning tyder også på at det er systematiske forskjeller på kvaliteten i begrunnelsene fra Nav Arbeid og Ytelser og Nav Klageinstans.

Metode og analytisk rammeverk

Det analytiske rammeverket for analysen er prinsippene for rettssikker begrunnelse utviklet i ARENA Working Paper 2/2023, og listet i kapittel tre. Prinsippene er organisert etter fire legitimitetshensyn: effektivitet, kompetanse, legalitet og rettferdighet/rimelighet. Prinsippene, som er kjent stoff fra tidligere kapitler, er brukt som evalueringsstandarder i studiet av Navs begrunnelsespraksis. Analysen av sakene er strukturert slik at den først presenterer en kort oppsummering av den aktuelle saken, før de ulike saksdokumentene analyseres med hjelp av

¹⁶ Denne delen av kapitlet er en bearbeidet utgave av publikasjonen Hjorthen, F. D. (2024) Rettssikker begrunnelse i praksis? En analyse av Navs begrunnelsespraksis. ARENA Working Paper 2/2024. Denne er tilgjengelig i sin helhet via: <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2024/wp-02-24.html>

prinsippene for rettssikker begrunnelse. Analysen av AAP-sakene presenteres først, etterfulgt av analysen av sakene som omhandler uføretrygd og til slutt analysene av sykepengesakene.

Datagrunnlag og beskrivelse av sakene

Analysen er basert på tolv reelle saker: fire saker som omhandler arbeidsavklaringspenger (AAP); fire saker om uføretrygd og fire saker om sykepenger. Sakene er valgt ut av Nav på bestilling fra RETTS, og er sladdet for å ivareta hensynet til personvern. I analysen er informasjon om region og Nav-avdelinger utelatt.

AAP: Sak 1

Bruker har søkt om arbeidsavklaringspenger (AAP) på grunn av fibromyalgi og plager med rygg og hofter. Nav-kontoret mener vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent til et hvert yrke ikke er oppfylt og avslår søknaden. Bruker sender en klage, der det anføres at vedtaket er fattet på for tynt grunnlag, og viser til medisinsk dokumentasjon som ikke er nevnt i vedtaket fra Nav. Nav opprettholder vedtaket og saken sendes videre til Nav Klageinstans (KA). KA omgjør vedtaket, og begrunner dette med at den medisinske dokumentasjonen viser at bruker har nedsatt arbeidsevne til et hvert yrke med minst halvparten, med sykdom som en viktig grunn. KA sender saken tilbake til Nav-kontoret for å vurdere om de andre vilkårene for å motta AAP er oppfylt.

Avslagsbrevet er kort og tydelig om utfallet, men dårlig tilpasset vedtakets alvorlighetsgrad, jf. tilpasningsprinsippet. Kriterier og arbeidsevnevurdering forklares svært knapt, og begrunnelsen blander inn tilleggsinformasjon. Det gir svak kobling mellom premisser og konklusjon og gjør det uklart hva som er det sentrale kriteriet, ofte i strid med beslutnings-, presisjons- og formidlingsprinsippet. Etterprøvbarheten svekkes av at hjemmelen (§ 11-5) nevnes uten forklaring.

Klagebrevet peker på mangelfull utredning og viser til medisinsk dokumentasjon som ikke er omtalt, samt behov for avklaring av arbeidsevne. Navs svarbrev har bedre struktur, med sammendrag av anførsler (bedre balanse og kontradiksjon) og liste over dokumenter, men det er uklart hvilken funksjon listen har. Den substansielle vurderingen er mer utviklet, men kriteriet «et hvert arbeid» drøftes fortsatt ikke, og det er tvil om saken er tilstrekkelig opplyst og om svarbrevets funksjon (ny vurdering vs. følgebrev) er tydelig.

Nav Klageinstans avgrenser saken til spørsmålet om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten til ethvert arbeid, uten at det forklares hvorfor problemstillingen snevres inn.

Omgjøringsvedtaket kommuniseres klart, men bruker igjen en uklar «lagt vekt på dokumentene»-kategori. For første gang forklares kriteriene i § 11-5 og rundskrivet relativt grundig, og det redegjøres bedre for utredningssteg og sammenhengen mellom helsetilstand og arbeidsevne. Dette styrker etterprøvbarehet, balanse og kontradiksjon, men enkelte nøkkelbegreper, særlig «et hvert arbeid», forblir delvis uklare.

AAP: Sak 2

Bruker søker arbeidsavklaringspenger (AAP) på grunn av hofteplager som hindrer hen i å fungere i full lærerstilling. Nav-kontoret avslår fordi arbeidsevnen ikke anses redusert med minst 50 % i forhold til ethvert yrke. Nav opprettholder avslaget etter klage, da det ikke foreligger nye opplysninger, og sender saken til Nav Klageinstans (KA). KA er enig og avslår klagen med begrunnelse at plagene ikke hindrer høyere stillingsprosent enn 50 % ved tilrettelegging, og at vilkåret om tilstrekkelig nedsatt arbeidsevne derfor ikke er oppfylt.

Avslagsbrevet sier klart at søknaden avslås, men avsnittet om begrunnelse forklarer ikke avslaget på en forståelig måte. Sammenhengen mellom premisser og konklusjon er svak, irrelevante hensyn trekkes inn, tilrettelegging omtales uten å ha vært nevnt som vilkår, og «50 %» brukes i flere ulike betydninger. Dette svekker formidling, beslutning og etterprøvbarehet.

I klagen viser bruker til at søknaden ble sendt etter råd fra lege og arbeidsgiver, og viser til formålet med AAP og forklarer opplysninger NAV synes å ha misforstått. Svarbrevet, utformet som skjema til Nav KA, har mer faglig innhold og tydeligere drøfting av sykdomsbilde og arbeidsevne (50 %-kriteriet), men det fremgår ikke om kriteriet er vurdert opp mot AAPs hensikt, jf. prinsippet om hensynsfullhet.

Nav Klageinstans opprettholder avslaget og formidler dette tydeligere. De gjengir klagerens anførsler i et eget avsnitt og lister dokumentene de har lagt vekt på, men uten å klargjøre vektingen. Det legges blant annet vekt på at bruker selv har gitt inntrykk av arbeidsevne over 50 %, noe som reiser spørsmål om Nav bør vektlegge egenrapporterte, mulig overoptimistiske vurderinger fremfor faglige. Begrunnelsen er samlet sett bedre underbygget enn hos NAY, men formålet med AAP, som klager fremhever, drøftes ikke.

AAP: Sak 3

Bruker søker arbeidsavklaringspenger (AAP) i en periode med gradvis økning i arbeidstid fra 20 % til 100 %, etter anbefaling fra lege. Bruker opplyser at lokal Nav-saksbehandler ba hen søke. Nav-kontoret avslår fordi arbeidsevnen ikke er nedsatt med minst 50 %. I klagen anfører

bruker at hen føler seg ført bak lyset fordi søknaden skjedde på Navs oppfordring. Nav-kontoret finner ingen nye opplysninger og opprettholder vedtaket. Nav Klageinstans (KA) er enig og avslår, med begrunnelse at arbeidsevnen ved søknadstidspunktet ikke var minst halvert i forhold til ethvert yrke.

Avslagsbrevet fra Nav er svært kortfattet: Det fremgår tydelig at det er avslag, men sammenhengen mellom premisser og konklusjon er svak. Begrunnelsen er bare svakt knyttet til de konkrete vilkårene, og kriteriet presiseres sent og på en måte som kan virke forvirrende. Dermed svikter brevet både når det gjelder formidlings-, beslutnings- og etterprøvbarhetsprinsippet. Brukers klage er kort og uttrykker hovedsakelig at vedtaket ikke samsvarer med informasjon fra lokal veileder, og at hen føler seg ført bak lyset. Svar-/følgebrevet fra Nav er ufullstendig (mangler side) og gir ingen tydelig vurdering av AAPs formål.

Nav Klageinstans opprettholder avslaget. Som i andre saker er funksjonen til avsnittene «i klagen har du lagt vekt på» og «vi har lagt vekt på disse dokumentene» uklar. Samtidig er hjemmelsbruk og faglig forankring tydeligere: helsehistorikken gjennomgås og kobles konkret til vilkåret i § 11-5 om minst 50 % nedsatt arbeidsevne, og sammenhengen mellom premisser og konklusjon er relativt klar. Det drøftes derimot ikke hvordan en streng anvendelse av vilkåret harmonerer med formålet med AAP. Det reiser spørsmål om forholdsmessighet og hensynsfullhet at bruker, som er på vei tilbake til full jobb som rektor, forventes å ta annet deltidsarbeid (f.eks. møbelselger/bibliotekar), uten at tidsaspektet drøftes tydelig. Det vil si når det ser ut som at arbeidsevnen kun var redusert med minst 50 % i en kort periode.

AAP: Sak 4

Bruker med knesmerter og høyt blodtrykk søker arbeidsavklaringspenger (AAP). Nav-kontoret avslår fordi arbeidsevnen ikke anses tilstrekkelig nedsatt i forhold til ethvert yrke bruker er kvalifisert for. I klagen opplyser bruker at hen jobber 40 % og kun søker 60 % AAP. Nav finner ingen nye opplysninger og opprettholder avslaget. Nav Klageinstans (KA) er enig og vurderer at arbeidsevnen hovedsakelig er nedsatt i fysisk tunge yrker, mens bruker fortsatt kan arbeide i lettere arbeid.

Avslagsbrevet skiller seg positivt ut ved at vilkåret forklares i klarspråk og hjemmelen presenteres tydelig, noe som styrker formidling, presisjon og etterprøvbarhet. Samtidig er sammenhengen mellom premiss og konklusjon svak, og det medisinske grunnlaget og eventuelt

skjønn diskuteres ikke. Klagen er kort og presiserer at det søkes om 60 % AAP, ikke 100 %. Den fremstår som et forsøk på å rydde opp i det bruker oppfatter som en misforståelse.

Følgebrevet/ny vurdering fra Nav gir en langt mer utfyllende redegjørelse for rettsreglene, men koblingen til den konkrete saken er uklar, og standardrubrikken «du/vi har lagt vekt på» virker skjematisk. Samtidig vurderes faglige forhold tydeligere, særlig fastlegens uttalelser og deres betydning for arbeidsevnen, og saken fremstår som godt belyst; Nav understreker at det ikke er kommet nye opplysninger.

Nav Klageinstans opprettholder vedtaket og viser til at de er enige i den opprinnelige vurderingen. Også her brukes standardkategorier («dette har vi lagt vekt på»), men begrunnelsen har bedre logisk sammenheng. Medisinske vurderinger drøftes konkret opp mot vilkårene for AAP, og presisjonsprinsippet synes godt ivaretatt. Samtidig påpekes at fastlegens vurdering er knapp, uten at behovet for mer dokumentasjon drøftes, noe som kan skape tvil om utredningsprinsippet er oppfylt. Menneskelige hensyn nevnes, og veies eksplisitt opp mot andre hensyn.

Uføretrygd: Sak 1

Bruker søker uføretrygd etter langvarig sykmelding og AAP. Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår fordi inntektsevnen etter deres beregning bare er redusert med 38,76 %, altså under kravet på 40 % for tidligere AAP-mottakere. I klagen anfører bruker at beregningen er feil fordi den inkluderer midlertidig pandemirelatert markedsstøtte. NAY opprettholder vedtaket og sender saken til Nav Klageinstans (KA). KA er enig i avslaget; med oppdaterte ligningsopplysninger beregner de inntektstapet til 39,7 %, og konkluderer med at vilkåret om minst 40 % nedsatt inntektsevne ikke er oppfylt.

Avslagsbrevet fra NAY gjør det klart at søknaden om uføretrygd avslås, men begrunnelsen er dårlig strukturert. Alle vilkår listes opp uten tydelig fokus på det reelle hovedvilkåret (inntektsevne), og ord som «makssykepengen» brukes uten forklaring. Selve inntektsutregningen virker faglig grundig, men er tung å følge, og lovhjemmel nevnes uten å kobles til avgjørende punkter. Dette strider mot etterprøvhetsprinsippet. Klagen gjelder uenighet om beregning av inntekt, særlig hvorvidt pandemistøtte skal inngå.

Oversendelsesbrevet fra NAY til KA inneholder et avsnitt «vurdering av klagen» som bare består av et udokumentert sitat, uten reell vurdering, og bryter med formidlings-, beslutnings- og etterprøvhetsprinsippet. I neste avsnitt forklares likevel inntektsutregningen forholdsvis forståelig, selv om det rotes litt med sentrale ord som ‘før’ og ‘etter’.

Nav Klageinstans opprettholder vedtaket. Brevet følger standardmal, men listen «vi har lagt vekt på» er her mer nyttig ved at den viser til konkrete legeuttalelser. Begrunnelsen er språklig klarere, går direkte på det relevante kriteriet (krav om minst 40 % nedsatt inntektsevne) og knytter faktum tydelig til regelverket. Utrekningen (39,7 % inntektstap) forklares bedre og styrker etterprøvbareheten. Samtidig kan man, gitt hvor nær grensen det beregnede tapet ligger, spørre om begrunnelsen burde drøftet om dette er et tvilstilfelle, jf. hensynsfullhetsprinsippet.

Uføretrygd: Sak 2

Bruker, som har utmattelse og muskelsmerter, søker uføretrygd. Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår fordi de mener ikke all hensiktsmessig behandling som kan bedre inntektsevnen er forsøkt. I klagen anfører bruker at Navs tolkning er for streng og gir en detaljert beskrivelse av svært lavt funksjonsnivå, støttet av uttalelser fra fastlege. NAY opprettholder avslaget og sender saken til NAV Klageinstans (KA). KA omgjør vedtaket etter gjennomgang av sakens opplysninger og uttalelse fra rådgivende overlege, og konkluderer med at sannsynligheten for at videre behandling kan bedre inntektsevnen er lav.

Avslagsbrevet fra NAY gjør klart at søknaden om uføretrygd avslås. Begrunnelsen lister først opp vilkårene, men konsentrerer seg deretter om folketrygdloven § 12-5 og kravet om at all hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak skal være prøvd. Medisinsk historie og faglige vurderinger kobles relativt tydelig til dette vilkåret, og det argumenteres for at det fortsatt finnes uprøvde tiltak som kan bedre inntektsevnen. Dette gir en nokså presis og etterprøvbar begrunnelse, men uten drøftelse av motargumenter eller andre vilkår, slik balanseprinsippet krever.

I klagen bestrider bruker Navs vurdering av nytten av videre behandling, med henvisning til egne erfaringer, lege/spesialistuttalelser og beskrivelser av en svært lav funksjonsevne. Det anføres også at Nav misforstår kravet om «hensiktsmessig behandling», trekker inn irrelevante hensyn og mangler tilstrekkelig innsikt i saken.

Oversendelsesbrevet fra NAY oppsummerer klagers anførsler og gir en ny gjennomgang av medisinske forhold, men forklarer ikke hvorfor momenter som taler imot avslaget ikke gis avgjørende vekt, og nevner heller ikke menneskelige hensyn, til tross for klagens innhold. Avslaget opprettholdes og saken sendes til Nav Klageinstans.

Nav Klageinstans omgjør vedtaket og konkluderer med at vilkåret om at all hensiktsmessig behandling skal være utprøvd, er oppfylt. Saken sendes tilbake til NAY for vurdering av de øvrige vilkårene. Kategorien «vi har lagt vekt på» brukes her mer utfyllende, med forklaring av

hvordan hvert moment er vurdert, noe som gir bedre innsyn for brukeren. KA viser blant annet til en ny uttalelse fra rådgivende overlege som støtter at ytterligere behandling neppe vil kunne bedre inntektsevnen, noe NAY trolig kunne avklart tidligere med bedre utredning.

Uføretrygd: Sak 3

Bruker søker uføretrygd på grunn av hjerteproblemer, diabetes samt rygg- og hofteplager. Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår fordi det ikke er dokumentert at all hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak er forsøkt. I klagen, skrevet av juridisk ombud, kritiseres Nav for ikke å ha fulgt opp en tidligere henvendelse om utredning av restarbeidsevne, og brukers helsetilstand utdypes. NAY opprettholder avslaget og mener det fortsatt er usikkert om funksjonsevnen kan bedres gjennom behandling og tiltak. Nav Klageinstans (KA) er enig og viser til at det ut fra sakens opplysninger fortsatt kan finnes behandling og tiltak som kan bedre inntektsevnen.

Avslagsbrevet gjør det klart at søknaden om uføretrygd avslås. Vilkårene listes opp, og det vises til manglende arbeidsevnevurdering og at all hensiktsmessig behandling og tiltak ikke anses forsøkt. Sammenhengen mellom premisser og konklusjon er svak. Begrunnelsen gir også lite innsyn i om hensynet til faglighet, utredning og presisjon er ivaretatt. Hjemmel nevnes, men uten tydelig kobling til vurderingen, i strid med beslutnings- og etterprøvbarehetsprinsippet.

Klagen fra advokat kritiserer særlig manglende utredning og oppfølging av ønsket om vurdering av restarbeidsevne. Oversendelsesbrevet fra NAY oppsummerer anførselene (delvis i tråd med prinsippet om kontradiksjon) og beskriver nye utredningssteg, men inneholder ingen åpen drøftelse av skjønnsutøvelse. NAY opprettholder avslaget.

Nav Klageinstans benytter «har du/vi lagt vekt på» som en slags referanseliste. I vurderingen gjøres det rede for helsetilstanden, men forklaringen av hvorfor behandlings- og tiltaksvilkårene anses ikke å være oppfylt er uklar. Henvisningene til manglende behandling og manglende oppdatert informasjon om tiltak er språklig og strukturelt utydelige, og kriteriene det vurderes opp mot kommer dårlig fram. Hjemler nevnes, men med lite presis og vanskelig tilgjengelig begrunnelse, og det redegjøres svakt for tolkningen av legeopplysninger. Inntrykket er en streng tolkning av behandlings- og tiltaksvilkårene uten tilstrekkelig begrunnelse, i strid med presisjons- og balanseprinsippet.

Uføretrygd: Sak 4

Bruker, en ung person med alvorlige psykiske lidelser og personlighetsforstyrrelser, søker uføretrygd, fordi hen ikke fungerer i ordinært arbeid. Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår

søknaden med begrunnelse at ikke all hensiktsmessig behandling er gjennomført, og at de dermed verken kan vurdere behovet for flere arbeidsrettede tiltak eller om inntektsevnen er varig nedsatt. I klagen, skrevet av ombud, anføres at både behandlings- og tiltakskriteriet er oppfylt, og at tidligere behandling og tiltak har forverret helsen. NAY opprettholder avslaget og viser til uprøvde medisinske tiltak. Saken sendes til Nav Klageinstans (KA), som er enig i at uføretrygd skal avslås, men mener kravet om gjennomført hensiktsmessig behandling er oppfylt. KA legger i stedet til grunn at ikke alle hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak er gjennomført.

Avslagsbrevet gjør tydelig at søknaden avslås, men begrunnelsen er språklig svak og utydelig i lys av formidlings- og beslutningsprinsippet. Det vises til en faglig vurdering og behov for videre behandling, uten å konkretisere hvilken behandling. Begrepene inntektsevne, arbeidsevne og yrkesdeltakelse brukes om hverandre, og det refereres til en «lege» uten nærmere spesifisering. Hjemmelen nevnes, men uten klar kobling til vurderingen, noe som svekker presisjon, faglighet og etterprøvbarehet.

I klagen (fra ombud) anføres at saken ikke er tilstrekkelig belyst, at Nav ikke har fulgt opp bruker godt nok, og at både formålet med uføretrygd og lokal saksbehandlers vurdering tilsier et annet resultat. Oversendelsesbrevet fra NAY gjengir anførselene (delvis i tråd med kravet om kontradiksjon), men opererer med uklare kriterier og viser til nye faglige vurderinger, inkludert motstridende medisinske uttalelser som ikke drøftes nærmere. Hjemmelsbruken er tydelig. Vedtaket opprettholdes.

Nav Klageinstans bruker samme mal med «vi har lagt vekt på», og vil vise at saken er grundig utredet og faglig forankret (i tråd med utredningsprinsippet). Samtidig brukes upresise begreper som «inntektsmuligheter» uten klar kobling til uforekriteriene, og KA går imot vurdering gjort av Distrikts-psykiatrisk senter (DPS) uten tydelig begrunnelse. Uttalelse fra tiltakshaver tillegges større vekt uten drøfting. Dette utfordrer balanse- og etterprøvbarehetsprinsippet. KA konkluderer med at behandlingsvilkåret er oppfylt, men at tiltaksvilkåret ikke er det.

