

Hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i et Nav-perspektiv

Martin Inge Standal, Tina Billbo, Jim Broch Skarli, Gudveig Gjøsund og Tanja Plasil



Studio Apertura



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Mars 2026

ISBN 978-82-7570-815-9 (web)

ISBN 978-82-7570-816-6 (trykk)

Omslag: Shutterstock



Du har lov til:

Dele — kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Bearbeide — remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle.

Lisensgiver kan ikke kalle tilbake disse frihetene så lenge du respekterer disse lisensvilkårene.

På følgende vilkår:

Navngivelse - Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket.

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

Notiser:

Du trenger ikke å rette deg etter lisensen for de deler av materialet som er falt i det fri eller der bruken er tillatt av etter lånereglene i åndsverkloven eller annen gjeldende rett.

Ingen garantier er gitt. Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

[Les mer om kreditering på creativecommons.org](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i et Nav-perspektiv

Martin Inge Standal¹, Tina Billbo², Jim Broch Skarli²,
Gudveig Gjøsund¹ og Tanja Plasil¹

¹ NTNU Samfunnsforskning, Studio Apertura

² Universitetet i Innlandet

Forord

Denne rapporten sammenfatter resultater fra forskningsprosjektet «Hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 i et Nav perspektiv» (HENSIKT). Prosjektet er et samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning AS og Universitetet i Innlandet, og er finansiert med FoU-midler fra Nav.

Vi vil rette en stor takk til informantene som jobber i Nav og har delt av sin tid og sine erfaringer. Deres bidrag har vært helt nødvendig for å få innsikt i hvordan hensiktsmessighetsvilkåret forstås og praktiseres i ulike deler av etaten. Vi vil også takke referansegruppen ved Lene Aasdahl (NTNU), Karen W. Hara (NTNU/Nav), Per Morten Schiefloe (NTNU Samfunnsforskning), Heidi Fossen (Nav), Ingjerd Thon Hagaseth (Nav/NTNU), Øyvind Gausvik Oppedal (Nav) og Marius Stokke Myrvold (Nav) for verdifulle innspill og diskusjoner underveis i prosjektet. Takk også til Helle Sundby og Anne-Cathrine Grambo ved FOU-avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet for gode innspill til denne rapporten.

Vilkåret om hensiktsmessig behandling og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak i folketrygdloven §12-5 har stor betydning både for enkeltindivider og for samfunnet som helhet. Paragrafen omhandler hva som skal forsøkes for å øke inntektsevnen til den enkelte som søker uføretrygd, og hvor terskelen skal være for tilstrekkelig oppfølging er gjennomført slik at vilkåret er møtt. Vurderinger av hensiktsmessighet bør derfor balansen mellom retten til økonomisk trygghet for individet, og hensynet til bærekraftige velferdsordninger på samfunnsnivå.

HENSIKT-prosjektet bidrar med kunnskap om hvordan skjønn utøves i skjæringspunktet mellom juridiske krav, medisinske vurderinger, og sosialfaglige hensyn. Vurderinger av hensiktsmessighet handler ikke bare om rettslige spørsmål, men også om normative avveininger i balansen mellom likebehandling og individuelle vurderinger.

Vi håper resultatene fra prosjektet kan bidra til videre diskusjoner om praktiseringen av hensiktsmessighetsvilkårene i uføretrygdsaker, og at resultatene bidrar til brukernes rettssikkerhet, utnyttelse av ansattes faglige skjønn, og effektiv ressursbruk.

Trondheim, 30.04.2026

Martin Inge Standal

Sammendrag

Innledning

Uføretrygd er en sentral ytelse i den norske velferdsstaten som skal sikre inntekt til de som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å forsørge seg selv. For å kvalifisere til uføretrygd kreves det i folketrygdloven §12-5 at vedkommende har gjennomført hensiktsmessig behandling og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen. Vurderingen av hensiktsmessighetsvilkåret gjøres av ansatte i Nav, som er vedtaksinstans, og åpner derfor for skjønnsvurderinger om hva som anses som hensiktsmessig. HENSIKT-prosjektet hadde som mål å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås juridisk, hvordan paragrafen forstås hos ansatte i Nav på ulike nivåer, og hvordan vurderinger om hensiktsmessighet praktiseres i saksbehandlingen.