Sykepengesaker: Sak 1

Bruker er sykmeldt på grunn av psykiske plager etter trakassering på arbeidsplassen. Sykepenger er innvilget til og med mai, og søknaden gjelder videre sykepenger fra juni. Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår søknaden med begrunnelse at årsaken til arbeidsuførheten er forhold på arbeidsplassen, ikke sykdom. I klagen viser bruker til at trakasseringen har utløst psykiske lidelser som gjør hen arbeidsufør, og vedlegger omfattende dokumentasjon, blant annet fra fagforening og Arbeidstilsynet. Hen anfører også at vedtaket er fattet på et for tynt

grunnlag. NAY innhenter mer medisinsk dokumentasjon, men opprettholder vedtaket og sender saken til Nav Klageinstans (KA). KA er enig med NAY og viser til skjerpet beviskrav for årsakssammenheng mellom sykdom og arbeidsuførhet, med henvisning til Høyesterett. Bruker anker og hevder at arbeidsuførheten klart skyldes sykdom, og kritiserer at Nav har lagt vekt på en oppfølgingsplan skrevet av lederen som skal ha stått for trakasseringen. Påstandene belegges med en rapport fra Arbeidstilsynet med pålegg til arbeidsgiver. I ankebehandlingen innhenter KA en uttalelse fra rådgivende overlege, som bygger på ny dokumentasjon fra DPS og støtter at arbeidsuførheten i den aktuelle perioden skyldtes sykdom. KA omgjør deretter sitt vedtak og innvilger sykepenger for perioden.

Avslagsbrevet fra NAY gjør klart at søknaden avslås, og redegjør godt for hjemmel og vilkår (etterprøvbarhet/presisjon). Samtidig er formidlingen svak: mye faktainformasjon med uklar relevans, og det er uklart om hovedspørsmålet gjelder sykdommens virkninger eller tidspunkt for overgang til ny jobb. Logikken er vanskelig å følge, balanseprinsippet ivaretas dårlig, og unntaket i folketryktdloven § 8-4 første ledd drøftes ikke eksplisitt.

I klagen beskriver bruker sykdomssituasjonen (trakassering på arbeidsplassen), mener Nav legger vekt på irrelevante sider ved helsetilstanden og at saken er mangelfullt utredet. Oversendelsesbrevet fra NAY oppsummerer anførselene (kontradiksjon) og tar blant annet hensyn til brukers anførsel om at trakassering ikke er det samme som «konflikt», men den substansielle begrunnelsen diskuterer ikke tydelig det aktuelle unntaket i § 8-4.

Nav Klageinstans er enig med NAY. Kategoriene «vi har lagt vekt på» er fortsatt uklare, og diskusjonen av det sentrale kriteriet er delvis forvirrende, blant annet gjennom det som fremstår som en tvilsom tolkning av Høyesteretts dom HR-2018-2344 om årsakssammenheng. KA drøfter riktignok unntaket i § 8-4 tydeligere enn NAY og bygger på medisinske vurderinger, men tolker fastlegens uttalelser annerledes enn bruker. Etter ny klage innhentes uttalelse fra rådgivende overlege, som basert på et bredere grunnlag (bl.a. DPS-journal) svekker tidligere bruk av fastlegeuttalelser og reiser tvil om tidligere utredning. På dette grunnlaget omgjør KA vedtaket; brevet har et eget avsnitt om rettslig grunnlag, men dette er svakt integrert i begrunnelsen, selv om vurderingen av det nye medisinske grunnlaget er relativt presis.

Sykepenger: Sak 2

Saken gjelder en ansatt medeier i ektefelles AS som søker sykepenger. Nav Arbeid og ytelser (NAY) ber først om mer dokumentasjon for å styrke notoriteten rundt inntekten, og avslår deretter søknaden fordi de mener bruker ikke har hatt et reelt bortfall av pensjonsgivende

inntekt. Overføringer fra bruker til ektefelle/arbeidsgiver står sentralt. Brukers advokat klager og påberoper feil rettsanvendelse, bevisbedømmelse og saksbehandling. NAY opprettholder vedtaket, men Nav Klageinstans (KA) opphever det og mener overføringene ikke alene kan begrunne avslag. Saken sendes tilbake til NAY med pålegg om å innhente flere økonomiske opplysninger om selskapets likviditet. NAY innhenter regnskapsopplysninger, noe bruker (via ombud) bestrider behovet for, og ber om rask behandling. Etter ny vurdering avslår NAY igjen søknaden, uten tydelig begrunnelse, men med henvisning til tvil om reelt inntektsbortfall basert på selskapets økonomi og lån fra bruker til selskapet. Bruker klager og hevder vedtaket mangler begrunnelse og at saksbehandlingen har fått alvorlige konsekvenser. KA opprettholder avslaget og finner ikke sannsynliggjort tap av pensjonsgivende inntekt, særlig med vekt på lån fra bruker og ektefelle til drift av selskapet. Bruker klager på nytt, KA fastholder vurderingen og sender saken til Trygderetten.

Avslagsbrevet gjør tydelig at det er et avslag, men går direkte til et isolert avsnitt om rettslig grunnlag. Dette er svakt integrert i begrunnelsen og gir lite hjelp til å forstå logikken eller styrke etterprøvbareheten. Nav konkluderer med at brukeren ikke har hatt reelt tap av pensjonsgivende inntekt.

Klagen fra advokat kritiserer rettsanvendelse, bevisvurdering og saksbehandling, viser til brukers økonomiske situasjon og gir en alternativ forklaring på pengeoverføringer. Oversendelsesbrevet til Nav Klageinstans bruker flere opplysninger enn første vedtak og redegjør bedre for rettsgrunnlaget, men forklarer dårlig hvordan Nav kommer til at tapet ikke er «tilstrekkelig sannsynliggjort».

Nav Klageinstans opphever vedtaket og innfører en «beslutning»-del der tolkningen av hjemmelen forklares i klarspråk. Begrunnelsen er mer balansert, med tydelig drøftelse av momenter for og mot, og flytter fokus fra overføringer til ektefelle til spørsmålet om det fantes midler i selskapet til å betale lønn.

Etter ny innhenting av økonomiopplysninger avslår NAY på nytt. Avsnittet om rettslig grunnlag er fortsatt løsrevet og lite relevant, og begrunnelsen består i stor grad av repetert faktum uten klare slutninger. Henvisningen til at de «ikke endrer opprinnelig vedtak» er upresis, siden dette vedtaket formelt var opphevet.

Ny klage anfører at begrunnelsen er uklar og rettsanvendelsen uriktig. Nav Klageinstans opprettholder vedtaket; «har du/vi lagt vekt på»-feltene er innholdsfattige, men det rettslige grunnlaget forklares bedre i løpende tekst, og kritiske vurderinger markeres tydelig som «etter

vår vurdering». Oversendelsesbrevet til Trygderetten endrer ikke vedtaket og gjentar i hovedsak samme begrunnelse, med kort gjengivelse av brukerens anførsler.

Sykepenger: Sak 3

Saken gjelder fastsettelse av sykepengegrunnlag. Nav Arbeid og ytelser (NAY) innvilger sykepenger, men setter grunnlaget til ca. 265 000 kr, langt under oppgitt årsinntekt på ca. 730 000 kr. Begrunnelsen er at oppgitt inntekt avviker mer enn 25 % fra pensjonsgivende inntekt, og at arbeidsforholdet ikke anses som fast og varig. Bruker klager og mener stillingen er fast og skal legges til grunn. Arbeidsgiver bekrefter ansettelsesforholdet, men NAY opprettholder vedtaket og sender saken til Nav Klageinstans (KA). KA er enig i hovedresultatet, men mener poengtallsgrunnlaget ikke er representativt og fastsetter sykepengegrunnlaget etter skjønn, basert på gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt i poengtallsårene. KA vurderer at bruker ikke hadde etablert seg på et høyere inntektsnivå ved sykmeldingstidspunktet. Bruker klager videre og viser til at hun har fast stilling å komme tilbake til, men KA opprettholder vedtaket og innstiller først på å avvise anken til Trygderetten for fristoversittelse. Trygderetten bestemmer likevel at anken skal behandles. I oversendelsesbrevet opplyser KA at det foreligger nær relasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Trygderetten slutter seg til KAs vurdering, understreker at det stilles strengere krav til notoritet i slike relasjoner, påpeker at arbeidsgiver ikke har opplyst om relasjonen i skjema, og finner at ankende part ikke har sannsynliggjort at poengtallsgrunnlaget ikke er representativt.

Saken starter med en innvilget søknad om å beholde sykepenger under reise; begrunnelsen er svært kort, men tilpasset. Hovedspørsmålet gjelder fastsettelse av sykepengegrunnlaget. Vedtaksbrevet fra Nav legger stor vekt på utregning, men logikken er lite tydelig: unntaksbestemmelser nevnes uten forklaring på hvorfor de ikke kan brukes, og vurderingen av om ny inntekt er «fast og varig» er svakt begrunnet.

Klagen hevder at den nye inntekten er fast og varig, og påberoper støtte fra Navs egne nettsider. NAY innhenter mer informasjon fra arbeidsgiver. I oversendelsesbrevet til Nav Klageinstans gjengis klagers anførsler, og kriteriene for «fast og varig» omtales, men koblingen til den konkrete saken er svak. Nav KA er enig med NAY og bruker standardkategorier på en måte som tilfører lite. De forklarer rettsgrunnlaget og utregningen klarere og gir en mer presis begrunnelse for at klager ikke er etablert på nytt inntektsnivå, men omtaler ikke eksplisitt arbeidsgivers dokumentasjon, noe som er problematisk for kontradiksjon.

Ny klage anfører at tolkningen er urimelig, særlig fordi forskjellen i beregnet grunnlag er stor. Nav KA fastholder vedtaket, men i oversendelsesbrevet til Trygderetten presenterer de en ny og mer transparent begrunnelse, der det for første gang opplyses om nær relasjon mellom klager og arbeidsgiver og det som fremstår som uvanlige lønnsdatoer. Dette brukes som grunnlag for tvil om «fast og varig» inntekt, og det drøftes eksplisitt momenter for og imot, med tydelig henvisning til rettsgrunnlaget. Dette viser også at saken tidligere trolig ikke var tilstrekkelig utredet.

Trygderetten gjengir partenes anførsler og fokuserer på spørsmålet om nytt inntektsnivå faktisk var etablert før sykmelding. Retten slutter seg til Navs vurdering, vektlegger den nære relasjonen og at klager opprinnelig svarte nei på spørsmål om en slik relasjon fantes, og finner ikke sannsynliggjort at inntekten var «fast og varig» på sykmeldingstidspunktet.

Sykepenger: Sak 4

Saken gjelder en arbeidstaker med flere kroniske lidelser som søker om unntak fra arbeidsgiveransvar for sykepenger i arbeidsgiverperioden, fordi hen forventes å få høyere sykefravær enn normalt. Bruker har tidligere hatt unntak, men Nav Arbeid og ytelser (NAY) avslår ny søknad. Avslaget begrunnes med at faktisk sykefravær de siste to årene ligger under nivået som loven krever. Bruker klager og viser til at sykefraværet vil øke på grunn av planlagt behandling, nye diagnoser og at Nav bør bruke skjønn og støtte arbeidsgivere som tilrettelegger.

Saken starter med avslag på refusjon av sykepenger i arbeidsgiverperioden fordi kravet gjelder for gamle sykmeldingsperioder. Begrunnelsen viser tydelig til relevante fristbestemmelser og er klar og etterprøvbart.

I klagen anføres at arbeidsgiver måtte avvente klagebehandling i en annen sak om unntak fra arbeidsgiverperioden, og at kravet derfor er sendt innen rimelig tid. NAY gjengir anførslene og redegjør klart for rettsgrunnlaget, men forklarer ikke hvorfor de mener det ikke finnes grunn til unntak fra fristen. Ankenemnda er enig med Nav og peker på at kravet kunne vært fremsatt uten å vente på den andre klagen.

Sakskomplekset inkluderer også avslag på søknad om unntak fra arbeidsgiveransvar ved kronisk/langvarig sykdom. Nav begrunner avslaget med at sykefraværet historisk har vært for lavt. Klagen viser til behov for skjønn, behovet for å premiere en arbeidsgiver som er fleksibel og forventet økt fravær etter ny diagnose. Oversendelsesbrevet oppsummerer anførslene og forklarer at kronisk sykdom alene ikke er nok, og NAY opprettholder vedtaket.

Nav Klageinstans omgjør deretter vedtaket. De bygger på omfattende medisinske opplysninger, forklarer kriteriene tydelig og viser til rettspraksis om mildere krav når arbeidstaker tidligere har hatt unntak. Dette inngår i en helhetsvurdering der medisinske forhold vektlegges. Saken sendes tilbake til NAY, som innvilger unntak fra arbeidsgiveransvar for tre år, med en kort, men klar begrunnelse.

Diskusjon av funn

Vedtaksbrevene fra Nav har det til felles at de alle viser tydelig hva vedtaket går ut på, altså om søknaden innvilges eller avslås. Ettersom dette kan sies å være et kritisk punkt i en rettssikker begrunnelse er det rimelig å si at Nav lykkes godt på dette punktet. Det er likevel verd å merke seg at Nav i noen tilfeller bruker formuleringen ‘vi er enig i vedtaket’ i begynnelsen av svar på klager. Det er rimelig å anta at dette i noen tilfeller vil kunne skape tvil om hvilket vedtak Nav er enig i.

Vedtak fra Nav Arbeid og Ytelser (NAY)

Ser man sakene under ett er det rimelig å si at avslagsbrevene er problematiske med tanke på begrunnelsens kvalitet. Begrunnelsene i den første behandlingen av sakene er som regel svakest. Disse tar form av et brev om avslag, og er (nesten) gjennomgående preget av brister i formidling, presisjon, utredning, etterprøvbarehet og balanse. Det er stor variasjon i hvordan avslagsbrevene er strukturert, og denne variasjonen ser ut til å følge ytelsestype. For eksempel begynner de iblant rett på det rettslige grunnlaget uten at dette kobles til den aktuelle saken på en lettfattelig måte. Analysen av sakene viser også flere eksempler på at den første behandlingen har misforstått hva som er de sentrale punktene, for eksempel i tolkningen av gjeldende rett, og der det, i lys av hva som kommer frem av senere klager og klagebehandling, er gjort ufullstendige utredninger av saken. Samlet sett støtter dette opp under en av de sentrale funnene i NOU 2023: 11, nemlig at det går for fort og gjøres for mange feil i første ledd av saksbehandlingen.¹⁷

Klagebehandling fra Nav Arbeid og Ytelser (NAY)

Oversendelsesbrevene fra NAY, der det gjøres rede for NAYs behandling av klagen før den sendes til Nav Klageinstans, tar gjennomgående mer hensyn til faglighet, utredning og

¹⁷ NOU (2023:11) *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Oslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

presisjon. For eksempel inneholder disse iblant mer detaljer om hjemmel (jf. beslutningsprinsippet og etterprøvbarehetsprinsippet). I de tolv sakene er det ingen eksempler på at Nav har omgjort vurderingen i dette steget. Inntrykket er at dette leddet i klagegangen har en litt uklar funksjon, og at dette ikke forklares tydelig i brevene. Ettersom disse brevene (med noen unntak) også fungerer som et saksgrunnlag for Nav Klageinstans, er det naturlig at NAY har lagt mer vekt på begrunnelsenes kvalitet. Det er verdt å notere seg at malen disse brevene følger, som regel inneholder avsnittene ‘du har lagt vekt på’ og ‘vi har lagt vekt på’. Man kan tenke seg at disse har blitt lagt til i et forsøk på å forbedre formidlingen, og kanskje også for å ivareta hensynet til kontradiksjon og etterprøvbarehet. Dersom dette er hensikten, gjøres måten disse avsnittene er strukturert på at Nav langt på vei bommer på mål. Som oftest består avsnittene av en oppsummering i punktform, og det er i disse tilfellene uklart hva som tilføres. Det finnes imidlertid et par eksempler på at disse kategoriene benyttes til en mer omfattende gjennomgang av klagers anførsler og/eller de hensyn Nav har lagt vekt på. I disse tilfellene blir formidlingen klarere.¹⁸

Klagebehandling av Nav Klageinstans (KA)

I KAs klagebehandling legges det ytterligere vekt på utredning, presisjon, faglighet og etterprøvbarehet, men det legges også mer vekt på balanseprinsippet. For eksempel hender det at vurderingen av hvilke momenter som er avgjørende for beslutningen endrer seg i løpet av saksgangen. Også her er det stor variasjon i struktur og presentasjon. Et av de bedre eksemplene avviser tydelig NAYs begrunnelse og tolkning av beviskrav, viser til hjemmel på relevante steder i teksten (i stedet for å nevne det rettslige grunnlaget for seg selv først eller sist i brevet), legger mer vekt på en balansert fremstilling (‘dette taler for’ og ‘dette taler imot’), og dreier fokus over mot det de mener er den faktiske problemstillingen i saken. Med tanke på formidlingsprinsippet er det verd å merke seg at Nav Klageinstans mal inneholder en kategori som lister opp elementer de ‘har lagt vekt på’ i vurderingen av klagen. Ofte listes her de fleste hensyn som kan være relevante, men det er uklart hvilken vekt som legges på det enkelte hensyn. Dette klargjøres iblant i den etterfølgende teksten, men det endrer ikke vurderingen at selve listen har en uklar funksjon, jf. diskusjonen av oversendelsesbrevne.

¹⁸ Det bemerkes at de analyserte sakene er behandlet av Nav før det ble innført forenklet klagebehandling i kjølvannet av NOU 2023:11 «Raskt og Riktig».

Diskusjon av funn i lys av prinsippene

I analysen over er prinsippene fra rammeverket brukt som et slags ideal, dvs. prinsippene utgjør evalueringstandarden for vurdering av Navs begrunnelsespraksis. De kaster lys over i hvilken grad Navs begrunnelsespraksis oppfyller kravene til rettssikker begrunnelse. I dette avsnittet diskuteres funnene fra analysen i lys av prinsippene.

Formidlingsprinsippet krever at budskapet skal kommuniseres tydelig og sikte mot å skape minst mulig usikkerhet om vedtakets innhold. Sentralt står klarspråk og klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon. Det er stor variasjon i hvor godt dette prinsippet er oppfylt. I analysen er prinsippet oftest nevnt i forbindelse med kritikk av begrunnelsen, men det finnes også flere eksempler på god formidling. Disse eksemplene er (nesten) uten unntak å finne i oversendelsesbrevene fra NAY eller i brev fra Nav Klageinstans. Formidlingen av selve vedtaket – om det snakk om avslag eller innvilgelse – er tydelig i samtlige saker, men brister når det kommer til selve begrunnelsens innhold. Gjennomgående er det slik at sammenhengen mellom premiss og konklusjon er svak og/eller utydelig i de innledende avslagsbrevene og mer utviklet i oversendelsesbrev og, i enda større grad, i vedtakene fra Nav Klageinstans.

Tilpasningsprinsippet tilsier at begrunnelsen skal tilpasses vedtakets natur og at begrunnelsen bør tilpasses vedtakets alvorlighetsgrad, kompleksitet og regelmessighet. Det kan virke som om Nav tilpasser sine begrunnelser på den måten at det er stor forskjell på de begrunnelsene som gjelder innvilgelse og de som gjelder avslag. I datagrunnlaget er det få eksempler på brev om at søknad innvilges, men de eksemplene som finnes er mer kortfattede enn brevene om avslag.

Beslutningsprinsippet krever at begrunnelsen skal rettes mot et konkret vedtak, altså at begrunnelsen bør være fokusert mot kriteriene som kreves for at vedtaket skal være i tråd med relevante rettigheter og plikter. I analysen ovenfor er flertallet av referansene til beslutningsprinsippet nevnt i negativ sammenheng. Særlig tydelig er dette i de innledende avslagsbrevene fra NAY. I disse brevene nevnes ofte relevante kriterier og hensyn, men det er sjelden at disse kobles til den substansielle vurderingen av saken. Oversendelsesbrevene fra NAY og vedtaksbrevene fra Nav Klageinstans overholder gjennomgående dette prinsippet på en bedre måte; ofte med en mer eksplisitt gjennomgang av hvordan faktum i sakene forholder seg til de relevante kriteriene.

Faglighetsprinsippet krever at begrunnelsen skal være forankret i anerkjente vurderingsformer, for eksempel gjennom å vise til kompetente vurderinger av medisinske tilstander og tekniske forhold. Ettersom de første vedtaksbrevene ofte er kortfattede i sin begrunnelse er det vanskelig

å vurdere i hvilken grad faglighetsprinsippet er fulgt i saksbehandlingen. Det er i de fleste tilfeller rimelig å anta at faglige vurderinger, for eksempel av medisinske forhold eller utregninger av beregningsgrunnlag, er tillagt vekt. Manglende transparens om dette kan imidlertid i seg selv kan være et problem for rettssikker begrunnelse, ettersom brukeren da ikke kan vite om vedtaket baserer seg på en faglig solid vurdering. Det faglige grunnlaget for vurderingene kommer noe tydeligere frem i oversendelsesbrevene fra NAY og især i begrunnelsene fra Klageinstansen. Ettersom det i disse brevene ofte legges vekt på å forklare de medisinske og faglige vurderingene i lys av faktum er det tydeligere at begrunnelsen hviler på et faglig anerkjent grunnlag.