Juridisk analyse av hensiktsmessighet

Gjeldende rett for folketrygdloven §12-5 ble beskrevet ved å analysere forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. I tillegg ble kjennelser fra Trygderetten analysert etter juridisk metode for å belyse Trygderettens praksis knyttet til hensiktsmessighetsvilkårene. Analysen viser at §12 5 i all hovedsak praktiseres strengt, og i tråd med gjeldende rett. Analysen viste likevel at Trygderetten i liten grad trakk frem juridiske, helhetlige skjønnsmessige vurderinger som beskrives i paragrafens andre ledd. Vilkårene tolkes også i flere tilfeller strengere enn gjeldende rett. Eksempelvis formuleres vilkåret om behandling som at «*all tilgjengelig*» eller «*uttømmende*» behandling må være forsøkt, til tross for at slike formuleringer ikke har støtte i lovens ordlyd, forarbeider og rettspraksis. Tilsvarende ser vi at vilkåret om arbeidsrettede tiltak i noen tilfeller snevres inn til et spørsmål om man kan «*utelukke*» at tiltak kan gi bedring. Det å ikke trekke inn de helhetlige vurderingene i hensiktsmessighetsvurderingen, og for strenge tolkninger av gjeldende rett kan bidra til at handlingsrommet for det juridiske skjønnnet snevres inn.

Nav-ansattes forståelse av hensiktsmessighet

Hvordan hensiktsmessighet forstås i Nav ble undersøkt gjennom individuelle intervjuer med 39 Nav-ansatte på ulike nivåer. Resultatene viser at forståelsen av

hensiktsmessighet er relativt lik mellom enheter på samme nivå, og gjennomgående streng på tvers av fylker og organisatoriske nivåer. Likevel finner vi ulik forståelse mellom veiledere på kontornivået og saksbehandlere i forvaltningen i komplekse saker. Kontornivået har en veiledningsrolle der de skal hjelpe bruker inn i arbeid, og kontornivåets tolkning er derfor at det som er fornuftig for å øke brukerens muligheter til arbeid vil være hensiktsmessig. Forvaltningens rolle er å vurdere sakens opplysninger mot de juridiske kravene i loven, og vil ha saksopplysning som et viktig forvaltningsprinsipp. Forvaltningens fokus blir derfor å redusere usikkerhet i saken og det som er hensiktsmessig vil derfor bidra til at saken er tilstrekkelig belyst. Ulikheten i forståelse skaper friksjon mellom nivåene i en uføretrygdsak. Eksempelvis når kontornivået vurderer videre tiltak som lite hensiktsmessig, mens forvaltningen etterspør mer utprøving. Resultatet av ulik forståelse er ofte forlenget saksgang, økt ressursbruk og frustrasjon hos både Nav-ansatte og brukere.

Hensiktsmessighetsvurderinger i praksis

Hensiktsmessighetsvurderinger i praksis ble undersøkt ved at ni saksbehandlere i Nav Arbeid og ytelser (NAY) vurderte vilkårene for hensiktsmessig behandling og tiltak i fiktive uføretrygdsaker. Når vi sammenlignet hvordan ulike saksbehandlerne vurderte de samme sakene, fant vi at vurderingene varierte i komplekse saker som hvor dokumentasjonen var usikker, helseutfordringene var sammensatte, og arbeidsutsiktene var uklare selv ved helsemessig bedring. Resultatene synliggjør at saksbehandlers skjønnsvurderinger i praksis påvirkes av hvor komfortable de er med å ta beslutninger på ufullstendig informasjon, hvor mye de vektlegger andres vurderinger, og hvordan de vektlegger pragmatiske kost-nytte hensyn sett opp mot de strenge føringene i regelverket. Når vi undersøkte hvordan mindre endringer i sakene påvirket skjønnsutøvelsen, ser vi at de helhetlige vurderingene trekkes frem, og at enkeltfaktorer i mindre grad er direkte utslagsgivende. Eksempelvis at ved flere sammensatte lidelser vil behandlingsvilkåret vurderes helhetlig, og ikke for hver lidelse isolert.

Konklusjon

Samlet viser HENSIKT-prosjektet at hensiktsmessighetsvilkårene i folketrygdloven §12-5 forstås og praktiseres strengt i etaten. En streng og relativt standardisert forventning til vilkårene kan bidra til forutsigbarhet og konsistens, og er i tråd med føringer fra rundskriv og Trygderetten, selv om disse rettskildene har begrenset

juridisk vekt. Likevel viser prosjektet at en for streng tolkning kan bidra til at rommet for det juridiske skjønnnet lukkes og at juridiske helhetsvurderinger viker for en begrenset, og ofte medisinsk, forståelse av hva som anses som hensiktsmessig.

Prosjektet viser også at ulik forståelse mellom nivåene innebærer at oppfølging i noen tilfeller oppleves primært for å oppfylle formelle krav til sakens opplysning, selv når en har lave forventninger til at videre oppfølging vil føre til bedring. Kravene til dokumentasjon og saksopplysning er strenge, og medisinskfaglige vurderinger og spesialistuttalelser gis ofte avgjørende vekt, mens veilederes kontekstuelle kunnskap i blir liten grad benyttet. Forskjellen i forståelse av hensiktsmessighet mellom nivåene bidrar til friksjon, gjentatte avklaringsrunder og forlengede saksbehandlingsløp, og kan samtidig være vanskelig å kommunisere til brukerne.

Prosjektet viser også variasjon i skjønnsutøvelsen i de komplekse sakene. Variasjonen synliggjør spenningen mellom individuelle hensyn og likebehandling, blant annet knyttet til pragmatiske kost-nytte vurderinger kontra strenge tolkninger av vilkårene. Resultatene viser derfor den uunngåelige variasjonen som vil finnes i skjønnsutøvelsen i komplekse saker, og synliggjør behovet for videre arbeid med strukturer som kan bidra til faglig utvikling, konsensus i de vanskelige sakene, og kvalitetssikring i saksbehandlingen.

Overordnet synliggjør HENSIKT-prosjektet spenningsforholdet mellom juridiske, medisinske og sosialfaglige vurderingslogikker. Resultatene viser både graden av enhetlighet og hvordan ulike faktorer bidrar til variasjon skjønnsutøvelsen. Prosjektet bidrar med ny kunnskap om hvordan skjønnsutøvelse knyttet til hensiktsmessighetsvilkåret i uføretrygdsaker foregår.

Innhold

1. Innledning.....	11
2. Studiens kontekst.....	15
2.1 Uføretrygd i Norge	15
2.2 Nav-aktørene i en uføretrygdsak.....	16
3. Metode.....	18
3.1 Juridisk metode.....	18
3.2 Intervjustudie.....	19
3.3 Vignettstudie	20
4. Resultater	24
4.1 Juridisk forståelse og trygderettens praksis	24
4.2 Nav-ansattes forståelse av hensiktsmessighet	25
4.2.1 Hvordan forstås hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i Nav?....	26
4.2.2 Skjønner ikke hensikten	
– når veiledning møter forvaltning i uføretrygdsaker	30
4.3 Skjønnsutøvelse om hensiktsmessighet i praksis	33
4.3.1 Variasjon i vurderinger av hensiktsmessig behandling	
og arbeidsrettede tiltak i uføretrygdsaker – En kvalitativ casestudie...	34
4.3.2 Hvilken rolle har søkers motivasjon, flere samtidige lidelser, og	
veileders egen argumentasjon for saksbehandlerens vurderinger?	
– En kvalitativ vignettstudie	37

5. Diskusjon	43
5.1 Balansen mellom likebehandling og individuelt skjønn.....	43
5.2 Hensiktsmessig eller hensiktsløst?	44
5.3 Kost-nytte-hensyn og byrden for brukere.....	45
5.4 Vektlegging av kontornivåets egne vurderinger.....	46
5.5 Kompetanse og kvalitetssikringssystemer	47
6. Konklusjoner	49
7. Praktiske implikasjoner	51
Referanser.....	53