Utredningsprinsippet handler om at begrunnelsen bør vise at saken er tilstrekkelig belyst, sett opp mot vedtakskriteriene. I avslagsbrevene er det ofte vanskelig å vurdere om en sak er tilstrekkelig belyst. Klagene bidrar i noen tilfeller til å kaste lys over dette, for eksempel gjennom å peke på konkrete forhold som ikke er vurdert av Nav. Det er videre interessant å merke seg at det i flere tilfeller tilkommer nye opplysninger i den videre saksbehandlingen. I flere tilfeller er det rimelig å tenke at saken kunne fått et annet utfall i første instans dersom disse forholdene hadde vært del av vurderingen, selv om det også kan tenkes at de nye opplysningene skyldes endringer i brukers helsetilstand. Et tydelig eksempel på dette er sak 3 om sykepengene.

Presisjonsprinsippet krever at begrunnelsen skal bygge på nøyaktige vurderinger av kriterier som kan være utslagsgivende og at begrunnelsen bør vise hvilke spesifiseringer som er gjort. Også her er det store forskjeller mellom de innledende avslagsbrevene og senere vurderinger av sakene. Et fellestrekk ved vedtaksbrevene fra NAY er at de ofte, men ikke alltid, nevner de sentrale kriteriene uten at nødvendige presiseringer gjøres eksplisitt. Begrunnelsene fra Nav Klageinstans er gjennomgående bedre på dette punktet, og ofte gjøres dette gjennom en mer detaljert drøftelse der kriteriene vurderes i sammenheng med faktum.

Etterprøvhetsprinsippet krever at begrunnelsen viser til de hjemler og faglige vurderinger som er nødvendige for å treffe vedtak. Dersom prinsippet tolkes slik at det er tilstrekkelig å nevne hjemler og kriterier kan man si at Nav i hovedsak lever opp til dette prinsippet. Ofte gjøres dette ved at begrunnelsen inneholder et eget avsnitt der relevante hjemler nevnes, og der relevante paragrafer og bestemmelser gjengis i sitatform. I slike tilfeller må brukeren selv vurdere hvordan hjemmelen er relevant for saken. Det er rimelig å tenke seg at det er vanskelig å gjøre denne typen vurderinger for brukere som mangler relevant kompetanse. En utvidet tolkning som stiller strengere krav til at det rettslige grunnlaget skal beskrives i en sammenheng

som er lettere å forstå, ville bedre klargjøre hvilke vurderinger som er gjort. Slik det er nå er etterprøvbarehetsprinsippet kun er oppfylt i noen tilfeller, og da spesielt i brev fra Nav Klageinstans.

Kontradiksjonsprinsippet tilsier at begrunnelsen skal ta hensyn til brukers uttalelser og anførsler. Dette prinsippet kan sies å være ivaretatt i de tilfeller der begrunnelsen inneholder en oversikt over de anførsler bruker har gjort. I mange tilfeller gjøres dette gjennom kategorien 'du har lagt vekt på', men der blir fremstillingen ofte kort og skjematisk. Likevel ser det ut til at Nav etterstreber å forholde seg nokså ordrett til brukers anførsler. Det er i mange tilfeller mindre tydelig at Nav forholder seg til brukers anførsler i begrunnelsen for øvrig. Det finnes eksempler, særlig i brev fra Klageinstansen, at Nav vurderer anførslene mer utførlig i løpende tekst, men det er ikke slik at alle anførslene vurderes. Når det gjelder mistillit til opplysninger fra brukeren, diskuteres dette som regel ikke eksplisitt. I flere tilfeller er det tydelig at vurderingen bygger på slik mistillit.

Balanseprinsippet krever at begrunnelser skal ta hensyn til viktige motargumenter, og at det bør fremgå hvorfor motargumentene ikke ble utslagsgivende. Sakene inneholder noen gode eksempler på eksplisitt drøftelse av hvilke hensyn som taler for og imot en vurdering, men det er vanligere at presiseringer og tolkninger fremmes uten motargumenter. Man kan tenke seg at det i en del tilfeller kan være utfordrende for saksbehandlere å ivareta hensynet til balanse, ettersom en balansert drøftelse stiller større krav til presisjon for at ikke formidlingen skal bli utydelig. Begrunnelsene fra Klageinstansen er gjennomgående mer balanserte, og det finnes eksempler på at vedtakene inneholder diskusjon av motargumenters vekt.

Prinsippet om *forholdsmessighet* tilsier at begrunnelsen skal sikte mot minste inngrep. Der det innføres betingelser og krav er det viktig at disse er hensiktsmessige og at nytten står i et rimelig forhold til kostnaden. I sakene som er analysert er det i liten grad snakk om eksplisitte betingelser og krav, men man kan hevde at prinsippet er relevant i vurderinger av om for eksempel behandlingsvilkåret er oppfylt i saker om uføretrygd. Analysen har ikke funnet eksempler på eksplisitt diskusjon av forholdsmessigheten i det å kreve at ytterligere behandling eller at tiltak prøves før uføretrygd kan innvilges.

Prinsippet om *hensynsfullhet* krever at det i begrunnelsen skal tas menneskelige hensyn, og at det er tatt hensyn til reglenes egentlige formal eller forvaltningsskikkens grunnverdier. Flere av klagebrevne tar, eksplisitt eller implisitt, opp menneskelige hensyn når det anføres at Navs avslag er urimelig. Det finnes også et eksempel på at klager mener Nav bør ta hensyn til hensikten med AAP i sin vurdering. Nav ser i sine begrunnelser ut til å imøtegå dette gjennom

å anerkjenne at brukers livssituasjon eller sykdomsbilde er vanskelig, men sakene inneholder ingen eksempler på at det er gjort unntak på bakgrunn av slike hensyn. Det er heller ikke lagt vekt på å diskutere formålet med ytelsene.

Likebehandlingsprinsippet krever at begrunnelser ikke skal diskriminere basert på irrelevante faktorer, og at det bør være tydelig at vurderingen har vært upartisk og utelukkende styrt av legitime hensyn. I noen tilfeller refererer Nav Klageinstans til lignende tilfeller, og dette kan tolkes som at de vil vise at saken behandles på en måte som ivaretar hensynet til likebehandling. Det er imidlertid verd å merke seg at det er få tydelige referanser til dette hensynet i saksmaterialet.

Analysen viser at kvaliteten på begrunnelsene tenderer til å øke gjennom instansene: svakest i første vedtak fra NAY, bedre i oversendelsesbrev, best hos KA. Dette viser også at kvaliteten på begrunnelsene har store variasjoner. Flere rettssikkerhetsprinsipper er formelt ivare tatt (hjemler nevnt, vedtakets innhold klart), men bruken av prinsippene – særlig med tanke på formidling, beslutning, utredning, presisjon, kontradiksjon og balanse – er ofte mangelfull, særlig i førsteinstansvedtakene.

Analyse av intervjumateriale

Med konklusjonene fra analysen av klagesakene i mente, hva kan vi så lære oss fra intervjuene med saksbehandlere? Intervjuene ble gjennomført vinteren 2023-24. Til sammen ble 19 seminstrukturerede dybdeintervjuer gjennomført, med en gjennomsnittlig varighet på ca. en time. Informantene ble rekruttert i samarbeid med Nav FOU, og inkluderer ansatte ved Nav Arbeid og ytelse og Klageinstansen, i flere ulike regioner fra nord til sør. Sett under ett gir intervjuene ett innblikk i bruken av rutiner og prosedyrer, utfordringer og problemer, samt utviklingen av systemer og prosesser innenfor Nav-systemet. Noen sentrale problemstillinger og synspunkter fra intervjumaterialet er de følgende:¹⁹

Arbeidsprosesser og struktur

- Flere rapporterte at deres kontor/region var på vei til å innføre 'nasjonal kø', der saksbehandlere plukker saker innenfor sitt spesialområde fra en nasjonal liste med saker i stedet for å være begrenset til egen region. Det ble rapportert at dette var tenkt å bidra til å øke

¹⁹ Intervjuguiden som ble benyttet ved intervjuene er tilgjengelig hos ARENA. Deler av intervjumaterialet er også brukt i kapittel 6.

likebehandlingen og minske forskjeller mellom regioner. Erfaringen med systemet var begrenset ved tidspunktet for intervjuene.

- Automatisering av saksbehandling – især for sykemeldingssaker i form av systemet ‘Speil’ – var et mye nevnt tema blant informanter som arbeider med denne ytelsesformen. Flere aspekter knyttet til effektiviseringsgevinsten av systemet ble nevnt; blant annet uttrykkes tvil om at behovet for saksbehandlere i praksis blir mindre, gitt at systemet krever omfattende manuell gjennomgang av saker som ‘flagges’ for nærmere oppfølging. Videre ble også prinsipielle problemstillinger med systemet nevnt. For eksempel det at systemet åpner for sammenstilling av registerinformasjon på nye og mer omfattende måter som det ikke er gitt at lovgiver har sett for seg. Lovverket ble utformet i en tid da automatiserte søk med samkjøring av flere registre ikke var mulig. Det nevnes også at det i noen tilfeller ser ut til å være de teknologiske mulighetene heller enn politisk bestemte ønsker som avgjør hvilken informasjon som sammenstilles.

- På temaet effektivisering tok flere også opp at forventede effektiviseringsgevinster ser ut til å ha blitt hentet ut på forhånd, før det har vist seg hvordan nye systemer faktisk påvirker bemanningsbehovet. Ifølge flere har dette ført til at bemanningen først har blitt redusert, for så å øke igjen når effektiviseringsgevinstene av nye systemer har uteblitt. Konsekvensen er at man har mistet erfarne medarbeidere og erstattet dem med nyutdannede/uerfarne som det tar mye tid og ressurser å lære opp.

- Arbeidsfordelingen mellom Nav Arbeid og ytelser og lokalkontorene var også ofte nevnt, spesielt med tanke på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. For arbeidsavklaringspenger handlet diskusjonen ofte om arbeidsfordelingen rundt vurderingene av folketrygdlovens § 11-5 og § 11-6. En rekke utfordringer ble tatt opp i forbindelse med dette, blant annet at kvaliteten på vurderingene fra lokalkontorene ofte var for lav, og at kommunikasjonen mellom nivåene kan være vanskelig og tidkrevende, blant annet på grunn av svakheter i datasystemene.

Bruk av rettskilder og skjønn

- Informantene rapporterte at de var opptatt av å bruke et bredt tilfang av rettskilder. Det ble imidlertid rapportert om variasjon i evner til å nyttiggjøre seg disse på grunn av manglende erfaring og juridisk kompetanse.

- Bruken av skjønn ble beskrevet som utfordrende i noen saker, spesielt i saker om ung ufør der regelverket ble beskrevet som svært vagt og åpent for fortolkning. Flere rapporterte at dette lett kunne føre til forskjellsbehandling noe som ble omtalt som en alvorlig kilde til bekymring.

- Gjennomgående kan man tolke informantene slik at det ofte er uklart hva selve skjønnnet er basert på. Flere uttrykte at det handlet om å gjøre en helhetsvurdering, men det forble uklart hva selve skjønnsutøvelsen gikk ut på, ut over at man skal ta i bruk hele spekteret av rettskilder og dekkende informasjon om faktum.
- Flere rapporterte om at de ofte må forlite seg til Navs rundskriv. Det ble nevnt som et problem at disse i flere tilfeller ikke er oppdatert etter nyere rettspraksis fra Trygderetten og Høyesterett samt at arbeidet med å oppdatere rundskrivene går for langsomt. Flere uttrykte også frustrasjon over at rundskrivene kan oppleves som mer rigide enn lovverket og at det i flere tilfeller er uklart hva som er grunnlaget for tolkningene.
- Det ble av flere rapportert om at de i tilfeller der et vedtak lett kan gå begge veier iblant tenker at vedtaket da bør gå i favør av bruker. Men det ble ikke diskutert hvordan dette kan påvirke likebehandlingen.

Kvalitet på begrunnelser og beslutninger

- En gjennomgående holdning er at mange klager er unødvendige og kunne ha blitt unngått dersom det opprinnelige vedtaket hadde vært bedre begrunnet. Dette synes å være særlig fremtredende hos informanter fra Klageinstansen. Det ble rapportert at brukere ofte klager på grunn av at de ikke forstår logikken eller beregningene bak et vedtak, og at dette problemet kunne ha vært avhjulpet ved bedre begrunnelser i første instans.
- Noen informanter nevner at man i begrunnelsene ofte bare tar med de momentene som underbygger konklusjonen, i stedet for å drøfte motstridende hensyn slik prinsippstyrt begrunnelse krever. En problemstilling som ble nevnt i denne sammenhengen er at det kan være vrient å drøfte argumenter for og imot et vedtak uten at dette skaper usikkerhet om vedtakets innhold.
- Saksbehandlingssystemer med tilhørende maler ble beskrevet både som midler som bidrar til effektivitet og likebehandling og som hinder for nødvendig individuell tilpasning. Mer konkret ble det pekt på at kravet om individuelt tilpasset begrunnelse vanskelig lar seg forene med systemer der man 'tvinges' til å bruke i hovedsak standardisert tekst. Det ble også pekt på at saksbehandlingssystemet kan skape problemer for kvaliteten på begrunnelsene i tilfeller der individuelt tilpasset tekst bare kan plasseres på forhåndsdefinerte steder i vedtaksbrevet. Det ble rapportert at dette ofte bidrar til at vedtakene preges av klare logiske brister og mangel på helhetlig begrunnelse. Samlet ble det pekt på rigiditet og mangel på individuell tilpasning (bl.a. begrenset plass og fastlåst struktur); dårlig kvalitet og utdaterte maler (bl.a. mangelfullt og utdatert innhold); at bruken av maler kan føre til 'klipp og lim'-kultur og manglende refleksjon

(bl.a. å stole for mye på standardtekstene og droppe individuell begrunnelse); og uheldige konsekvenser for brukerne (bl.a. risiko for uforståelige vedtak og unødvendige klager).

- Klarspråk ble rapportert som et satsingsområde, og flere forklarte at de la stor vekt på å forklare komplekse regler og juridisk terminologi på en forståelig måte. Et viktig punkt å notere er at arbeidet med klarspråk oppfattes å ha et for smalt fokus. For eksempel ser det ikke ut til å inkludere aspekter slik som bruken av standardiserte maler med begrenset mulighet for individuell tilpasning eller en mer helhetlig tolkning av klart språk som inkluderer logisk argumentasjon og andre deler av begrunnelsens kvalitet.

Medisinske råd, og samhandling med andre enheter

- Saksbehandlerne er ofte avhengig av råd fra rådgivende lege for å kunne oversette medisinske saksopplysninger slik at de kan vurderes opp mot de rettslige kriteriene. Det rapporteres iblant om lang ventetid for slike uttalelser fra rådgivende lege, noe som kan forlenge saksbehandlingstiden vesentlig.

- Det ble pekt på at det er store forskjeller i hvordan fastleger og leger fra spesialisthelsetjenesten oppfatter sin rolle. Noen ble rapportert å opptre som brukers ‘advokat’ mens andre forholdt seg mer nøytralt til oppgaven med å levere medisinske premisser. Det ble også pekt på stor variasjon i hvor godt leger lykkes i å formidle medisinsk informasjon på en måte som er relevant for rettslige vurderinger av for eksempel arbeidsevne. Dette kan også kobles til spørsmålet om skjønn ettersom saksbehandlerne må utøve skjønn basert på legers journaler. Hvis én lege skriver utfyllende og en annen kortfattet, kan to personer med identisk sykdomsbilde og arbeidsevne få ulike vedtak, noe som strider mot likebehandlingsprinsippet.

- Flere informanter peker på mangel på effektive kommunikasjonskanaler mellom Nav-enheter; for eksempel mellom klageinstansen og enheten som gjorde det opprinnelige vedtaket. Kommunikasjonen hemmes ifølge informantene ofte av at den må gå gjennom oppgavebaserte systemer som ‘GOSYS’ der kommunikasjonen lett kan bli rigid og hemmende, og at man ofte må gå flere runder med tilhørende ventetid.

Effektivitet og kvalitet

- Et flertall av informantene peker på en konstant spenning mellom ‘produksjonsmål’ – fokus på saksbehandlingstid – og rettslig og begrunnelsesmessig kvalitet. Det fremstår som om denne spenningen arter seg ulikt mellom avdelingene/kontorene, og at det er forskjeller i hvordan lokal ledelse vekter de ulike målene. I denne sammenhengen ble det også pekt på utfordringer som følger av varierende erfaring, kompetanse og utdanning blant saksbehandlerne.

- Flere har opplevd utfordringer med bemanning og stor gjennomstrømming av ansatte. Dette spesielt som en konsekvens av manglende forventede effekter av automatisering. Omorganiseringer og nedbemanning skjedde i påvente av forventede effekter. Det ble utfordrende å håndtere, når disse effektene viste seg å utebli eller bli sterkt forsinket. Det rapporteres om økt risiko for feil når nye og uerfarne ansatte må trenes raskt i å håndtere komplekse regler og prosedyrer.

En vignettstudie i NAV

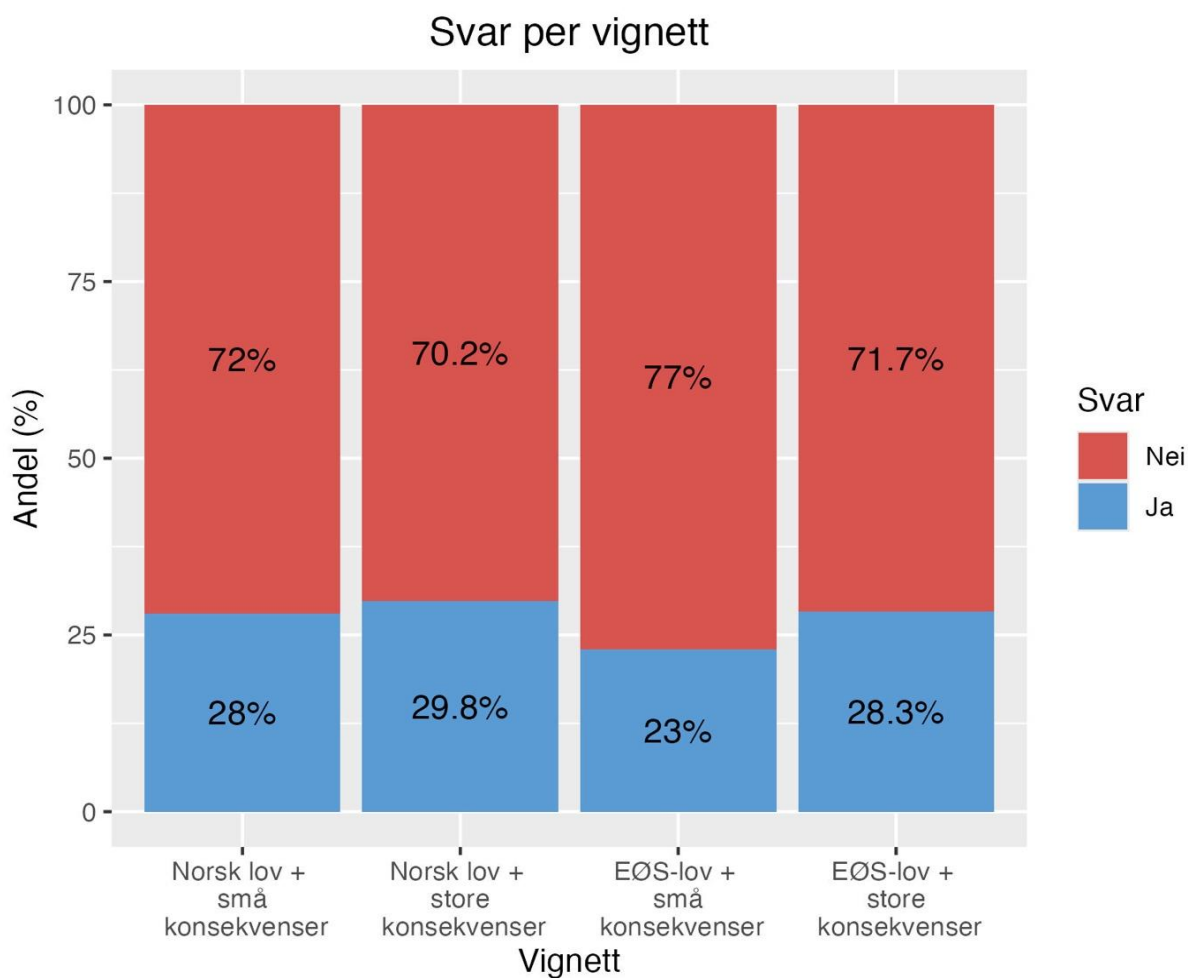
Tre ulike modeller av forvaltningspraksis ligger til grunn for vignett-studien, som ble gjennomført blant saksbehandlere i Nav i 2024 og i Kodem-undersøkelsen av 2023 (se kapittel 2). Det skilles mellom en *instrumentell modell*, en *advokatmodell* og en *harmoniseringsmodell*. En instrumentell modell har vi med å gjøre når praksisen er styrt av formelle regler, rasjonelle mål-middel vurderinger og et klart mandat. Beslutningsfatningen styres av resonering med grunnlag i standardprosedyrer og følger en subsumsjonslogikk. Det gjelder å gjøre bruk av en etablert kunnskapsbase og å følge en verdinøytral logikk når regler skal appliseres. Advokatmodellen betegner en praksis som er innrettet mot å oppfylle politiske mål, ikke bare de som er nedfelt i mandat, lover og formelle regler. Legalitetsprinsippet om at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å innskrenke borgernes rettigheter, kan gi liten handlingsveiledning og det kan trenge flere premisser for å rekke fram til en presumptivt riktig beslutning i spesifikke saker. Harmoniseringsmodellen forstår administrative organer som relativt autonome og som bestående av flere mål og kunnskapsbaser. Her begripes administrasjoner som inter-institusjonelle og som avhengig av god kommunikasjon både internt og eksternt for å kunne forene ulike hensyn på en riktig og rettssikker måte. Her er vi på sporet av et proseduralt rettsikkerhetsbegrep basert på argumentasjonsrasjonalitet.