1. Innledning

Arbeid er en av de viktigste arenaene i menneskers liv. Arbeid bidrar til fysisk og psykisk velvære, og til økonomisk sikkerhet og uavhengighet for arbeideren (Waddell & Burton, 2006). Likevel er det ikke alle som har mulighet til å arbeide. Retten til økonomisk sikring et grunnleggende prinsipp i den norske velferdsstaten (Grunnloven, 1814), og for personer som av helsemessige årsaker ikke har mulighet til å forsørge seg selv gjennom arbeid, skal uføretrygd bidra til å dekke dette inntektstapet (Folketrygdloven, 1997). Uføretrygd er likevel samfunnsøkonomisk kostbart, og er den nest største ytelsen fra Nav (etter pensjon) (Nav, 2025). Arbeid anses generelt også som positivt for velvære og psykisk helse. For individet har langvarig utenforskap fra arbeid dermed også store personlige og sosiale omkostninger (Modini et al., 2016). Den norske velferdsstaten baserer seg derfor på en arbeidslinje der en skal begrense inngang til ytelser, og legge til rette for arbeid, også for de med redusert helse (Stjernø & Øverbye, 2012).

Uføretrygdordningen administreres av Nav som er vedtaksinstans. Det betyr at ansatte i Nav gjør vurderinger om hvorvidt vilkårene for ytelsen er oppfylt. Disse vilkårene handler blant annet om at man må være medlem i folketrygden, at en er i arbeidsfør alder, og at inntektsevnen må være redusert med minimum 50 % (Folketrygdloven, 1997). I tillegg er det gjennom folketrygdloven §12-5 vilkår for rett til uføretrygd at søker må ha gjennomført *hensiktsmessig* behandling (behandlingsvilkåret) og *hensiktsmessige* arbeidsrettede tiltak (tiltaksvilkåret), som kan bedre inntektsevnen (Folketrygdloven, 1997).

§ 12-5. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak

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

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

Når det fremmes krav om uføretrygd, skal det dokumenteres at funksjonsevnen har vært vurdert av lege eller annet fagpersonell.

Figur 1 – Folketrygdloven § 12-5 (lovdata.no)

Saksbehandlingen knyttet til vilkårene i folketrygdloven §12-5 baserer seg på skjønnsmessige vurderinger der juridisk skjønn innebærer å fastslå hvilke fakta som foreligger, tolke regelen, og sammenstille fakta og tolket regel i den enkelte sak (Billbo et al., 2020; Billbo & Wibye, 2024; Boe, 2018). Folketrygdloven skal omhandle menneskelig atferd og komplekse livssituasjoner og kan ikke dekke alle situasjoner fullstendig. Siden livssituasjonene til Nav sine brukere er ulike, er skjønnsutøvelse dermed en forutsetning for at generelle lover og regler skal kunne anvendes i det enkelte tilfellet (Heum, 2014). Ressursene for å vurdere en sak er også begrensede, noe som gjør at individuelle faglige vurderinger er nødvendige (Molander et al., 2012).

En offentlig tjenesteperson har mulighet til å utøve skjønn der regelverket eller myndighetene tillater handlingsrom blant flere mulige handlinger (Davis, 1969). Siden Nav er vedtaksinstans for uføretrygd, vil skjønnsutøvelsen hos Nav-ansatte være en viktig del av forvaltningen i uføretrygdsaker. Ved de lokale Nav-kontorene handler skjønnsutøvelsen om de vurderingene som veilederne gjør i oppfølgingen av en bruker med helseplager. Blant annet hvilken oppfølging som bør gjennomføres, i hvilket omfang, og på hvilket tidspunkt. Disse vurderingene vil også ha betydning for saksbehandlingen som gjøres ved en eventuell søknad om uføretrygd. I forvaltningen, Nav Arbeid og ytelse (NAY) og Nav Klage og anke, vil skjønnsutøvelsen komme til syne gjennom vurderingene om søker fyller vilkårene for ytelse når søknaden eller klagen behandles. Siden disse vurderingene omhandler ytelser som dekker bortfall av inntekt, vil skjønnsutøvelsen ha stor betydning for den enkelte søker (Kane, 2018). Rettssikkerheten til Nav sine brukere forutsetter at vedtak er i tråd med gjeldende rett og at søkere som oppfyller vilkårene får de ytelsene de har krav på (Kane, 2018).

Skjønnsutøvelsen i offentlig tjenesteutøvelse skal bygge på lover, regler, og juridiske prinsipper, og at en har et tilstrekkelig faktagrunnlag til å utøve et hensiktsmessig skjønn (Kane, 2018). Likevel vil ansattes vurderinger også påvirkes av faktorer som etatsinterne instruksjoner og tradisjoner, arbeidsoppgaver, kompetanse, kultur og praksis ved arbeidsstedet (Kane, 2015; Kane, 2018; Skogstad et al., 2023). Denne påvirkningen kan også forsterkes av at det er stor variasjon i hvordan Nav organiserer lokalkontorene, som innebærer forskjeller i hvor spesialiserte medarbeiderne er, samt hvilke ressurser og kompetanse en har tilgjengelig på det enkelte kontor (Schiefløe et

al., 2022; Standal et al., 2024). Ansatte ved ulike enheter i Nav har også ulike roller, bakgrunn, arbeidsoppgaver og prioriteringer, som kan føre til at en har forskjellige utgangspunkt og mål for vurderingene som gjøres (Billbo et al., 2014; Standal et al., 2024). I tillegg er kollegastøtte en vanlig fremgangsmåte for opplæring i Nav (Skogstad et al., 2023), noe som også kan føre til at det utvikles lokale praksiser som er ulike selv mellom enheter med like oppgaver (Schieffloe et al., 2022).

Individet som utøver skjønn, kan også påvirke saksbehandlingen. Mennesker innehar mer eller mindre bevisste skjevheter og tankefeil som kan påvirke juridiske beslutningsprosesser (Berthet, 2022). Blant annet har saksbehandlers opplevelse av bruker, betydning for hvor streng skønnsutøvelsen er (Guul et al., 2021). I tillegg vil opplevelsen av eget skønnsrom påvirkes av fagbakgrunn, erfaring og organisatoriske forhold (Schütze, 2022). Saksbehandlere som utøver skjønn kan dermed utvikle egne praksiser som ikke nødvendigvis stemmer med hensynet til enkeltindividet (Graver, 2015). Dette kan innebære en risiko for brudd på prinsippet om at brukere skal behandles likt, og være en risiko for vilkårlighet i tjenesteutøvelsen (Kane, 2018).

Skønnsutøvelse for ansatte i Nav er krevende ettersom det er vanskelig å beherske et omfattende regelverk, og å ha oversikt over alle relevante faktorer i en sak (Grimen & Molander, 2008; Kane, 2018). Dermed er det en fare for at alle relevante hensyn ikke trekkes inn, eller at skønnsutøvelsen medfører ulike tolkninger av lovens vilkår som ikke er legitime. Manglende oppfyllelse av vilkårene i folketrygdloven §12-5 er den vanligste årsaken til avslag på uføretrygd (Mandal et al., 2016), og §12-5 er en av paragrafene Nav Klage og anke behandler flest klager på. Uføretrygdsaker er også de mest påklagede til trygderetten de siste årene (Trygderetten, 2024). Riksrevisjonen har derfor tidligere anbefalt daværende Arbeids- og sosialdepartement at det arbeides for å sikre en riktig og enhetlig lovforståelse i Nav og trygderetten (Riksrevisjonen, 2021). Det er derfor et behov for å undersøke hvordan lovverket tolkes og forstås, og hvordan skønnsvurderinger gjennomføres og begrunnes i praksis i Nav.