For å teste ut hvilken av disse praksisene som er rådende, benyttet vi en spørreundersøkelse - et survey-eksperiment – basert på vignett metoden. Med dette undersøkte vi holdninger til begrunnelser i Nav, dvs. hvordan ulike hensyn forstås og vektas ved å presentere respondentene for ulike handlingsalternativer - scenarier. Vignett-scenariene handler om vurderinger i forbindelse med saksbehandling/klagesaksbehandling og utforming av begrunnelser.²⁰ Ved hjelp av tenkte eksempler undersøkte vi hvordan Nav-saksbehandlere resonnerer om mulige

²⁰ Her finnes vignetten også den for Kodem: [kodem-sporsmal-til-nav-retts.pdf](#) på RETTS webside.

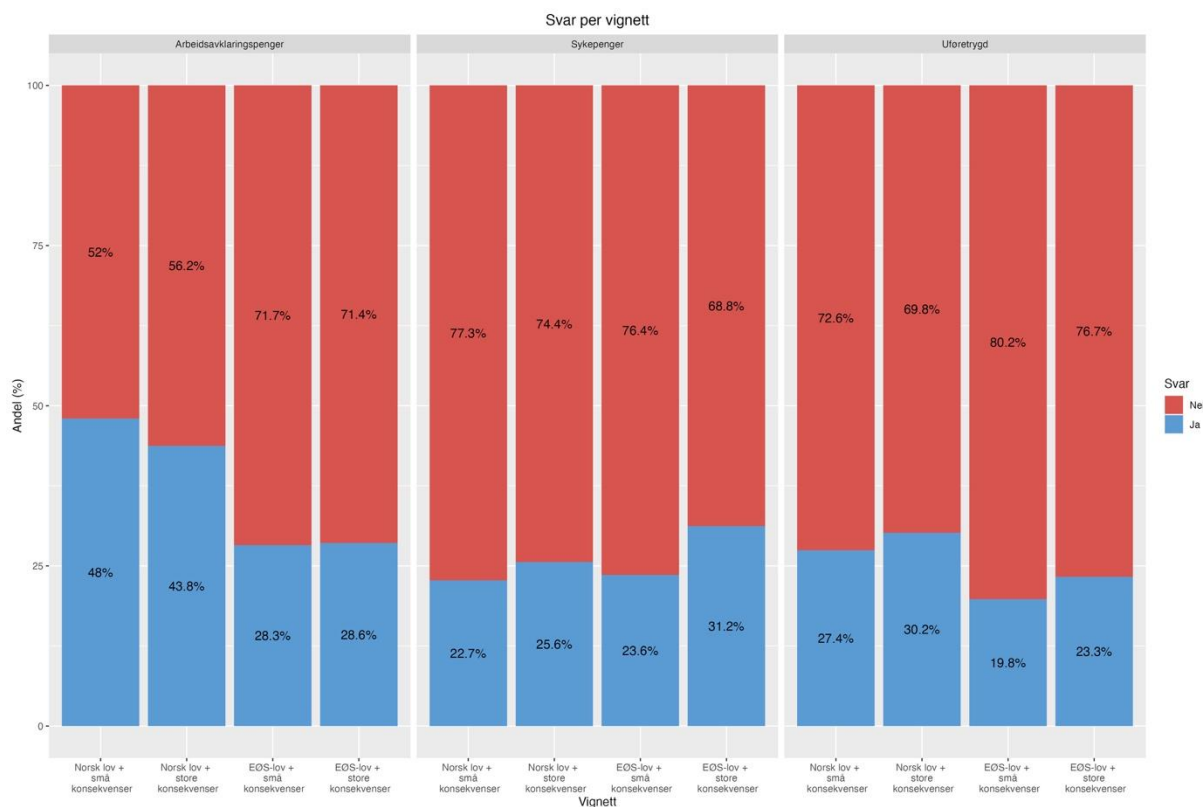
konflikter mellom Navs interne retningslinjer og lovverk som kommer fra enten Stortinget eller EØS-avtalen: Vi viste saksbehandlere fra ulike steder i organisasjonen ulike scenarier (situasjonsbeskrivelser) der vi beskrev en opplevd konflikt mellom hvordan Navs rundskriv tolker lovverket og hvordan de selv mener lovverket skal tolkes. De ulike situasjonsbeskrivelsene varierte med om lovverket rundskrivet var i konflikt med stammet fra EØS-lovgivning eller norsk lov, og om det å avslå søknaden (i tråd med rundskrivet, men muligens i strid med lovverket) ville ha små eller store konsekvenser for brukeren.

Vi fant få statistisk signifikante forskjeller mellom hvordan saksbehandlerne tenkte om de ulike scenariene. Imidlertid så vi at saksbehandlerne var systematisk mer tilbøyelige til å velge en løsning som var i strid med rundskrivet når konsekvensene av et avslag var beskrevet som store for brukerne. Her skilte saksbehandlerne i liten grad på om det relevante lovverket stammet fra et norsk vedtak eller ble implementert i norsk lov som en følge av Norges tilslutning til EØS-avtalen. Det motsatte var tilfellet der konsekvensene var små. Her fant vi at saksbehandlere var langt mindre villige til å handle i strid med lovverket om det aktuelle lovverket var knyttet til EØS-avtalen heller enn en utelukkende norsk bestemmelse. En viktig skillelinje gikk imidlertid mellom jurister og ikke-jurister. Vi fant at jurister gjennomgående var mer villige til å treffe vedtak som i utgangspunktet var i strid med rundskriv om de selv mente at lovverket tilsa noe annet enn hva som var tilfellet for ikke-jurister. En viktig årsak kan være at jurister føler seg mer komfortable med å selv tolke lovverk enn det som er tilfellet for, for eksempel sosioarbeider (se foran side 17).



FIGUR 1: ANDEL SOM OPPGIR AT DE VIL UTFORME ET VEDTAK POTENSIELT I STRID MED RUNDSKRIV (JA) ELLER VIL FØLGE RUNDSKRIVET, MED ELLER UTEN FORMULERINGER SOM ÅPNER FOR EN KLAGE (NEI)

Figur 1 viser imidlertid at det er likheter mellom de ulike scenarioene, og hvordan saksbehandlerne resonnerer. Den største variasjonen er imidlertid, slik vi beskrev over, mellom de situasjonene der det å fatte et vedtak i strid med rundskrivet (men i tråd med det saksbehandleren opplever som den EØS-rettslige tilstanden) vil ha store konsekvenser for brukeren. Her svarer 28.3% prosent av de spurte at de ville fattet et slikt vedtak, mens bare 23% svarer at de ville gjort det samme i en situasjon der det å fatte vedtaket ville ha små konsekvenser.



FIGUR 2: ANDEL SOM OPPGIR AT DE VIL UTFORME ET VEDTAK POTENSIELT I STRID MED RUNDSKRIV (JA) ELLER VIL FØLGE RUNDSKRIVET, MED ELLER UTEN FORMULERINGER SOM ÅPNER FOR EN KLAGE (NEI)

Figur 2 viser også at denne tendensen er relativt konsistent uavhengig av hva saksbehandlerne jobber med. Den eneste merkbare forskjellen er at det er en relativt sett større vilje til å fatte vedtak i tråd med opplevd EØS-rettslig tilstand, men i strid med rundskrivene, blant de som jobber med sykepengen i forhold til saksbehandlere på uføretrygd – og arbeidsavklaringsfeltet.

I sum finner vi at det gjennomgående er liten vilje til å fatte vedtak eksplisitt i strid med rundskriv, selv om saksbehandleren mener dette vedtaket vil være mer eksplisitt i tråd med den rettslige tilstanden på det relevante feltet. Her skiller saksbehandlerne i liten grad mellom hvorvidt reglene de opplever rundskrivet strider mot stammer fra utelukkende norsk rett eller opprinnelig har blitt implementert i norsk rett gjennom Norges tilslutning til EØS-avtalen. Viljen er imidlertid noe høyere, særlig når det gjelder EØS-rettslige problemstillinger, når konsekvensene av å fatte vedtak i strid med rundskrivet vil ha store konsekvenser for brukeren. Sett under ett viser surveyene vi har gjennomført i Nav en langt mindre støtte til *advokatmodellen* enn det som er tilfellet for lignende spørreundersøkelser utført blant norske byråkrater som helhet i 2023 (se kapittel 2). Dette kan indikere en læringseffekt, ved at ansatte

i Nav opererer i en kontekst der det er mer sannsynlig at *harmoniseringsmodellens* fordeler i skjæringspunktet mellom norsk og europeisk juss er blitt tydeliggjort på en annen måte enn for andre som ikke er så berørt av dette saksforholdet.

6: Fra prinsipp til praksis: Hvordan kan deliberative møteplasser skape rettssikre begrunnelser i Nav?²¹

Sammendrag

Hva er betingelsene for tillitsverdig begrunnelse i Nav? Denne artikkelen etablerer et nytt rammeverk med prinsippbaserte kriterier for *vurdering* og argumentasjonsbaserte prosedyrer for *tolkning*. De aktuelle prinsippene er nødvendige forutsetninger for at forvaltningspraksis kan innfri krav om legalitet, kunnskap, effektivitet, og rimelighet. Vi undersøker rammeverkets empiriske relevans ved hjelp av analyser av klagesaker og intervjuer med ansatte i Nav. De normative prinsippenes relevans for praksis blir dermed tydeliggjort. Det er store forskjeller i hvor godt begrunnelsene lever opp til prinsippene og det er systematiske forskjeller i kvaliteten på begrunnelsene i Nav-systemet. Derfor trengs det deliberative møteplasser hvor ansatte skaper felles forståelse av hvordan prinsippene skal forstås og anvendes.

Introduksjon

Vedtak i Nav berører borgernes friheter og rettigheter, og skal i ifølge rettsstatlige ideer ikke være vilkårlige, men adekvat begrunnet. Begrunnelsesplikten er grunnleggende for rettsikkerheten. Like fullt er begrunnelsene ofte mangelfulle.²² Hvorfor er det så vanskelig å sikre gode begrunnelser? En viktig årsak er at det mangler et enhetlig sett med *standarder* for gode begrunnelser.

I denne artikkelen rekonstruerer vi Navs standarder for begrunnelse. I første omgang undersøker vi hvorvidt et prinsippbasert analytisk rammeverk for begrunnelser gir god mening når vi ser på faktisk saksbehandlingspraksis og holdningene til saksbehandlere. Virker prinsippene fra rammeverket treffende for hensynene som står på spill? Videre, anerkjennes de som relevante av saksbehandlere? Undersøkelsen er på denne måten en «test» av rammeverkets

²¹ Av Andreas Eriksen og Erik Oddvar Eriksen, artikkel antatt for publisering i *Kritisk Juss*

²² I forbindelse med Trygdeskandalen i Nav, var det, etter Sivilombudets syn, «[...] mange vedtak med tilhørende begrunnelse utformet i strid med kravet til god forvaltningsskikk» (*Begrunnelser i vedtak fra Nav – rapport fra Sivilombudets undersøkelse (2022/5350)*). Se også, «*Drivere for klager og anker til Nav Klageinstans og trygderetten*». *Oslo Economics Rapport 2022/30*. Se videre, «*Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*». *NOU 2023: 11*, arbeids- og inkluderingsdepartementet.

relevans. Et analytisk rammeverk for begrunnelse mister normativ troverdighet dersom det ikke oppleves som relevant når man ser nærmere på den aktuelle praksisen.

Samtidig kan statusen til denne testen virke uklar, all den tid vi snakker om saksbehandling som er bundet av en rekke lover. God saksbehandling handler om å gi begrunnelser i tråd med loven. Problemet er imidlertid at det lovbestemte kravet om begrunnelse av forvaltningsvedtak ikke kan reduseres til et sett med entydige regler. Gode begrunnelser krever noe mer enn som kan utledes av formelle, juridiske rettsregler. Dømmekraft med støtte i prinsipper må til for rettssikker regelanvendelse.

Prinsipper utgjør nødvendige forutsetninger for vårt rettssystem og bidrar til å legitimere retten.²³ De er imidlertid abstrakte formuleringer som må tolkes i sammenheng. I hverdagsspråket brukes betegnelsen prinsipp noenlunde synonymt med termer som «normer», «plikter», «regler». I juridisk terminologi gjøres det imidlertid et viktig skille mellom prinsipper og regler.²⁴ Hovedforskjellen mellom disse to typer standarder er at prinsipper er momenter som skal tas i betraktning når en beslutning skal tas, mens regler foreskriver en konklusjon. Med andre ord, prinsipper viser til en type hensyn som må være med i vurderingen, mens regler sier hva som skal skje når konkrete kriterier er oppfylt. Det er for eksempel et prinsipp at faglige vurderinger skal være etterprøvbare. At en faglig vurdering er lite etterprøvbar vil bare inngå som ett moment blant flere i den endelige vurderingen. Det er derimot en regel at man må være mellom 18 og 67 år for å motta uføretrygd (ftrl. § 12-4). At bruker er 17 år gir entydig klar anvisning om avslag.²⁵

Det kan kanskje innvendes at prinsipper er «luftige fenomener»,²⁶ men et alternativ bestående av enkle regler vil ikke bare bli for omfattende og uhåndterlig. Det vil også tilsløre hvor mye dømmekraft som faktisk kreves for å knytte regler til konkrete tilfeller. Også fra et juridisk perspektiv vil vurderinger av hvorvidt begrunnelser holder mål i stor grad handle om en type normativ tolkning som bare delvis kan utledes av skrevne rettskilder.²⁷ I denne artikkelen skal

²³ Se Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002. Hans Petter Graver, «I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 119, 2/3, 2006, s. 189–221. (s. 86 ff). ISSN 0040-714. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2006-02-03-0>. Steinar Fredriksen, «Betraktninger om rettsprinsippers betydning i norsk rett», *Jussens Venner* vol. 46, s. 37–64. på s. 57. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3096-2012-01-02-01>

²⁴ Se Ronald Dworkin, *Taking rights seriously*. Harvard University Press, 1977. Thomas Frøberg, *Rettslig prinsippargumentasjon*. Oslo: Gyldendal Juridisk 2014. Nils Kristian Sundby, *Om normer*. Universitetsforlaget, 1974.

²⁵ Andreas Eriksen «Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i NAV». *ARENA Working Paper* 2/2023. <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2023/wp-2-eriksen.pdf>

²⁶ Graver *op. cit.* s. 220.

²⁷ Frøberg, *op. cit.* s. 46.

vi se systematisk på et sett med prinsipper som kan sies å utgjøre god forvaltningsskikk for begrunnelse. Vi utleder prinsippene ved hjelp av de normative legitimitetshensynene som antas å gjelde forvaltningen i en demokratisk rettstat. I forvaltningsteori brukes ofte fire typer hensyn som offentlige saksbehandlere opererer innenfor: *legalitet, kunnskap, effektivitet, og rimelighet*.²⁸

Målet med artikkelen er å belyse hva disse legitimitetshensynene betyr i praksis. Vi bidrar dermed til et *praktiserbart* rettssikkerhetsbegrep. Det er «praktiserbart» i den forstand at det gir en systematisk framstilling av et håndterlig sett med prinsipper som kan brukes av en forvaltning som også består av ikke-jurister. Suksesskriteriet for dette settet med prinsipper er om det kan virke tillitsskapende og fremme borgernes og brukernes rettssikkerhet, uavhengig av hvorvidt prinsippene er eksplisitt artikulerte i norsk lovgivning. Prinsippenes empiriske relevans blir illustrert og utforsket ved hjelp av analyser av klagesaker i Nav og uttalelser fra saksbehandlere. Dette utgjør et steg mot et mer enhetlig sett med kriterier for god begrunnelse.

Ideelt sett utgjør prinsipper en slags felles *offentlig fornuft* for forvaltningen, det vil si grunnleggende, rasjonelle normer i rettssystemet. Men for at prinsippene skal bli forstått og gjort felles i en operativ forstand, må de klargjøres og diskuteres i felleskap. Prinsipper, samt andre rettsnormer og fakta-utredninger, inkludert legeerklæringer, må tolkes. For å sikre rettferdighet i bruken, må det samarbeides om denne tolkningen. En slik samarbeidsprosess tar prototypisk form av *deliberasjon*, det vil si en gjensidig vurdering av grunner. Termen *deliberasjon* brukes her om en beslutningsprosess hvor deltakerne diskuterer seg fram til enighet om hvordan saker skal vurderes og rettskilder anvendes ved å overholde kravene til fornuftig argumentasjon. Artikkelens forslag til deliberative møteplasser handler om å skape felles forståelse av god rettsanvendelse. Det er en måte å fostre en prinsippbasert offentlig fornuft i Nav.

Det empiriske materialet for artikkelen er todelt. Det utgjøres for det første av en analyse av 12 klagesaker som omhandler ytelsesformene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og sykepenger.²⁹ Videre utgjøres det av en gjennomgang av 19 intervjuer med Nav-ansatte om

²⁸ Se Robert Baldwin, Martin Cave og Martin Lodge *Understanding Regulation*. Oxford University Press 2012; Madalina Busuioc og Martin Lodge, 'The reputational basis of public accountability.' *Governance*, 29(2): 247-263 2016. DOI: [10.1111/gove.12161](https://doi.org/10.1111/gove.12161). Daniel P. Carpenter, *Reputation and power*. Princeton University Press. 2010.

²⁹ Se Fredrik D. Hjorthen, «Rettsikker begrunnelse i praksis? En analyse av NAVs begrunnelsespraksis». *ARENA Working Paper* 2/2024 for analysen av klagesakene – Navs første instans (Nav Arbeid og Ytelser - NAY) og Nav Klageinstans. <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2024/wp-02-24.pdf>. Analysen er basert på fire saker som omhandler arbeidsavklaringspenger (AAP); fire

deres holdninger til begrunnelsesprinsippene.³⁰ Rekonstruksjonen av prinsippene for en legitim forvaltningspraksis er informert av en argumentasjonsteori hvor søkingen etter riktig svar styres av en dialogisk utveksling av grunner. Vi starter med en redegjørelse for perspektivet, før vi diskuterer de ulike prinsippene og hvordan de står seg i en Nav-kontekst. Dermed diskuteres behovet for deliberative møteplasser.

Prinsipper og reell rettssikkerhet

Forvaltningen er pålagt å bruke skjønn gjennom bruk av sakkunnskap og praktisk dømmekraft. Skjønn trengs av flere grunner. Rettsnormer kan for det første være i konflikt med hverandre, særlig i en flernivåkontekst med flere lovgivere. For det andre anvender ikke rettsnormer seg selv. De må fortolkes og operasjonaliseres av offentlige ansatte. Rettsnormer så vel som rettsregler anvendes av aktører som, liksom alle andre, er feilbarlige. De har sine fordommer, rollebaserte tenkemåter og begrensede situasjonsforståelser. Ansatte kan misforstå rettsnormene og deres formål. Dømmekraft støttet av prinsipper trengs for å knytte regler til konkrete tilfeller, men rettskildelæren «sier ingenting om hvordan dømmekraften bør utøves ved anvendelse av rettskildeprinsipper».³¹

Vårt argument er at beslutningers rettslige gyldighet krever en prinsippbasert offentlig fornuft. Denne fornuften sørger for at begrunnelsene viser til grunner som kan forstås og rimeligvis aksepteres av mottakeren. Dette er en intern del av riktig saksbehandling og er bakgrunnen for at vi undersøker om konkrete praksiser og holdninger harmonerer med prinsippene. Skjønnsfriheten må brukes riktig, også fordi den som er misfornøyd med et enkeltvedtak kan klage til overordnet forvaltningsorgan eller til Sivilombudet, og domstoler kan prøve forvaltningens avgjørelser. En part er definert som «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder», og denne har krav på forhåndsvarsel og rett til å uttale seg.³² Klageordningen gir berørte parter mulighet til å argumentere for sin sak og imøtegå andres synspunkter.

saker om uføretrygd og fire saker om sykepengesaker. Sakene er valgt ut av Nav på bestilling fra RETTS, og er sladdet for å ivareta hensynet til personvern. I analysen er informasjon om region og Nav-avdelinger utelatt.

³⁰ Intervjuene med saksbehandlere ved regionale Nav kontor og ved Nav Arbeid og Ytelser (NAY), som er foretatt desember 2023 og mars 2024 og gjennomgått av forfatterne, er lagret på ARENAs interne servere og er tilgjengelige hos forfatterne.

³¹ Christoffer C. Eriksen, «Hvordan bør rettslig dømmekraft utøves?» I Ole Kristian Fauchald, Henning Jakhelln and Aslak Syse (red.), *Dog Fred er ej det Bedste ...: Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70-årsdag*, Universitetsforlaget, 2006, på s. 100 og s.106. Se også Frøberg *op. cit.* s. 47.

³² Se Jan Fridthjof Bernt og Øyvind Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett: Bind 1*. Fagbokforlaget 2003 s. 24, 44, 143.

Prinsippene som gjelder for offentlige etater stammer fra allmenne moral- og rettsoppfatninger, og mange er nedfelt i lovverket, samt i stats- og forvaltningsskikken. For forvaltningen gjelder både rettslige og ikke-rettslige normer.³³ I prosjektp planen for innføring av kunstig intelligens i Nav heter det:

Anvendelsen skal ikke bare være lovlig, men også innrettes i tråd med samfunnsetiske normer, på en måte som møter individet med respekt og verdighet, og ikke minst bygger tillit. Vi er kjent med hvilken fallhøyde som følger teknologien, ikke minst innenfor kompliserte tema som rettferdighet, forklarbarhet og tillit.³⁴

Når rettsgrunnlaget utvides til å omfatte hensyn som følger av verdiargumentasjon, kan vi få et problem med vilkårlighet. Som Thomas Frøberg har påpekt, kan dette avbøtes med at retten opprettholder et «objektivt drag» ved at verdiene «holdes innenfor visse intersubjektivt anerkjente grenser».³⁵ Likefullt, blott og bar rettslig *konformitet* holder ikke. Vi må spørre etter hva som kan være er kriterier for *riktige* beslutninger.

Kritikk av offentlige etaters beslutninger – av mangelfulle begrunnelser – forutsetter at vi vet hva som vil være en fullstendig eller adekvat begrunnelse. I forhold til hvilke kriterier kan vi identifisere mangelfulle begrunnelser? Overenstemmelse med lovhjemler strekker ikke til, fordi uskrevne prinsipper inngår i forvaltningsskikken og fordi det skal gis en selvstendig begrunnelse for enkeltvedtak, ut fra *saken som den er*. I dette perspektivet er ikke vedtak kun adekvate når partene angir de formelle rettsgrunnene – de som gir seg av rettsnormenes ordlyd, men når de angir grunner for vedtak som står seg i forhold til allmenne standarder for rettferdiggjørelse.

I neste seksjon skal vi teste ut 12 kandidatprinsipper, men det er verdt å først redegjøre for hva disse prinsippene skal oppnå. Prinsippene må kunne fungere som plausible betingelser for at begrunnelser er i tråd med den demokratiske rettsstats mål om å sikre likhet for loven, samt å respektere den enkelte som et myndig, selvbestemmende samfunnsmedlem. Begrunnelsesprinsippene er viktige for å kunne svare ut hva som skal til for å adressere en bruker som likeverdig *statsborger*, det vil si som en adressat som har krav på omtanke og respekt. Legalitetshensynet om at forvaltningsvedtak skal være begrunnet med hjemmel i lov,

³³ Eller som det heter: «De lovfestede saksbehandlingsreglene suppleres også av normer og ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk», og videre: «Terskelen for ugyldighet må vurderes etter de ulovfestede reglene». (Kommentar til § 41). Rundskriv til forvaltningsloven (2025- 02- 18) Lovdata

³⁴ Nav (2021). Prosjektp lan. Prediksjon av sykefravær for mer effektiv oppfølging.

<https://www.datatilsynet.no/contentassets/ea0683afe9d04ff1a9e87be9747380c9/prosjektp lanfor-nav--sladdet>

³⁵ Frøberg, *op. cit.* s. 276

viser til det forhold at brukerne i rollen som statsborgere skal kunne være med på å bestemme hvilke lover som skal gjelde.

Begrunnelsesplikten innebærer derfor ikke bare innsyn og transparens, noe som kan oppnås gjennom god informasjon, men en *offentlig prøving* av argumenter. Saksbehandlingen må muliggjøre høring av berørte parter, altså kontradiksjon. Alle har krav på å bli gitt grunner for handlinger – for avgjørelser – som berører dem.³⁶ Disse grunnene må tåle allmennhetens søkelys, og da må motforestillinger få komme til uttrykk.³⁷ Vi har her å gjøre med den offentlige bruken av fornuften som sikrer alles likeverdighet i folkesuvereniteten.³⁸ Med rettssikkerhet forstår vi derfor at begrunnelsene for de rettsnormer som anvendes, de saksforhold om dokumenteres, de tilstander som anføres for å støtte et vedtak er forståelig og gjensidig akseptable.

Prinsipp og realitet i Nav

I det følgende skal vi «teste» ut et normativt rammeverk for begrunnelser. Vi starter på et deduktivt vis, i den forstand at vi tar utgangspunkt i legitimitetshensynene som er bredt anerkjent og ukontroversielle i litteraturen: *legalitet, kunnskap, effektivitet, og rimelighet*.³⁹ Vi fremhever tre sentrale prinsipper innenfor hver kategori og undersøke deres rettssikkerhetsmessige relevans og plausibilitet ved å etterspore deres gjenklang i det empiriske materialet.

Legalitet

Forvaltningen er forpliktet av prinsippet om at det må være et rettslig grunnlag for å utøve myndighet overfor borgerne. Borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling. Legalitetsprinsippet knytter forvaltningen til loven og skal gjøre rettsanvendelsen forutsigbar og rasjonell. I Grunnlovens § 113 slår fast at «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Det er lovgivende myndigheters vedtatte lover og regler som skal anvendes

³⁶ Og, som Kant sier: «Alle de handlinger, som vedrører andre menneskers ret, og hvis maksime ikke taaler offentligheten, er uretfærdige». Immanuel Kant, *Den evige fred*. Cammenmeyers boghandel. 1795/1916 på s. 80.

³⁷ Offentlighetsloven krever at det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med statens virksomhet, og dermed kunne få innsikt i hvordan staten skjøtter sine oppgaver. Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til statstjenesten.

³⁸ Riktig begrunnelse er ikke kun et ideelt krav, men et handfast normativt prinsipp som er nedfelt i rettsordenen. EU-domstolen har i flere saker kommet til at elementer i det som er omfattet av retten til god forvaltning i realiteten er uttrykk for alminnelig rettsgrunnsetninger som også binder medlemsstatens forvaltningsorganer når de håndterer EU-relaterte saker. Se NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, på s. 739.

³⁹ Se Eriksen 2023 *op. cit.*

når saker behandles av forvaltningen. Derfor må begrunnelsen gi mulighet for å utfordre vedtaket, for brukere å uttale seg og for at saklige motargumenter blir tatt hensyn til. For at legalitetshensynet skal kunne møtes må begrunnelsene være i overensstemmelse med etterprøvbarehets-, kontradiksjons- og balanseprinsippene. Vi starter med etterprøvbarehet:

Etterprøvbarehetsprinsippet: Begrunnelseens gyldighet skal kunne testes. Begrunnelsen må vise til hjemler og faglige vurderinger som er nødvendige for å treffe vedtaket. Etterprøvbarehet innebærer ikke nødvendigvis fullstendighet, men når potensielt viktige detaljer utelates må det vises til muligheter for ytterligere informasjon. Begrunnelsen bør også ta høyde for at det kan være andre enn adressaten som skal etterprøve vedtaket, for eksempel mulige klageinstanser eller berørte parter.

I analysen av klagesakene ble det klart at å kun nevne hjemler og kriterier hvor brukeren selv må vurdere hjemmelens relevans for saken, er utilstrekkelig. Når det rettslige grunnlaget heller ikke er beskrevet slik at det er mulig å forstå hvilke vurderinger som er gjort, blir det vanskelig å etterprøve begrunnelseens gyldighet.⁴⁰

Informanter understreker at det oppstår vanskeligheter for etterprøvbarehet når en ikke vet hvor informasjonen kommer fra, når vurderingsgrunnlaget ikke er tydelig. En informant sier: «Poenget er at når vi ikke sier hvor vi har ting fra, så blir det så fryktelig vanskelig å vurdere om avgjørelsen vår er tatt på riktig grunnlag eller på forsvarlig grunnlag eller ikke». (Intervju 5).⁴¹ Hva mer er, vedtaks etterprøvbarehet gjelder ikke kun i forhold til gitte norske lover. Rettsanvendelsen skal gis en fortolkning som står seg i forhold til internasjonal lovgivning det vil i første rekke si EØS rett. Respekten for legalitetsprinsippet står sterkt blant informantene, men der er problemer med å sikre begrunnelsesoverføring så lenge EØS-retten utgjør en *blindson*e. EØS rett oppfattes generelt å være vanskelig forholde seg til på lokalt nivå,⁴² og for mange er det ukjent landskap og noe høyere instanser må ta seg av.⁴³ Her kan det oppstå vanskeligheter fordi ved motstrid går EU-forordningens regler foran folketrygdloven. «Dette innebærer at NAV lokalt i hvert enkelt tilfelle må ta stilling til om saken faller inn under EØS-

⁴⁰ Hjorthen *op. cit.* s. 24.

⁴¹ En informant sier, klargjøring av hvor informasjonen kommer fra vil gjøre det «[...] mer etterprøvbart for vår del når vi kommer i en klagebehandling, f.eks. vil det være enklere for klageinstansen i ettertid å finne fram til riktig informasjon om hva det er som er blitt lagt vekt på». (Intervju 11).

⁴² Utover det forholdet at arbeidsmengden øker fordi som en sier «[...] må vi lenger utenfor Norges grenser når vi innhenter opplysninger». (Intervju 12)

⁴³ «Jeg mener departementet står ansvarlig for en del beslutninger og utforminger [...] ja, eller direktorat». (Intervju 12)

reglene eller om saken skal avgjøres etter norsk intern rett».⁴⁴ At forvaltningen internasjonaliseres, har altså konsekvenser for etterprøvbarehetsprinsippet.

Kontradiksjonsprinsippet: Begrunnelser skal ta hensyn til brukers uttalelser. Brukerne må få uttale seg om saker som angår dem, og skal i utgangspunktet få et forhåndsvarsel ved viktige vedtak som er til ugunst for dem. Begrunnelsen for et vedtak bør implisitt eller eksplisitt anerkjenne brukers utsagn og anvende grunner som tar høyde for disse. Begrunnelser som bygger på mistillit til brukers utsagn, krever særlig utførlig redegjørelse.

I analysen av klagesakene ble det klart at ikke alle anførselene ble reelt vurdert. Ofte stilles det spørsmål ved brukernes opplysninger uten at det gjøres eksplisitt, «[...] det er flere tilfeller der det er tydelig at vurderingen bygger på slik mistillit.»⁴⁵ At det ikke er like lett å stole på brukere, at der er uuttalt mistillit, gjør at beslutningsgrunnlaget blir utydelig. *Skjult mistillit* vanskeliggjør kontradiksjon. En sier: «Det er litt trist å si, men det er en del vedtak hvor vi er for dårlige til å si noe om hvilke opplysninger vi egentlig har bygd vedtaket på. Og da blir det vanskeligere i forhold til kontradiksjon [...] det er vanskelig å komme med innvendinger». (Intervju 5) ⁴⁶ Det gjelder generelt at mangelfull begrunnelse for enkeltvedtak kan medføre at bruker ikke forstår hva vedtaket bygger på og dermed heller ikke hva en skal klage på.

Balanseprinsippet: Begrunnelser skal ta med vektige motargumenter. I saker som krever stillingtagen til motstridende hensyn, bør vektige hensyn som talte mot beslutningen nevnes i begrunnelsen. Dette handler om å forsikre brukeren om at vedtaket ikke bygger på en ensidig vurdering, samt muliggjøre en eventuell klage når det råder usikkerhet om vektingen av hensyn. En balansert begrunnelse må imidlertid ikke skape usikkerhet om konklusjonen, så det bør også fremgå hvorfor avvikende hensyn ikke ble utslagsgivende.

I analysen av klagesakene fant en at presiseringer og tolkninger av vedtak kunne fremmes uten motargumenter. Kravet om at vedtakene skal inneholde diskusjon av motargumenters vekt, en balansert drøfting av for og mot-argumenter, har en tendens til ikke å bli overholdt.⁴⁷ Balanseprinsippet krever at saklige motargumenter blir gitt en reell betydning, noe et

⁴⁴ NOU 2020: 9. *Blindsonen — Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. s. 131.

⁴⁵ Informant (NAY sykepengar) sier: «Men så er det noe med det at vi må jo ha tillit til at bruker sier det som er sant. Så det er også noe jeg tror vi på en måte øver på [...] å stole på det som brukeren sier. Og vi har jo gjort det stort sett [...] Men vi er nok mer avhengig av å ha dokumentert fra på en måte andre. Altså lege eller tiltaksrapporter [...] Mer objektive vurderinger, da. Mens kanskje Nav-kontorene vektlegger brukerens stemme mer». (Intervju 2)

⁴⁶ «Rettsikkerhetsmessig er det lettere for dem å komme med kontradiksjoner hvis de ser at det er en person som kanskje ikke helt skjønner hva vi mener». (Intervju 5)

⁴⁷ «Begrunnelsene fra Klageinstansen er gjennomgående mer balanserte (enn i første instansen), og det finnes eksempler på at vedtakene inneholder diskusjon av motargumenters vekt». (Hjorthen *op.cit* 24: 25)

overstyrende *dokumentasjonskrav* kan vanskeliggjøre: «Vi som jobber med uføre, og jeg tror egentlig det gjelder generelt ytelser [...] er veldig opptatt av dokumentasjonskravet. Og det er nok litt fordi [...] vi treffer aldri vedkommende. Vi har aldri prata med den personen. Mest sannsynlig hender det at vi tar en og annen telefon hvis det er noe vi mangler. Men vi har nok vært veldig oppdratt til å tenke at ting skal være dokumentert». (Intervju 2).

Hva mer er, ønsket om rask saksbehandling kan hindre den balansering av hensyn som trengs i en god begrunnelse: «Det her er litt ekkelt å si, og det kan slutte òg, men noen ganger så kan man oppleve at de som jobber litt slurvete, får litt skryt for å være effektive, men så blir det sånn OK, men det går på bekostning av noen ting. Så balansegangen mellom masseforvaltning og det å skrive gode vedtak er liksom ikke helt god alltid.» (Intervju 5). Store krav til dokumentasjon og ønsket om kortere saksbehandlingstid kan skape problemer for en adekvat balansering av hensyn.

Kunnskap

Forvaltningens beslutningsfatning og iverksetting skal ikke bare være basert på riktig rettsforståelse, men også på nøyaktighet med fakta og beskrivelse av saksforhold. Her gjelder det for begrunnelsene å møte faglighets-, utrednings- og presisjonsprinsippene.

Faglighetsprinsippet: Begrunnelsen skal være forankret i anerkjente vurderingsformer. Vedtakskriterier som omfatter medisinske tilstander eller tekniske forhold skal vise til kvalifiserte vurderinger. Med tekniske forhold menes betingelser for vedtak som krever særlig kunnskap, som for eksempel sektorspesifikke utfordringer eller lokale regelverk. Begrunnelsen bør forklare hvilket saksgrunnlag den faglige vurderingen beror på, og hvilke vedtakskriterier den gjelder.

Ettersom de første vedtaksbrevene ofte er kortfattede i sin begrunnelse er det vanskelig å vurdere i hvilken grad faglighetsprinsippet er fulgt i saksbehandlingen «Det faglige grunnlaget for vurderingene kommer noe tydeligere frem i oversendelsesbrevene fra NAY og især i begrunnelsene fra Klageinstansen».⁴⁸ Når de medisinske og faglige vurderingene forklares, blir det tydeligere at begrunnelsen hviler på et faglig anerkjent grunnlag. Spørsmålet er om ekstern validering kan fortrenge *intern validering*, altså en som er basert på en helhetlig forståelse av den konkrete situasjonen. Når det gjelder kunnskap om medisinske tilstander, er Nav avhengig av ekstern validering – av legenes vurdering. I intervjuene går det fram at Nav-ansatte ikke har blind tiltro til legenes vurdering av medisinske tilstander,⁴⁹ og at det kan være uklarheter om

⁴⁸ Hjorthen *op.cit.* s. 24.

⁴⁹ «Skriver da legen [...] 'Han er 100 % ufør', så overprøver vi det ikke [...]. Mens på AP, hvor man vurderer inngangsvilkåret, så vurderer man [...] Da overprøver man det.» (Intervju 8).

kompetanseområder: «Du leser legeerklæringen og mistenker at det er en lege som prøver å være advokat for pasienten sin [...] Kanskje man har blitt lei av at pasienten kommer hele tiden og prøver å vippe i en bestemt retning [...] De foreslår også ytelser i legeerklæringen, og det er jo å gå utenfor det man egentlig skal». (Intervju 8) Også her må det tolkning til.

I intervjuene går det fram at kunnskapskravet står sterkt, men at det er mye usikkerhet og frykt for å gjøre feil. Flere viser også til Nav-skandalen i så måte, og vil unngå å komme i samme uføre.⁵⁰ Men, som for eksempel en informant (Intervju 5) sier, er det er nok generelt fortsatt for dårlig kunnskap om EØS.

Utredningsprinsippet: Begrunnelsen skal bygge på tilstrekkelig innsikt i saken. En kvalifisert begrunnelse viser at den konkrete saken er belyst i den grad vedtakskriteriene krever. I tillegg til faglige vurderinger, er rutiner for god saksflyt fra Nav-kontoret og eventuelle ytterlige saksopplysninger fra bruker viktig. En dårlig utredet sak kan føre til følgefeil i vurderingsformen og dermed være vanskelig å rette opp i senere instanser, for eksempel hvis feilinformasjon leder til misvisende faglige vurderinger.

I avslagsbrevene er det ofte vanskelig å vurdere om en sak er tilstrekkelig belyst. Klagene bidrar i noen tilfeller til å kaste lys over dette, gjennom å peke på konkrete forhold som ikke er vurdert av NAV: «I flere tilfeller kommer nye opplysninger til i den videre saksbehandlingen [...] Saken kunne fått et annet utfall i første instans dersom disse forholdene hadde vært del av vurderingen».⁵¹

Noen informanter opplever dilemmaer knyttet til hvilke vurderingskriterier som skal vektlegges i utredning av saken, «[...] hvor kanskje Nav-kontoret, legene, behandler mener at det ikke er mer å hente på utredning eller medisinsk behandling. Mens vi (NAY sykepengere) på en måte har en annen oppfatning. Den er ikke alltid enkel å stå i [...] for da overprøver vi legens vurderinger». (Intervju 4) En annen sier «[...]vi må på en måte tolke det som står i legeerklæringene. Men hvis det er noe vi ikke forstår, så kan vi ikke begynne å late som vi er leger». (Intervju 4).⁵²

⁵⁰ Flere av informantene som ble intervjuet understreker at «Det viktigste er du har god nok kunnskap om hva faktum er» (Intervju 5). Men praksis kan være ulik: «Noen vil være veldig faktumtunge, mens andre heller pletter det litt mer sammen, faktum og begrunnelsen». (Intervju 4). Problemer oppstår når regler forfleres og saksforholdene er komplekse. Ansatte opplever seg sterkt styrt av lovverket og av formelle regler, men rapporterer om lite kunnskap om EØS og internasjonale forpliktelser, (for eksempel Intervju 9). Selv om kunnskapskravet står sterkt, så kan det stilles spørsmål med kunnskapsgrunnlaget.

⁵¹ Hjorthen *op. cit* 24

⁵² «Da har vi leger og ansatte her som vi kan be om bistand fra, til å tolke det som står i det medisinske [...] De medisinske opplysningene brukes på en måte til å underbygge vurderinga». (Intervju 4).

Ellers kan det være vanskelig å samordne ulike kunnskapsbaser når de ikke er samlokalisert, noe som skaper problemer for oppfyllelsen av utredningsprinsippet.

Presisjonsprinsippet: Begrunnelsen skal bygge på nøyaktige vurderinger. En kvalifisert begrunnelse anvender kriterier på et vis som treffer de utslagsgivende faktorene. Vurderinger som anvender tvetydige kategorier eller omtrentlige årsakssammenhenger kan lede til at regler anvendes utenfor sitt intenderte virkeområde eller ulikt fra sak til sak. Dersom lovteksten og supplerende dokumenter bruker uklare kategorier, og tolkningen av disse har betydning for utfallet, bør begrunnelsen tydeliggjøre hvilken spesifisering som er gjort.