Forskningsprosjektet HENSIKT hadde derfor som formål å bidra til økt kunnskap om hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 fra et juridisk perspektiv, hvordan hensiktsmessighet forstås i ulike roller og geografiske enheter i Nav, og hvordan hensiktsmessighet praktiseres i uføretrygdsaker. De overordnede problemstillingene for prosjektet var:

- Hvordan forstås «hensiktsmessighet» i folketrygdloven §12-5 i et juridisk perspektiv?
- Hvordan forstås «hensiktsmessighet» i folketrygdloven §12-5 i ulike enheter og i ulike roller i Nav?
- Hvordan gjennomføres skjønnsvurderinger knyttet til «hensiktsmessighet» i folketrygdloven §12-5 i praksis, og hvordan begrunnes vurderingene?

2. Studiens kontekst

2.1 Uføretrygd i Norge

Uføretrygd er en offentlig ytelse som skal bidra med inntektssikring til personer som har nedsatt inntektsevne av helsemessige årsaker. Uføretrygd er en del av folketrygden, og forvaltes og administreres av Nav. For å kvalifisere for uføretrygd må inntektsevnen sin hovedregel være nedsatt med minimum 50 % på grunn av varig sykdom, skade, eller lyte. Denne sykdommen må være hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen. I tillegg må personen ha forsøkt å bedre sin inntektsevne gjennom å gjennomføre det som trengs av hensiktsmessig behandling, og arbeidsrettede tiltak.

Den vanligste inngangen til uføretrygd er gjennom andre ytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger (AAP). Sykepenger har en varighet på inntil ett år, der formålet er å erstatte inntekten til person som midlertidig ikke kan jobbe på grunn av sykdom eller skade. Sykepenger utgjør 100 % av inntekt inntil 6G (Kr. 780 960 p.t.). Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt til personer som får oppfølging som skal bidra til økt arbeidsevne. AAP har en varighet på inntil tre år med mulighet for forlengelse der det er sannsynlig at arbeidsevnen kan bedres. Arbeidsavklaringspenger utgjør 66 % av personens tidligere inntekt. Under et sykefravær og et AAP-løp er mottaker av ytelsene forpliktet til å bidra aktivt til å øke og avklare sine arbeidsmuligheter. Denne aktivitetsplikten innebærer å samarbeide med Nav i å utarbeide aktivitetsplan, delta på møter med Nav, levere nødvendig dokumentasjon og informasjon, og gjennomføre planlagte aktiviteter i et arbeidsrettet oppfølgingsløp.

Dersom inntektsevnen viser seg å være varig redusert på grunn av sykdom eller skade, og det er gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak som ikke har ført til bedring, kan retten til uføretrygd utløses. Stønaden utgjør som hovedregel også 66 % av beregningsgrunnlaget, justert for uføregrad. Beregningsgrunnlaget baseres på pensjonsgivende inntekt i de fem siste kalenderår før uføretidspunktet. Gjennomsnittlig inntekt i de tre beste inntektsårene legges til grunn.

2.2 Nav-aktørene i en uføretrygdsak

Det er en rekke aktører tilknyttet Nav som potensielt kan være involvert i en uføretrygdsak, enten i oppfølgingen før søknad eller i saksbehandlingen av søknader. Deres rolle i en uføretrygdsak beskrives kort her.

Nav-kontorets *veiledere* har ansvaret for den daglige oppfølgingen av ytelsesmottakerne, og for å fremskaffe og forberede saksdokumentasjon til søknaden om uføretrygd. *Besluttere* sitter som et mellomledd mellom Nav-kontor og forvaltningen. De jobber gjerne i delt stilling som veiledere på lokalkontor og som besluttere på fylkesnivå der de kvalitetssikrer uføresøknader før de blir sendt fra Nav-kontor til forvaltningen. Dermed har de god kjennskap til hvordan oppfølgingen foregår i praksis i rollen som veileder, men har også en rolle i å vurdere hvorvidt saken er klar for uføretrygd i rollen som beslutter.