Når det gjelder klagesakene, er et fellestrekk ved vedtaksbrevene fra NAY at de nevner de sentrale kriteriene uten at nødvendige presiseringer gjøres eksplisitt. Begrunnelsene fra NAV Klageinstans er gjennomgående bedre på dette punktet. Vi finner mer detaljert drøftelse der kriteriene vurderes i sammenheng med faktum.⁵³

Fra intervjuene lærer vi at malene kan stå i veien for kravet om individuelle begrunnelser. «Man blir litt dundret i de malene. [...] Tidligere jobbet jeg på sykepenges, og der var det mer ren fritext og total frihet, mens jeg merker at det er en overgang vei hit (NAY, AAP), at her føles det mer låst [...] man blir veldig trofast mot det som er beslutta oppi toppen». (Intervju 6).

Malene kan hindre den autonomi som trengs for å oppfylle kravet til presisjon. En sier det slik: Maskinen bare «[...] spy ut standardvedtaket, og så må saksforhandleren inn og formulere litt ekstra. Og da igjen er det en mal. Man går og henter i malen. [...] Vedtaket kommer ut som et standardvedtak, der alle hjemlene står. Og så er det selve den vurderinga der vi vurderer om vilkårene er oppfylt. Det gjør vi [...] det er det vi har mal på. Men så må du skrive om [...] alle de medisinske vilkår. [...] Det er blitt terpa på å skrive minst mulig i det istedenfor å ha de lange avhandlingene». (Intervju 7).

En annen sier: «Det vil jo ha veldig stor betydning hvis jeg skriver et vedtak som har en begrunnelse som jeg mener du får med faktum, og du får med alt du skal ha med der, og så er det noen andre som skriver et vedtak som er basert utelukkende på en mal, som ikke er tilpassa på den måte, så er det klart at det vil jo være lettere for den personen som får et vedtak som er godt begrunna». (Intervju 5). Det mangler felles standarder for enhetlig praksis når det gjelder hvordan kravene til utredning og presisering skal oppfylles.

⁵³ Hjorthen *op. cit.* s. 24.

Effektivitet

At begrunnelser er effektive betyr ikke bare rask og ressursbesparende saksbehandling, men snarere at begrunnelser oppnår sitt mål på et institusjonelt bærekraftig vis. Effektivitetskravet understeker behovet for en kommuniserbar og forståelig begrunnelse. Det gjelder å være i overensstemmelse med formidlings-, tilpasnings- og beslutningsprinsippet. Det kan som kjent være ineffektivt å være rask.⁵⁴ Som en informant sier, ville det blitt færre klager hvis vi «[...] hadde gjort mer jobb med å begrunne eller gjort en mer grundig vurdering [...] mange klager er unødvendige, men vi skjønner hvorfor de klager».⁵⁵

Formidlingsprinsippet: Begrunnelsen skal kommunisere budskapet tydelig. En effektiv begrunnelse skaper minst mulig usikkerhet rundt vedtakets innhold. Det handler ikke bare om klarspråk, men at begrunnelsen er strukturert på et vis som er logisk å følge. God formidling har klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon, samt færrest mulig overflødige elementer.

Når det gjelder klagesakene, er formidlingen av selve vedtaket – om det snakk om avslag eller innvilgelse – tydelig i samtlige saker, men brister når det kommer til selve begrunnelsens innhold. Gjennomgående er det slik at sammenhengen mellom premiss og konklusjon er svak og/eller utydelig i de innledende avslagsbrevene og mer utviklet i oversendelsesbrev og, i enda større grad, i vedtakene fra NAV Klageinstans.⁵⁶

Informantene i intervjuene framhever at det er et gjennomgående problem å gjøre begrunnelsene enkle å forstå: Vi «[...] jobber ut mot mennesker som er i en vanskelig situasjon, som kanskje i enda større grad akkurat i den perioden trenger [...] enda klarere forklart hvorfor vi har gjort som vi har gjort, da.» (Intervju 11). En sier noe selvkritisk, «[...] jeg er egentlig ganske opptatt av at vedtaket skal være forståelige for den som får det, at man ikke skal bruke altfor tungt juridisk språk» (Intervju 6).⁵⁷ Her kan det være konflikt mellom prinsipper ettersom det ikke alltid er enkelt å gi en presis og rettsriktig begrunnelse som samtidig skal kunne forklares enkelt og allment forståelig.

Tilpasningsprinsippet: Begrunnelsen skal være justert til vedtakets natur. En effektiv begrunnelse er godt kalibrert til faktorer som alvorlighetsgrad, kompleksitet og regelmessighet. Begrunnelser av enkle og rutinemessige vedtak til fordel for brukeren

⁵⁴NOU 2023 *op.cit.* s 11. Informant (Intervju 5) sier: «Det generelle presset på effektivitet for å få unna saker' [...] gjør det vanskeligere 'å prioritere tida til å skrive et langt vedtak».

⁵⁵ Fordi begrunnelsen var enten helt fraværende eller «[...] de ikke skjønner hva de mener eller de ikke er satt i stand til å skjønne hvorfor de har fått avslag». (Intervju 4).

⁵⁶ Se Hjorthen *op.cit.*

⁵⁷ «Å ha et klart språk som er forståelig for [...] den som skal motta vedtaket. Huske på at det gjerne er en ikke-jurist». (Intervju 4).

kan utelate utbrodering av lovmessige hjemler, konkrete saksforhold og balansering av ulike hensyn. Men hvis vedtaket involverer komplekse kriterier, som grad av «nedsatt arbeidsevne» eller «vesentlig medvirkende årsak», må bruker få innsikt i vurderingene.

Når det gjelder klagesakene kan det virke som om NAV tilpasser sine begrunnelser på den måten at det er stor forskjell på de begrunnelsene som omhandler innvilgelse og de som gjelder avslag. Det sparer tid. Legeerklæringer er viktige, men som informanter sier så må de *fortolkes* og det er ofte usikkerhet når det gjelder arbeidsevne, vurdering av tiltak og lokalt arbeidsmarked. I intervjuene går det fram at kravet til effektivitet ofte oppfattes annerledes enn det begrunnelsesprinsippet legger opp til. Det generelle presset på å få unna saker «[...] gjør det vanskeligere å prioritere tida til å skrive et langt vedtak» (Intervju 5). Man skal tilpasse ressursbruken av hensyn til masseforvaltningen, dvs. ikke bruke lang tid på et innvilgelsesvedtak, «[...] som du har all grunn til å tro at brukeren blir kjempefornøyd med.» (Intervju 5). Denne formen for tilpasning har støtte i lovverket.⁵⁸

Beslutningsprinsippet: Begrunnelsen skal rettes mot konkret vedtak. Elementene i en effektiv begrunnelse er orientert mot kriteriene som kreves for at vedtaket skal være gyldig. Begrunnelser handler i første omgang om rettigheter og plikter. Råd og tilleggsinformasjon bør derfor ikke sammenblandes med forpliktende hensyn.

I analysen av klagesakene er flertallet av referansene til beslutningsprinsippet nevnt i negativ sammenheng. Særlig tydelig er dette i de innledende avslagsbrevene fra NAY. I disse brevene nevnes ofte relevante kriterier og hensyn, men det er sjelden at disse kobles til den substansielle vurderingen av saken. Oversendelsesbrevene fra NAY og vedtaksbrevene fra NAV Klageinstans ivaretar gjennomgående dette prinsippet på en bedre måte. Som regel har instansen en mer eksplisitt gjennomgang av hvordan faktum i sakene forholder seg til de relevante kriteriene.⁵⁹

Det er gjennomgående vanskeligheter knyttet til klargjøring av de substansielle premissene for beslutningstaking og mangel på toveis-kommunikasjon i organisasjonen relatert til beslutningsfatning. En informant sier det slik, «[...] jeg har litt inntrykk av at det kanskje går litt mer beskjeder nedover enn det man greier å få oppover igjen. At de som sitter og faktisk jobber med det, kanskje ikke får innspill på en del ting som det egentlig hadde vært viktig å komme med innspill om. De kan finne på å ta en beslutning uten at det virker som de har hørt med noen på forhånd hvordan dette ville fungere i praksis, hvilke konsekvenser vil det få hvis vi endrer det.» (Intervju 5). Det er også et behov for tilbakeføring av informasjon: «[...] jeg tror

⁵⁸ Se Rundskriv til forvaltningsloven (2025- 02- 18) *op. cit.*

⁵⁹ Hjorthen *op. cit.*, s. 25.

jeg gir uttrykk for en sånn fellesfølelse at vi ikke har en formell kanal for å snakke med den saksbehandler som har omgjort våre vurderinger.» (Intervju 13.)

Som vi kommer tilbake til, er tanken om at maler og rundskriv skal sikre rettssikkerheten et problem, ettersom de gir et for spinkelt beslutningsgrunnlag. Det er ikke i overensstemmelse med kravet om en begrunnelse for vedtak ut fra saken som den er.

Rimelighet

Begrunnelser skal knytte vedtak til standarder for rimelighet ved å vise at beslutningen er i overensstemmelse med forholdsmessighets-, hensynsfullhets- og likebehandlingsprinsippene:

Forholdsmessighet: Begrunnelsen skal sikte mot minste inngrep. I saker med skjønnsrom for å innføre betingelser og krav, er det viktig at hensiktsmessigheten med inngrepet er tydelig. Nyttene må stå i forhold til kostnaden, for eksempel når det gjelder krav til dokumentasjon eller deltakelse på tiltak. Men hvilken type nytte, og for hvem, vil imidlertid avhenge av saken og målet med den gjeldende regelen.

I klagesakene som er analysert, mangler vurdering av forholdsmessigheten i å kreve at ytterligere behandling eller tiltak før uføretrygd kan innvilges. Det ser ut til at det å ha formell juridisk dekning oppfattes å være tilstrekkelig. Det er også lite eksplisitt diskusjon av forholdsmessighet å spore i intervjuene. En reflektert, selvstendig avveining av ulike relevante hensyn er ofte fraværende eller misforstått.⁶⁰ En informant sier imidlertid: «Vi jobber jo forskjellig. Noen kan være litt mer strenge enn andre. Noen kan være litt mer byråkratiske og firkanta enn andre. Så du kan ikke bare spørre en kollega. Du er nødt til å finne det ut selv. Du må lande på ditt eget standpunkt. Men det må jo være innenfor det som er rimelig.» (Intervju 7) Flere ser ut til å oppfatte rimelighet som følger: «Hvis en sak kan vippe begge veier, så tenker jeg at vi egentlig også da kan innvilge, hvis den kan vippe begge veier og det blir en skjønnsmessig vurdering.» (Intervju 2)

Hensynsfullhet: Begrunnelsen skal ta menneskelige hensyn. Navs vedtak rettes mot mennesker i ulike livssituasjoner og med varierende forutsetninger for å forstå og etterleve regler. En streng og ordrett praktisering av regler kan derfor stå i konflikt med reglenes egentlige formål eller med forvaltningsskikkens grunnverdier. I en begrunnelse som utviser hensynsfullhet kan det være naturlig å påpeke at det har blitt gjort et unntak grunnet særlige omstendigheter.

⁶⁰ «Det er litt sånn rimelighetsbetraktning i seg selv er ikke så relevant. For vi skal på en måte ikke komme frem til hva syns jeg er rimelig resultat». (Intervju 4)

I analysen av klagesakene er det eksempel på at klager mener Nav bør ta hensyn til hensikten med AAP i sin vurdering. Nav ser i sine begrunnelser ut til å imøtekomme dette gjennom å anerkjenne at brukers livssituasjon eller sykdomsbilde er vanskelig, men sakene inneholder ingen eksempler på at det er gjort unntak på bakgrunn av slike hensyn. Det er heller ikke lagt vekt på å diskutere formålet med ytelsene. Igjen reises spørsmålet om malenes plass og status. En informant sier: «I utgangspunktet så skal [...] malene ivareta mye av rettssikkerheten, mener vi, da. Men i de tilfeller man har saker der det ikke er åpenbart *at man har vurdert det man har vurdert*, da tenker jeg hensynet er at vi er nødt til å skrive et vedtak som er forståelig for bruker og for mitt vedkommende. Da liker jeg gjerne å henvise til [...] rundskriv, eventuelt i noen tilfeller kanskje til og med til trygderettskjennelser der det har vært en tilsvarende problemstilling, sånn at på en måte man kan vise til hvordan det har blitt tolket gjennom tidligere praksis.» (Intervju 6)

Begrunnelse for vedtaket med henvisning til rettskilder og rundskriv fritar imidlertid ikke for kravet om å foreta en selvstendig vurdering av saken. Rundskriv skal tolke og forklare den generelle rettsregelen som ligger til grunn for etatens saksbehandling, men er ikke selv en rettskilde. Det er fare for systematiske feil på grunn av «rettskildesløyfer», det vil si når kilder forvaltningen selv har produsert – praksis fra Trygderetten eller uttalelser fra departementet – blir avgjørende.⁶¹ Slike rettskildesløyfer gir et tynt beslutningsgrunnlag, og harmoniserer ikke med kravet om en selvstendig begrunnelse for vedtak ut fra sakens karakteristika.

Likebehandlingsprinsippet: Begrunnelser skal ikke diskriminere. Begrunnelser av vedtak er forvaltningens anledning til å demonstrere at vurderingen har vært upartisk og utelukkende styrt av legitime hensyn. Irrelevante faktorer knyttet til for eksempel nasjonalitet, religion eller alder skal ikke inngå i begrunnelsens vurderingsgrunnlag. I tilfeller hvor en faktors relevans er uklar, bør det komme tydelig fram hvordan den spiller inn, både for brukers del og for senere praksis.

I klagesakene er det ikke dokumentert klare brudd på likebehandlingsprinsippet, men et forhold merker seg ut i intervjuene: «Hvis jeg er i tvil, ja, da havner jeg på at jo, det skal gå til fordel for brukeren. For man kan jo ikke snu på argumentene i en evighet. [...] Det kommer til punktet der du sier til deg selv at 'nå er det klart'. Hvis jeg er i tvil, da havner jeg på at, jo, det skal gå til fordel for brukeren» (Intervju 7). Samtidig anføres det at «[...] jo mer inngripende en

⁶¹ Se Ingunn Ikdahl, «Masseforvaltning og rettssikkerhet», i Anders Løvlie, Axel Hodnefjeld og Kristine-Petrine Sollid Olthuis (red.), *Festskrift – Jussbuss 50 år* (s. 118–130). Jussbuss 2021, på s. 2.

avgjørelse er, jo mer tid vil jeg bruke på å begrunne det» (Intervju 5). Selv om denne praksisen med å vippe i favør av brukeren i tilfelle tvil finner støtte lovverket og i kommentarlitteraturen, så harmoniserer den dårlig med ideen om en upartisk og likebehandlende og dermed *tillitsskapende forvaltning*. Det er problematisk å ha tvil som generell grunn til fordel for brukerne også fordi det åpner for paternalisme.

Formalisme og kognitiv overbelastning

Samlet sett finner vi at prinsippene anerkjennes av forvaltningen i Nav, også på den måten at fravær av dem oppfattes som å gjøre begrunnelsene mangelfulle og saksbehandlingen kritikkverdig. Problemene som identifiseres handler særlig om at prinsipper brukes på en formalistisk, oppramsende eller karikert måte, som for bare å ha nevnt at de er tatt hensyn til. Det kan gjøre begrunnelsene overfladiske, ettersom motargumenter og viktige anførsler blir skjematisk vurdert. Når prinsippene ikke aktiveres i begrunnelsesprosessen, kan malene bli for styrende og prosessen blir forringet ved at nye opplysninger og hensyn først dukker opp i løpet av klageprosessen.

Det brister når det gjelder begrunnelsenes innhold.⁶² Det rapporteres om begrenset kapasitet til innholdsmessig begrunnelse, skjult mistillit og svak EØS-kompetanse, noe som kan føre til feil i beslutningene og dermed grunnlag for klager. EØS-kompetanse er nødvendig for å sikre *begrunnelsesoverføringen* fra lovgiver. Internasjonale konvensjoner, menneskerettigheter og EU-rett er inkorporert i nasjonale forfatninger og har rettslig forrang. I stigende grad befinner saksbehandlere og beslutningstakere seg i en flernivåforvaltning hvor kvalitativt ulike rettskilder må harmoniseres i forhold til det som kan stå seg i internasjonal rettskontekst.⁶³

Et forhold som neppe øker klagehyppigheten, men som likevel utgjør et rettssikkerhetsproblem den nevnte tendensen til å la avgjørelsen gå i brukers favør i tilfelle usikkerhet. Problemet er at vedtaket kan være feil selv om brukeren er fornøyd. En avgjørelse om stønad eller trygd kan være urettferdig, i strid med likebehandlingsprinsippet, selv om begrunnelsen aksepteres av brukeren. Det kan innebære å gi for mye støtte eller på andre måter å favorisere søkeren, men så skal en også være hensynsfull og ta menneskelige hensyn. Vi står her over det allmenne dilemmaet i en velutviklet velferdsstat med å forene den enkeltes krav på omsorg, respekt og

⁶² «Begrunnelsene i den første behandlingen av sakene er som regel svakest. Disse tar form av et brev om avslag, og er (nesten) gjennomgående preget av brister i formidling, presisjon, utredning, etterprøvnbarhet og balanse». (Hjorthen *op. cit.* s. 24-25).

⁶³ Se Andreas Eriksen og Erik Oddvar Eriksen, "Multilevel Reasoning: Conciliation and Deference in Complex Administrative Orders", *International Journal of Public Administration*, 2024 <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2435896>

verdighet med rettsstatens krav om likebehandling og upartiskhet. Dette dilemmaet kommer kontant til uttrykk i Navs bruk av maler.

Den mekaniske regelanvendelse og den subsumsjonslogikk som malene og rundskrivene legger opp til, kan stå i motsetning til kravet om individuelle begrunnelse, presisjon og integrering av hensyn.⁶⁴ Det er som en informant - (Intervju 2) - sier både fordeler og ulemper med maler, de «kan nok kanskje sikre likebehandling [...] men det er jo også lett at man på en måte glemmer litt det at man faktisk må belyse saken ut fra det den faktisk er». Og som en annen informant sier: «[...] kanskje man kan komme til fornuft og si nei, malen skal bare være til hjelp» (Intervju 7).

Dette problemet er ikke noe flere regler og krav kan ordne opp i. Der vil alltid være tolkningsrom som noen jurister og politikere kan ønske å fylle med ny regelproduksjon, flere hjemler og paragrafer.⁶⁵ Men snart oppstår konflikter og nye uklarheter med behov for nye regler. Noen kan se seg nødt til å foreslå metaprinsipper. Med dette oppstår ikke bare faren for *uendelig regress* – for nye regler og prinsipper, som igjen krever metaprinsipper, som igjen krever nye regler og prinsipper, og så videre. Som en saksbehandler ved et lokalt Nav-kontor påpeker, er det også en fare for *kognitiv overbelastning*:

Det er et særdeles vanskelig lovverk å forholde seg til, med henvisninger på kryss og tvers med tungt fagspråk, som skal forstås av en enkelt veileder ved et Nav-kontor, eller forvaltningsenhet, uten særlig juridisk bakgrunn. Når det er så vanskelig for både politikere, jurister og dommere å forstå og ikke minst tolke regelverket, er det urimelig at førstelinjen skal være ekspertisen.⁶⁶

Men rettssikkerhet krever like fullt at forvaltningen makter å begrunne sine avgjørelser på en rettferdig måte ut ifra innsikt i det saken gjelder. Dogmatisk regelfølgning kan gi feil resultat. Kunnskap om den faktiske tilstanden for brukeren må med i beslutningsgrunnlaget. Det må også kunnskap om kolliderende hensyn og rettslige dilemmaer. Her trengs det avklaring i dialogiske fora hvor en kan klare å fastslå hva som er det utslagsgivende argument i tvilstilfeller. Rettssikkerhet avhenger ikke bare av gode regler og prinsipper, men av god praktisering av

⁶⁴ «Det er ofte effektivitet versus behovet for mer individuelle begrunnelser enn disse malene som vi har».

(Intervju 6). Informant opplyser noe overaskende følgende: «Nå holder de på med å gå over til at enkelt vedtak skal også få en begrunnelse der det er gjort skjønnsmessige vurderinger». (Intervju 5).

⁶⁵ Se Joseph Heath, *The machinery of government: Public administration and the liberal state*. Oxford University Press 2020, på s. 264.

⁶⁶ Ytelsesavdelingen (2016) «Overordnede prinsipper for utarbeidelse av rundskriv i NAV.» s. 2. Ikke offentlig tilgjengelig, sitert fra NOU 2020:9, *op.cit.* s.123

dem, noe som krever at en samsnakkes om deres betydning.

Deliberative møteplasser

Prinsippers ordlyd gir ikke handlingsveiledning uten fortolkning. Derfor må forståelsen og anvendelsen nedfelles i en kultur, i en begrunnelsespraksis hvor saklige argumenter får forrang framfor paragrafrytteri og forhåndsoppstilte oppskrifter. For å få dette til trengs det forum hvor ansatte kan diskutere hvordan prinsippene skal anvendes på konkrete saker. Vi har tidligere omtalt dette som *deliberative møteplasser* i forvaltningsetatene basert på den offentlige bruken av fornuft.⁶⁷ Dette trengs fordi det er ulik praksis og store forskjeller i hvor godt begrunnelsene lever opp til prinsippene. I tråd med argumentasjonsperspektivet som denne rekonstruksjonen av et prinsippbasert rettsikkerhetsbegrep hviler på, ser vi at det i Nav oppleves å være behov for sonderinger og samarbeid om riktig regelanvendelse. På kontorer og mellom nivåer er det ulike samhandlingsarenaer hvor saker diskuteres og hvor kriterier klargjøres på ad hoc basis.⁶⁸

Det klages imidlertid på manglende kompetanse og «overordna opplæring» (Intervju 2), på enveis-kommunikasjon i organisasjonen og på at maler og dokumentasjonskrav blir for styrende. Det er gjennomgående både i klagesakene og i intervjuene med ansatte at mangelfull begrunnelse grunner seg i svak opplæring og liten evne til fyllestgjørende argumentasjon i forhold til begrunnelseskravet. Mangel på enhetlig fortolkning resulterer i vilkårlighet og flere klager og anker. Vi har identifisert opplevelser av manglende kontaktpunkter mellom overordnet direktoratsnivå og regionale kontorer, hvor informasjon oppover og nedover kan sirkulere. Det er systematiske forskjeller i kvaliteten på begrunnelsene og det er mangel på felles standarder for lovanvendelse.

Denne mangelen på en enhetlig begrunnelsespraksis kan avhjelpes ved å etablere lokale offentligheter, altså deliberative møteplasser hvor en kan diskutere seg imellom om hvordan saker skal forstås og håndteres. Når det kan være gode grunner for ulike fortolkninger, når reglene ikke selv gir tilstrekkelig handlingsveiledning og forvaltningen er pålagt skjønnsbruk – som skal være etterprøvbart og dermed ikke et enmannsshow – trengs arenaer for å avklare hva problemet består i og hva som er den riktige løsningen. Slike offentlige møteplasser er *det manglende mellomledd* som trengs for å avklare hva som skal gjøres når det er usikkerhet og/eller uenighet om hvordan saksforhold og rettsregler skal vurderes; når det er dilemmaer og

⁶⁷ Se Andreas Eriksen og Erik Oddvar Eriksen, «Rettsikkerhet gjennom begrunnelse: Nav og den offentlige bruken av fornuft». *Tidsskrift for velferdsforskning*. ISSN 0809-2052. 26(4). 2023 doi: [10.18261/tfv.26.4.4](https://doi.org/10.18261/tfv.26.4.4).

⁶⁸ Vi er, som det sies, «[...] et fagmiljø så vi diskuterer jo saker innad». Det rapporteres om ukentlige og månedlige fagmøter, om avdelingsvisse møter, om dialog- og teammøter, om gruppemøter, om saksløsningsmøter, om samhandlingsmøter med direktoratet og med fylkesleder. (Intervju 3)

uklarhet knyttet til hva som er riktig forståelse og anvendelse av prinsipper. Avklaringer kan skje på ulike «samspillarenaer» i Nav, som kan fungere som deliberative møteplasser, hvor for eksempel rundskriv drøftes med sikte på å øve opp ansatte i en felles forståelse av direktoratets retningslinjer med sikte på å sikre begrunnelsesoverføringen mellom lovgiver og lov-anvender, altså sikre at lovgivers intensjon er forstått.

For bedre å sikre en enhetlig praksis kan det gjennomføres *eksperimenter* med å sette sammen grupper med tre til fem personer for å diskutere seg fram til enighet om hvordan konkrete saker skal vurderes og rettskilder anvendes. I slike eksperimenter kan deltakerne gjennom diskusjon av saks- og rettsvurdering prøve ut argumenter for og mot en innstilling til vedtak. Det gjelder å organisere en åpen argumentasjonsutveksling mellom parter som har ulike oppfatninger av hvordan en sak skal forstås og/eller hvilken rettsanvendelse som er riktig. Her trengs det en upartisk ordstyrer som fremmer betingelser for saklig samtale. Videre er rollespill, djevelens advokat og advokatorisk diskurs, stedfortredende debatt aktuelle hjelpemidler for å sikre en *fornuftig vurdering* uten at berørte parter – brukerne – er til stede. Gjentakende eksperimenter bidrar til at *felles standarder læres og utvikles* basert på forvaltningens offentlige fornuft.

Deliberative møteplasser vil kunne bidra til at:

- det utvikles en *felles bevissthet* om begrunnelsesutfordringene; om dilemmaer og skismaer
- man oppnår en *gjensidig forståelse* ettersom deltakerne gir grunner for sine påstander og oppfatninger
- man *lærer* riktig/enhetlig praktisering av lovverket
- ansatte med ulike ståsteder, kompetanser og fagbakgrunner *sosialiseres* inn i en felles kultur
- problemet med rettstomrom og rettskildesløyfer avhjelpes
- begrunnelsenenes *kvalitet* øker med konsekvenser for tillit og rettssikkerhet.

En slik lokal offentlighet hvor deltakere diskuterer ut ifra hva som er reelle utfordringer med praktiseringen av regelverket vil kunne bidra til mindre vilkårlig og mer rettssikker beslutningsfatning. Forslaget om deliberative møteplasser handler da både om å gjøre koblinger mellom holdninger og faktiske saksbehandlingsprosesser synlige og om å skape en felles rettsforståelse. Deliberative møteplasser er en måte å fostre en prinsippbasert offentlig fornuft i Nav. Som Hans Petter Graver har påpekt, kan spesialiserte områder for rettsanvendelse medføre en fare for at allmenne og generelle hensyn overses, og her kan prinsipper hjelpe med å løfte blikket og skape et mer adekvat «språk».⁶⁹ Deliberative møteplasser kan i første omgang

⁶⁹ Graver *op.cit.* s. 213

være en måte å finne et felles språk *om* retten, og det analytiske rammeverket med prinsipper kan anses som et *systematiserende* verktøy.⁷⁰

Konklusjon: Deliberativ rettsikkerhet

Målet om et praktiserbart rettssikkerhetsbegrep viser til behovet for håndterbare prinsipper som sikrer forståelige begrunnelser. Prinsippene kan brukes både som hjelpemiddel i utforming av vedtak og som normative ankepunkter når begrunnelsen skal vurderes. En liste med prinsipper hjelper imidlertid lite dersom den mangler resonans i den operative forståelsen av samfunnsmandatet til ansatte i Nav. Vi har derfor brukt et rikt empirisk materiale for å rekonstruere hvilken gjenklang de har i praksis. Både gjennomgangen av klagesakene og intervjuene viste prinsippenes relevans og betydning. Men en slik testing av prinsipper kan ikke forbli en akademisk øvelse. Den må også gjennomsyre organisasjonens praksis. Derfor har vi anbefalt en deliberativ tilnærming. Det handler her om tolkning og avveining på et vis som skaper en levende og ansvarlig forvaltningsskikk gjennom prøving av argumenter.

I et argumentasjonsperspektiv handler rettsikkerhet om å gi grunner for avgjørelser som er basert på innsikt i saksforhold og rettsregler. Gode begrunnelser er tilpasset situasjonen og robuste i møte med innvendinger. Rettsikkerhet betyr ikke bare forutsigbarhet i henhold til standardmaler og rundskriv, men også dømmekraft i anvendelsen av normative prinsipper. Som Trygdeskandalen i Nav viste til fulle, kan rundskriv være feilaktige og de fritar ikke beslutningstakerne fra å gi en selvstendig begrunnelse. Rettsikkerhet krever aktivisering av en levende forvaltningsskikk, hvor prinsipper tolkes og anvendes gjennom prosesser for felles læring og testing av argumenter.

⁷⁰ Som Svein Eng har argumentert for, kan imidlertid begreper skifte funksjon og bli normative snarere enn rent beskrivende (Svein Eng, *Rettsfilosofi*. Universitetsforlaget, 2007, på s. 520). Dette kan muligens også gjelde for systematiserende verktøy også; de kan få status som en felles normativ plattform. Deliberative møteplasser kan være en mekanisme i dette skiftet, hvor kollegial utprøving og forbedring leder mot en type validering med normativ kraft. Men som anført, er kravet her at resultatet skal stå seg i en domstols prosess og i en kritisk offentlig debatt, i en rasjonell diskurs.

7: Deliberative møteplasser i praksis

Ifølge rettsstatsprinsippet skal offentlig beslutningsfatning ikke være vilkårlig.⁷¹ Den skal kunne stå seg i en domstolsprøving. Vedtak kan prøves både i klage- og ankeordninger og for domstolene. Offentligheten har også sitt å si. Derfor må regelanvendelsen hvile på allmenngyldige prinsipper. Her undersøker vi vilkårene for den offentlige bruken av fornuft i forvaltningen, i lys av teorien om rettssikkerhet gjennom begrunnelse. Teorien går ut på å fylle gapet mellom rettsnorm og beslutning ved hjelp av prinsippstyrt dømmekraft (se kapittel 4 og 6 foran). Prinsipper for god forvaltningspraksis angir vurderingskriterier, men er ubestemte. De gir først stabil mening når de anvendes på konkrete saker. Prinsipper må tolkes, og for å unngå misforståelser og vilkårlighet i anvendelsen må fortolkninger diskuteres. Deres mening fastlegges i sonderinger og diskusjoner forut for endelig beslutning, både i formelle og uformelle sammenhenger.

Beslutninger i forvaltningen kan i større eller mindre grad skje individuelt eller gjennom samråd med kollegaer og eller overordnede. Vi har i de forutgående kapitlene argumentert for at tolkning krever gjensidig argumentasjonsutveksling, hvor også høring av berørte parter og avklaring av motstridende synspunkter på saken inngår. Teorien om deliberative møteplasser er en måte å systematisere slike diskusjoner på som kan bidra til å redusere faren for vilkårlighet i saksbehandlingen og dermed øke rettssikkerheten. I deliberative møteplasser har vi å gjøre med den offentlige bruken av fornuft i en forvaltningskontekst, en fornuft som styres av argumentasjonsregler som språklig klarhet, sannhet, oppriktighet og motsigelsesfrihet. I dette kapitlet skal vi knesette de organisasjons- og argumentasjonsprinsipper som gjelder for deliberative møteplasser og illustrere hvordan de kan virke. Konkret gjøres dette ved å la en tenkt gruppe aktører ta stilling til klager på avslag på søknad om Arbeidsavklaringspenger fra Nav. Møteplassen består av 'advokaten' for klageren, saksbehandler og en annen ansatt, samt en ordstyrer.

Organisasjons- og argumentasjonsprinsipper.

Saksbehandlingen i Nav utgjør et spesielt relevant eksempel på møteplassenes funksjon ettersom sakene ofte involverer bruk av skjønn i kontakt med svake grupper og fordi sakene må avklares før de eventuelt blir utsatt for direkte rettslig prøving. Deliberative møteplasser er en

⁷¹ Dette kapitlet er basert på artikkel av Erik O Eriksen og Hjorthen 2026 'Deliberative møteplasser i forvaltningen', under vurdering i tidsskrift.

måte å sikre at vedtak lever opp til krav som fremmer rettssikkerheten. Mer spesifikt handler det om krav til begrunnelsen for vedtak. 'Begrunnelse' kan vise både til den begrunnelsen som uttrykkes i vedtaksbrev og til de reelle grunner vedtaket bygger på. I forbindelse med deliberative møteplasser er det – i praksis og av tilgjengelighetsgrunner – den uttrykte begrunnelsen det handler om.

Flere typer praktiske virkemidler kan komme på tale når det gjelder å stimulere til rasjonell deliberasjon. De går både på forhold som har å gjøre med sammensetningen av gruppen og forhold som har å gjøre med overholdelse av argumentasjonsregler. Rasjonell debatt forutsetter at deltakerne argumenterer sannferdig, begrunner sine standpunkter, sier sin egentlige mening og forholder seg til motargumenter.⁷² Robert Alexy (1989) formulerer dette i fire regler.

- Ingen taler kan motsi seg selv.
- En kan bare påstå hva en selv faktisk tror.
- En taler som anvender predikat F om et fenomen A må være forberedt på å bruke F på ethvert annet fenomen som er lik A i alle relevante henseender.
- Ulike talere kan ikke bruke det samme uttrykk med forskjellig mening.⁷³

Hensikten er at deltakerne gjennom gjensidig argumentasjonsutveksling skal kunne overbevise både seg selv og andre om hva som er riktig løsning. For å sikre et slikt samhandlingsmønster basert på motsigelsesfri argumentasjon, må ulikheter i makt og ressurser nøytraliseres. Det går på regler for inklusjon av berørte parter, fordeling av kompetanse, oppheving av hemninger, ressurskompensasjon for svake grupper, og lignende. Brukere som berøres av vedtak skal lyttes til. Dette både for å få tak i nødvendig informasjon og for å respektere deres rett til innsyn og til å bli hørt. Av upartiskhetsgrunner kan som sagt ikke berørte parter delta i beslutninger som angår dem selv, og av personvern hensyn kan ikke alle få innsyn. Hva kan man da gjøre for å sikre en rettssikker praksis?

Ulikhet i ressurser og makt kan kompenseres med juridisk/faglig bistand eller gjennom advokatorisk kommunikasjon. En advokat for brukeren kan avhjelpe problemet med ulikevektige kunnskapsbaser og med faren for feilframstilling/feilrepresentasjon av brukers sak. Asymmetriske kompetanser kan også bøtes på ved å begrense aktørers hevdelsesmuligheter

⁷² Språklig klarhet, empirisk sannhet, oppriktighet og motsigelsesfrihet.

⁷³ Alexy, R. 1989 [1978] *A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Oxford: Clarendon Press, s. 188.

gjennom for eksempel taletid. Ulike eksterne eksperter kan fra tid til annen bringes inn for å utfordre synspunktene til kjernegruppens medlemmer.

For å utligne forskjeller i argumentativ kompetanse trengs en villig, kompetent og tillitsvekkende ordstyrer som kan lede og opplyse diskusjonen. Vedkommende skal ikke være en forhandlingsleder, eksaminator, ekspert, dommer, megler eller oppmann, men heller en som ser til at betingelsene for argumentativ rasjonalitet oppfylles i størst mulig grad. Den skal være en nøytral tredjepart som rår over reglene for saklig argumentasjon og som ut fra dette kan lede debatten ved å påvise inkonsistenser hos talerne, kreve belegg for påstander og påse at en holder seg til saken.

Når det gjelder sammensetning av gruppe i Nav, så må den bestå minst av saksbehandler med innsikt i saken, representant/advokat for bruker og en ordstyrer. Deliberative organer gjenspeiler som nevnt den kollegiale, ikke-hierarkiske organisasjonsformen hvor gruppesammensetningen bestemmes av medlemmene selv, og hvor beslutninger fattes av lederen og medlemmene i fellesskap. Her med det tillegg at saksbehandlingen styres av begrunnelsesprinsipper og reglene for saklig argumentasjon, herunder utligning av uformelle maktforhold.

Krav til begrunnelser

Når det handler om krav til begrunnelse er det, som klarlagt i kapitel tre, fire legitimitetshensyn – som bør balanseres som gjensidige begrensninger – relevante:

Effektivitet: At begrunnelser er effektive betyr ikke bare ‘effektiv saksbehandling’ i form av riktig tids- og ressursbruk. Det betyr også at begrunnelsen gjør vedtaket forståelig for mottaker, og at informasjonen er tilpasset vedtakets karakter.

Kunnskap/kompetanse: Denne kategorien viser særlig til behov for utredning og faglig begrunnelse, men også til behovet for presisjon i bruk av kriterier.

Legalitet: I denne sammenhengen viser legalitet til at begrunnelsen skaper etterprøvbarehet i form av å koble vedtaket til hjemler og eksplisitte vurderinger; gjennom balanse i fremstillingen; og muligheter for kontradiksjon.

Rimelighet: Begrunnelser knytter vedtak til rimelighet ved å vise at beslutningen er forholdsmessig, hensynsfull og likebehandlende.

De konkrete kravene som skal overholdes i saksbehandlingen, kan spesifiseres i flere spørsmål, som bør komme i tillegg til de minimumskrav som stilles i forvaltningslovens § 25:

- Er begrunnelsen formidlet tydelig og er den tilpasset vedtakets natur?
- Er det vist til kompetente faglige vurderinger og bygger begrunnelsen på tilstrekkelig innsikt i saken som den er?
- Bygger begrunnelsen på en vurdering av utslagsgivende kriterier og kan dens gyldighet etterprøves?
- Er brukers anførsler tatt hensyn til og er vektige motargumenter hørt?
- Er begrunnelsen for vedtaket forholdsmessig, hensynsfull, tar den 'menneskelige hensyn'?

Kravet er at argumentasjonen skal vise at det er tatt hensyn til kravene til rettssikre begrunnelser, samt til reglenes egentlige formål og forvaltningsskikkens grunnverdier som demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet.⁷⁴ Er diskriminerende, irrelevante faktorer sjaltet ut? Argumentasjonen skal utelukkende forholde seg til legitime hensyn. Hva skjer i praksis? Dette belyser vi gjennom konstruerte eksempler fra NAVs behandling av AAP-saker.

For å illustrere hvordan en deliberativ møteplass kan fungere i praksis har vi i det følgende konstruert et eksempel på en sak som involverer uenighet om hva som er riktig avgjørelse. I den aktuelle saken har bruker søkt om arbeidsavklaringspenger (AAP), men har fått avslag. Saksbehandleren anførte i brevet at Søkers arbeidsevne til ethvert arbeid ikke var nedsatt med minst 50 prosent som følge av sykdom eller skade. Bruker har klaget på vedtaket, med henvisning til at hen oppfyller kravene til bruk av AAP og arbeidsavklaringspenger. Bruker er 59 år og har vært sykemeldt fra jobben som rektor ved en kommunal skole, på grunn av angst og utbrenthet med diffuse symptomer. Søkeren har omsorgsforpliktelser og bor på et lite sted med ensidig arbeidsliv.

Saken er ikke konstruert på fritt grunnlag, men er basert på anonymisert informasjon fra en analyse av 12 klagesaker som omhandler ytelsesformene arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og sykepenger. Videre utgjøres informasjonsgrunnlaget av en gjennomgang av 19 intervjuer

⁷⁴ Se St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. I Sivilombudets årsmelding er det vist til følgende forvaltningsverdier: tilgjengelighet, åpenhet, etterprøvbarehet, saklighet, forutsigbarhet, upartiskhet, effektivitet, likebehandling og hensynsfullhet.

med ansatte i NAV Arbeid og Ytelser og NAV Klageinstans om deres holdninger til begrunnelsesprinsipper, rettssikkerhet og begrunnelse (se kapittel 5).⁷⁵

Nedsatt arbeidsevne i kontekst

I det følgende viser vi hvordan en argumentasjonsutveksling om klagesaken kan foregå i en deliberativ forsamling bestående av ordstyrer (O) saksbehandler (S), advokaten (A) deltar og annen ansatt (N). Oppgaven til ordstyreren er å rydde opp uklarheter, rette opp i inkonsistenser, korrigere feilinformasjon og se til at deltakerne forholder seg til motpartens argumenter.

O: Hensikten med møtet er å diskutere brukers klage på avslag om arbeidsavklaringspenger. Kan Saksbehandler (B) forklare avslaget?

S: Bruker har fått avslag fordi hen ikke oppfyller kravene som stilles i Folketrygdlovens § 11-5 med tilhørende rundskriv, altså at det ikke er dokumentert at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent for alle typer arbeid bruker er kvalifisert for, som følge av sykdom eller skade.

A: Vi mener at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom. Bruker fungerer ikke i rektorjobben, og har betydelige angst- og utmattelsesplager.

O: Her er det tydelig at vi har å gjøre med to motstridende syn. Begge kan ikke samtidig ha rett. Kan (B) presisere hvilke utslagsgivende kriterier Nav mener ikke er oppfylt?

S: Bruker oppfyller flere av kriteriene for AAP i henhold til Folketrygdlovens § 11: riktig alder, har vært medlem av folketrygden i minst fem år, og har behov for behandling for å bedre arbeidsevnen. Men vi finner det ikke dokumentert at arbeidsevnen er redusert med minst 50 prosent til alle typer arbeid bruker er kvalifisert for.

O: Begrunnelsen viser til flere momenter: graden av nedsatt arbeidsevne, hvilke typer arbeid som vurderes, og årsakssammenheng til sykdom. Er det riktig forstått at Nav bygger avslaget på en samlet vurdering av disse tre?

S: Ja. Man kan ikke vurdere i hvilken grad arbeidsevnen er nedsatt uten å ha en type arbeid i tankene. Hvis vi tar benbrudd som eksempel, vil det være forskjell på i hvor stor grad dette reduserer arbeidsevnen for en sykepleier og en telefonselger. Her baserer vi oss på § 11-5 og rundskriv R11-00, som beskriver hvordan vilkåret skal tolkes.

⁷⁵ Intervjuene med saksbehandlere ved regionale Nav Klageinstans og Nav Arbeid og ytelser, som er foretatt mellom desember 2023 og mars 2024 og gjennomgått av forfatterne, er lagret på ARENAs interne servere og er tilgjengelig hos forfatterne.

A: Det kan være, men her er det ikke benbrudd som er saken. Bruker har lang erfaring som rektor og er sterkt preget av angst og utbrenthet. Det er ikke åpenbart hvilke realistiske jobber som er aktuelle.

O: Nav har et poeng i at arbeidsevne må vurderes opp mot konkrete former for arbeid. Hvilke former for arbeid har Nav vurdert at bruker er kvalifisert for, utover rektorstillingen? Og, hvilke kilder bygger Nav på i vurderingen av at arbeidsevnen ikke er tilstrekkelig nedsatt for disse?

S: Vi har vurdert både brukers nåværende stilling som rektor og andre pedagogisk innrettede stillinger. Vår vurdering er at brukers arbeidsevne er nedsatt med minst 50 prosent for arbeidet som rektor, men ikke for andre former for arbeid bruker er kvalifisert for, som for eksempel lærer innenfor friluftsliv.

O: Er det da dokumentert hvorfor de oppgaver og belastninger som kan forventes i slike lærerstillinger anses realistiske for bruker å mestre? Og er det vurdert opp mot brukers alder, helse og omsorgsforpliktelser? For eksempel med tanke på hvilke jobbmuligheter som finnes på stedet.

N: Man må vel kunne flytte på seg for å ta et annet arbeid. Mange gjør det.

O: Spørsmålet er ikke bare hva som er mulig, men hva som er rimelig å kreve i denne saken. Regelverket – basert på fortolkningen i rundskriv R11-00 – sier at en skal vurdere arbeidsmuligheter der det er ‘rimelig’ at bruker tar arbeid. Hvordan er denne rimelighetsvurderingen dokumentert?

S: Vi har vurdert at det finnes alternative jobber innen rimelig geografisk avstand, og at det ikke er urimelig å forvente mobilitet. Hva som er rimelig moralsk sett gitt omsorgsforpliktelser, er det ikke opp til oss å vurdere.

O: Likevel må vurderingen kunne stå seg offentlig. Hvis to like saker behandles ulikt – for eksempel ved at omsorgsforpliktelser tillegges stor vekt et sted og liten vekt et annet – bryter dette mot likebehandlingsprinsippet. Har Nav sammenlignet denne saken med tilsvarende saker, og vurdert om praksis er konsekvent?

N: Det kan være variasjon, men vi følger regelverket slik vi forstår det.

A: Nettopp derfor er vi bekymret for ulik praksis. Bruker opplever å bli målt mot en idealarbeidstaker uten reelle omsorgsforpliktelser og ut ifra et arbeidsmarked som ikke finnes lokalt.

S: Vi må forholde oss til lovens vilkår og tilgjengelig dokumentasjon. Vår vurdering er at vilkåret om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne til alle typer arbeid bruker er kvalifisert for, ikke er oppfylt, slik dette er formulert i lovverk og rundskriv. O: Men begrunnelsesplikten strekker seg ut over dette. Man må kunne begrunne ut fra saken som den er, herunder inkludert

det å ta menneskelige hensyn. Det er avgjørende at begrunnelsen viser hvilke konkrete forhold som taler for denne konklusjonen, og hvordan det er tatt hensyn til både brukers faktiske situasjon og til kravet om likebehandling. Uten dette er det vanskelig å etterprøve om skjønnets et utøvd på en rettssikker måte.

Kilder til ulik behandling

I materialet vi har undersøkt er det flere mulige kilder til ulik behandling som forskjellige oppfatninger av hva nedsatt arbeidsevne innebærer, av hva som kan kreves av bruker, ulike verdisyn og krav til dokumentasjon og prinsippoverholdelse (se kapitel 5).⁷⁶ I intervjuene ser vi særlig at legitimitetshensynet rimelighet – knyttet til forholdsmessighet, hensynsfullhet og likebehandling – ofte forstås bekvemt. En saksbehandler formulerer det slik: «Hvis en sak kan vippe begge veier, så tenker jeg at vi egentlig også da kan innvilge, hvis den kan vippe begge veier og det blir en skjønnsmessig vurdering.» (Intervju 2). Man kan spørre om hvordan dette forholder seg til prinsippet om likebehandling. Som vi har vært inne på i forrige kapittel er det problematisk å ha tvil som generell grunn til fordel for brukerne også fordi det åpner for paternalisme.

Informantene omtaler seg systematisk i *vi-form*, «de vurderingene vi gjør». Riktig skjønnssbruk forutsetter praktisk dømmekraft, det vil si kompetanse til å foreta kyndige vurderinger av offentlige anliggender. Det gapet mellom rettsnorm og beslutning som dømmekraften fyller, kan imidlertid ikke – av normative grunner – utøves *foro interno*, i enerom. I sistnevnte dreier det seg om en privat bruk av fornuften, som ikke er underlagt allmenn prøving.

Vurderinger av offentlige anliggender bør skje *foro externo*, i et fellesskap hvor motargumenter kan fremsettes og beslutningstakere kan søke støtte for egne vurderinger i kompetente fora. En slik offentlig bruk av fornuften er nødvendig for å belyse hva saken egentlig består i, og hvordan rettsnormer skal forstås og anvendes. I så tilfelle bringes allmennhetens perspektiv inn. Deliberative møteplasser kan nettopp forstås som institusjonaliserte fora for slik *foro externo* dømmekraft. Tolkning krever, som sagt, gjensidig argumentasjonsutveksling, hvor også høring av berørte parter og avklaring av motstridende synspunkter på saken inngår.

Likevel kan det oppstå problemer med partiskhet og rolleinteresser. I et møte mellom saksbehandler og advokat er det en åpenbar fare for at partiskhet påvirker deliberasjonen.

⁷⁶ Som vist i kapittel 5, oppleves bruken av skjønn som utfordrende og en kilde til ulikebehandling. Det gjelder spesielt i saker om ung ufør der regelverket ble beskrevet som svært vagt og åpent for fortolkning.

Advokaten vil søke å fremme sin klients interesser og kan argumentere strategisk for den tolkningen som er gunstig for vedkommende. Saksbehandleren kan på sin side være påvirket av resultatmål eller forstå sin rolle som portvakt for offentlige ressurser. Ordstyrerrollen kan dempe disse problemene ved at deltakerne må argumentere overfor en nøytral tredjepart. Et argument vinner først frem dersom det kan aksepteres av denne tredjeparten og dermed gjør krav på allmenngyldighet. Samtidig kan ikke partiskhet elimineres; spørsmålet er om rammen gjør den mer synlig og håndterbar.

En annen trussel oppstår der det er intern prestisje mellom forvaltningsnivåer, og hvor det å få rett blir viktigere enn å ha rett. Virksomhetsinterne styringssignaler kan også trekke i retning av å «få saker unna». Dersom NAV Arbeid og ytelser blir målt på gjennomstrømning, kan det fremstå mer attraktivt å sende saker videre til klageinstansen enn å bruke tid på å oppnå enighet i en møteplass. Deliberative møteplasser kan fremstå som tidkrevende. Brukt riktig kan de imidlertid bidra til mer effektiv tidsbruk. Klageprosesser koster. Det samme gjør saker som sendes tilbake med krav om ytterligere utredning og begrunnelser. Raskt kan som kjent være ineffektivt.⁷⁷ Intervjumaterialet viser tydelig at unødvendige klager som følge av mangelfulle begrunnelser oppfattes som et problem, og dersom møteplassene kan bidra til å løse dette, vil det være store gevinster å hente.

Konklusjon

Som intervju-materialet viser, er mange klager unødvendige. De kunne ha vært unngått dersom tidligere instanser hadde gjort en bedre jobb med begrunnelsene. Gjennomført slik at reglene for rasjonell argumentasjon følges, kan deliberative møteplasser bidra til å sikre rettssikkerheten og dermed få ned antall klage- og ankesaker. Reglene for deliberasjon, om å overholde argumentasjonskravene, og reglene for god begrunnelse spesifisert i prinsipper kan være gjensidig forsterkende. Overholdelse av argumentasjonskravene bidrar til at kravene til begrunnelse oppfylles ved å identifisere inkonsistenser og selvmotsigelser. Motsatt kan overholdelse av prinsippene bidra til irrelevante og diskriminerende hensyn er sjaltet ut. På den måten kan både reglene for deliberasjon og reglene for prinsippstyrt begrunnelse bidra til styrket rettssikkerhet gjennom måten de kommer til anvendelse på samrådsorganer.

⁷⁷ NOU (2023:11) *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Oslo Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

8: Grenser for digitalisering

Et rettsikkerhetsbegrep basert på begrunnelsesprinsipper gjør det mulig å identifisere muligheter og begrensninger ved digitalisert hel- og delautomatisert saksbehandling. Et eksempel finner vi NAVs «Speil» der en stor andel av saker om sykemelding behandles automatisk. Digitalisering har gevinster i form av transparens og mer effektive og tilgjengelige tjenester. Det «avjuridifiserte» rettsikkerhetsbegrep, som kommer med et krav om individuell begrunnelse av vedtak, gjør det mulig å identifisere grensene for automatisering. Dette begrepet bidrar til å klargjøre at visse former for digitalisering kan medføre tap. Det bidrar til å identifisere hva som kan, og hva som ikke kan, automatiseres uten at det går på bekostning av rettssikkerhetsgarantier. Digitalisering kan gå på bekostning av den dømmekraft som er nødvendig for at begrunnelsesplikten skal bli oppfylt, det vil si å vurdere «saken som den er». RETTS bidrar med kunnskap om hvordan digitalisering kan harmoniseres med rettssikkerhetskravet, og om hvordan den «riktige» balansen mellom hva som kan og hva som ikke kan digitaliseres og automatiseres, kan oppnås. Det går på saker av pragmatisk og teknisk-vitenskapelig karakter, som lettere lar seg digitalisere, til forskjell fra etiske og moralske saker, som ved sin natur krever reell kommunikasjon. Saksforhold som involverer verdivalg, og som reiser etiske og moralske hensyn, krever prinsippstyrt diskusjon i presumptivt frie fora.

Det er i denne sammenheng nyttig å skjelne mellom begrensninger som følger av uheldig bruk av digitalisering, og det man kan kalle digitaliseringens grenser i mer utvidet forstand. Et eksempel på det første kan illustreres med det som rapporteres i intervjuene med NAV-ansatte, om digitale saksbehandlingssystemer som legger begrensninger på innholdet i vedtaksbrev gjennom et rigid og forhåndsdefinert forhold mellom autogenerert og individuelt tilpasset tekst. Dette kan gjøre at teksten sett under ett ikke gir mening, og dermed forkludrer tydelig kommunikasjon av vedtak, noe som strider med formidlingsprinsippet. Dette prinsippet krever at begrunnelsen kommuniserer budskapet tydelig og at det er klare sammenhenger mellom premiss og konklusjon. Denne formen for begrensning er neppe å anse som et grunnleggende problem ved digitalisering. Snarere er det snakk om uheldig implementering av systemer for beslutningsstøtte. Mer interessant her er grensene for rettssikker digitalisering når det kommer til automatisering ved bruk av kunstig intelligens og maskinlæring.

Når det gjelder kravet om individuell begrunnelse, ligger det noen relevante begrensninger i teknologien slik vi kjenner den i dag. For eksempel gjelder dette måten KI-baserte modeller

opererer på. KI-modeller bygger på treningsdata. Basert på statistisk likhet lærer modellen seg å kategorisere og klassifisere data som ligger utenfor det materialet modellen er trent på. Dette er i seg selv problematisk ettersom begrunnelsene, ifølge tilpasningsprinsippet, skal være justert til vedtakets natur. En effektiv begrunnelse er godt kalibrert til faktorer som alvorlighetsgrad, kompleksitet og regelmessighet. Statistisk likhet er riktig nok en grunn, men den kan neppe sies å være et eksempel på en individuell begrunnelse (Beckman et al 2024, s. 979-980). Hvor alvorlig dette problemet er avhenger blant annet av om det er snakk om helautomatiserte beslutninger eller delautomatisert beslutningsstøtte.

Måten KI-modeller opererer på, er også relevant for om kravene til at begrunnelsen er være allment forståelige og forankret i anerkjente vurderingsformer, er oppfylt. Ettersom modellene fatter beslutninger som involverer flere og selvforsterkende nivåer av ugjennomsiktighet, blir det svært vanskelig – noen vil hevde umulig – å forstå hva som ligger til grunn for en konkret beslutning (ibid. 2024, s. 981). Følgelig blir det også vanskelig å vurdere om det foreligger gode grunner for å akseptere beslutningen. Dersom beslutninger fattes basert på grunner som ikke er individuelt tilpasset, og som dessuten er vanskelig tilgjengelig for både eksperter og lekmenn, kan ikke kravene til begrunnelsesplikten sies å være oppfylt. Det bør imidlertid tillegges at dette problemet kan reduseres ved bruk av modeller som er mer forklarbare enn de mest avanserte KI-modellene vi kjenner i dag.

Begrensningene ved digitalisering via KI-modeller må veies mot de muligheter og fordeler som teknologien kan innebære, som for eksempel mer effektiv oppnåelse av de målene lovgiver har satt. Et moment når slike avveininger skal gjennomføres, er at de mål som settes av lovgiver kan være komplekse, uklare eller stride mot andre mål, noe som gjør at de må fortolkes før de får et konkret, operativt innhold. Dersom disse avveiningene gjøres av digitale systemer der de reelle grunnene for vurderingen ikke er tilgjengelige, vil det bli vanskelig å oppfylle begrunnelsesplikten. Videre er det en fare for at de reelle grunnene modellene fatter beslutninger på, i stadig økende grad vil være utilgjengelige for både brukere og myndigheter. Modellen kan selv skrive begrunnelser som tilsynelatende oppfyller kravene til rettssikker begrunnelse. Dette vil være et problem ettersom det er de faktiske grunnene beslutningen er basert på, som er avgjørende fra et rettssikkerhetsperspektiv. Avveiningen mellom fordeler og ulemper vil også påvirkes av hvordan teknologien utvikles, og hvordan den rent konkret tas i bruk av det offentlige, inkludert hvordan den benyttes på både institusjonelt og individuelt nivå.

Et annet sentralt moment som må vektes mot begrensningene, er at digitaliseringen tilsynelatende kan minske behovet for skjønn og dermed bidra til økt likebehandling. Det er verdt å diskutere disse tingene hver for seg. Når det gjelder likebehandling, er det godt dokumentert at menneskelige beslutningstagere kan påvirkes av ulike «kognitive slagsider», slik at de iblant fatter beslutninger basert på irrelevante – for eksempel diskriminerende – hensyn (Kahneman et al. 1982). Det er også kjent at KI-baserte beslutningssystemer kan ha lignende diskriminerende tendenser, men det sentrale punktet er om disse tendensene er sterkere eller svakere sammenlignet med det man får ved menneskelig beslutningstaking (Holm & Lippert-Rasmussen 2023, s. 177). KI-baserte beslutningssystemer kan for eksempel være diskriminerende dersom dataene systemet er trent på, i seg selv inneholder diskriminerende kategoriseringer (ibid, s. 181). Fenomenet med «automation bias» - at systembrukere i for stor grad lener seg mot automatisert beslutningsstøtte slik at årvåkenhet rundt innhenting og håndtering av informasjon svekkes (Lyell & Coiera 2017) – er også relevant her. Overdreven tiltro til de automatiserte systemene fra saksbehandlere vil kunne gjøre det vanskeligere å overprøve både vedtak og begrunnelse i enkeltsaker.

Når det gjelder bruken av skjønn, kan det være fristende å se på digitale, KI-baserte systemer som nøytrale, kunnskapsbaserte verktøy. Dersom denne beskrivelsen stemmer, vil bruken av slike systemer kunne bidra til å unngå de problemene som oppstår ved bruk av menneskelig skjønn. Det står imidlertid klart at de digitale verktøyene ikke er nøytrale – dette kan, som nevnt, ha å gjøre med kategoriseringene verktøyet er trent på – og at bruken innebærer (skjulte) prioriteringer (Eriksen 2025). Dette er viktig ettersom, som Eriksen (2025) skriver: «Å minimere skjønnsrommet betyr ikke å fjerne verdivalgene til fordel for en rent nøytral kunnskapsbasert praksis. Det er snarere å overføre verdivalg til et sett med ugjennomsiktige verktøy og prosesser.» Verktøyene kan dermed ikke erstatte menneskelig dømmekraft uten at noe går tapt. I møte med digitaliseringens begrensninger må forståelsen av hva skjønnet innebærer tilpasses, noe som krever (videre)utvikling av en egen vurderingsevne i forvaltningen som er tilpasset digitaliseringen.

Referanser

Beckman, L., Hultin Rosenberg, J., & Jebari, K. (2024). Artificial intelligence and democratic legitimacy. The problem of publicity in public authority. *AI & SOCIETY*, 39(3), 975-984.

Eriksen, A. (2025). Krever medisinsk praksis fortsatt god dømmekraft? *Tidsskrift for den Norske Legeforening*, Vol. 145.

Holm, S. H., & Lippert-Rasmussen, K. (2023). Discrimination, fairness, and the use of algorithms. *Res Publica*, 29(2), 177-183.

Kahneman, D., Paul Slovic, and Amos Tversky, eds. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge University Press.

Lyell, D., & Coiera, E. (2017). Automation bias and verification complexity: a systematic review. *Journal of the American Medical Informatics Association: JAMIA*, 24(2), 423–431. <https://doi.org/10.1093/jamia/ocw105>

Prosjektet har resultert i følgende publikasjoner:

- Eriksen, Andreas (2023) 'Identifisering og tolkning av prinsipper: Rammeverk for analyse av begrunnelser i Nav'. *ARENA Working Paper* 2/2023
- Eriksen, Andreas (2025) Krever medisinsk praksis fortsatt god dømmekraft? *Tidsskrift for den Norske Legeforening* Vol. 145. doi: 10.4045/tidsskr.25.0625
- Eriksen, Andreas & Eriksen, Erik Oddvar (2023). Rettssikkerhet gjennom begrunnelse: Nav og den offentlige bruken av fornuft. *Tidsskrift for velferdsforskning*. ISSN 0809-2052. 26(4). doi: [10.18261/tfv.26.4.4](https://doi.org/10.18261/tfv.26.4.4).
- Eriksen, Andreas & Eriksen, Erik Oddvar (2026). Fra prinsipp til praksis: Hvordan kan deliberative møteplasser skape rettssikre begrunnelser i Nav? *Kritisk Juss*, antatt for publisering.
- Eriksen, Andreas, Eriksen, Erik Oddvar og Moland, Martin (2025). Forvaltningsfilosofi på avveier, *Stat & Styring*. Side 41– 49. <https://doi.org/10.18261/stat.35.4>.
- Eriksen, Erik Oddvar (2023). Tre modeller av forvaltningsatferd: Hvordan fatte riktige beslutninger? *Stat og styring*. ISSN 0803-0103. 33(3), s.45 – 50. doi: [10.18261/stat.33.3.8](https://doi.org/10.18261/stat.33.3.8).
- Erik Oddvar Eriksen (2023). *Systemtillit eller personlig tillit*. *ARENA Working Paper* 4/2023. En versjon ble publisert i *Samtiden* 29.november 2023, med tittelen "Hvorfor er noen verdig tillit".
- Eriksen, Andreas and Eriksen, Erik Oddvar (2024). Multilevel Reasoning: Conciliation and Deference in Complex Administrative Orders *International Journal of Public Administration*, 2024 DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2435896>
- Eriksen, Erik Oddvar (2025) Grenseoverskridende forpliktelser: Navs trygdeskandale i et forvaltningsteoretisk perspektiv. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfs.66.1.2>
- Eriksen, Erik Oddvar og Hjorthen, Fredrik D. 2026 Deliberative møteplasser i forvaltningen (Under vurdering i tidsskrift)
-
- Hjorthen, Fredrik D. (2024) Rettssikker begrunnelse i praksis? En analyse av Navs begrunnelsespraksis. ARENA Working Paper 2/2024. <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2024/wp-02-24.html>
- Hjorthen, Fredrik D. (2026) 'Due process and discrimination. A normative analysis of (un)principled justification in NAV' (klargjøres for tidsskrift).
- Hjorthen, Fredrik D. (2026) 'Just digitalisation and its limits – the normative debate' (Under ferdigstillelse).
- Moland, Martin. (2024). Comparing elite and citizen attitudes towards the differentiated implementation of EU law: evidence from a large-*N* survey of citizens, politicians and bureaucrats. *West European Politics*, 1–24. <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2421661>
- Moland, Martin. and Hjorthen, Fredrik D. (2026) Where the national and the international meet: A multi-methods investigation of non-harmonization of international law (Under ferdigstillelse)
-