Når beslutteren har vurdert søknaden sendes den til saksbehandling hos Nav **Arbeid og ytelser** (NAY). Der vurderes vedtak om ytelser basert på innstilling og dokumentasjon fra veilederne på kontornivået. Ved NAY sitter *saksbehandlere* som gjør en juridisk vurdering av dokumentene i saken opp mot vilkårene i loven, og *attestanter*, som i hovedsak sjekker at vedtaket ikke inneholder formelle feil, og i mindre grad overprøver de skjønnsmessige vurderingene for vedtaket. Ansatte i NAY jobber gjerne både som saksbehandlere og attestanter parallelt.

Dersom bruker får avslag, kan bruker sende klage på vedtaket. Da er det i utgangspunktet opprinnelig vedtaksinstans som behandler klagen. Hvis de opprettholder det opprinnelige vedtaket behandles klagen på nytt hos *saksbehandlere i Nav Klage og anke* (K&A). Dersom vedtaket opprettholdes ved K&A, vil neste ankemulighet være til **Trygderetten**. Dette er et domstillignende organ *utenfor* Nav systemet som behandler ankesaker om trygd og pensjon. I Trygderettens vurderinger av uføretrygdsaker sitter en administrator med juridisk kompetanse, samt vanligvis en eller flere rettsmedlemmer som har medisinsk- eller attføringskompetanse. En eventuell rettslig overprøving av vedtak fra Trygderetten vil skje ved stemning til lagmannsretten.

Ansatte ved Nav-kontor, NAY, og ved K&A, kan ved behov også søke hjelp hos *Rådgivende overlege* (ROL). Dette er Nav sine egne leger som brukes for å gi sakkyndig helsemessig vurdering av dokumentasjon som foreligger om en arbeidstaker. ROL uttaler seg ikke om vilkårene er oppfylt, men fungerer som rådgivere til veiledere og saksbehandlere i Nav. Noen er ansatt for å gi råd på kontornivå, mens andre gir råd til NAY eller K&A. I dette prosjektet har vi kun intervjuet ROL som gir støtte til kontornivået. **Arbeids- og velferdsdirektoratet** og **Nav-fylket** har også et faglig ansvar i uføretrygdsaker. Eksempelvis gjennom utvikling og formidling av relevant kunnskap til andre ansatte i fylket og i ytelseslinjen.

3. Metode

For å besvare prosjektets forskningsspørsmål benyttet vi tre ulike metodiske fremgangsmåter. Juridisk metode ble benyttet for å undersøke hensiktsmessighet i et juridisk perspektiv, en intervjustudie ble benyttet for å undersøke hvordan paragrafen forstås i ulike enheter i Nav, og en kvalitativ vignettstudie ble benyttet for å undersøke skjønnsvurderinger i praksis. De ulike metodiske fremgangsmåtene beskrives kort i det kommende kapitlet, og utfyllende beskrivelser finnes i Billbo & Wibye (2024), Standal et al. (2025), og Standal, Gjørund, Plasil & Skarli (2026).

3.1 Juridisk metode

For å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås i et juridisk perspektiv har vi en todelt tilnærming: En del som beskriver gjeldende rett, og en del hvor utviklingen av praksis i Trygderetten gjennomgås og analyseres over tid. Den metodiske tilnærmingen bygger på en analyse av problemstillingene på jussens egne premisser og i tråd med juridisk metode.

I den første delen tar analysen utgangspunkt i de sentrale rettskildene, herunder lovtekst, forarbeider og rettspraksis, og bruker rettskildefaktorene for å fastlegge rettsregelens innhold, det vil si gjeldende rett. I tråd med juridisk metode stilles det blant annet krav til rettskildenes relevans, og de rettskildefaktorene som anses mest sentrale ved tolkningen av «hensiktsmessighets»-kriteriet i §12 5, er lovens ordlyd, lovforarbeider, den begrensede praksisen fra Høyesterett, og lagmannsrettspraksis.

Redegjørelsen for gjeldende rett utgjør det teoretiske grunnlaget for den andre delen, hvor vi gjennomførte en beskrivelse av Trygderettens praksis. Denne gjennomgangen tok sikte på å kartlegge hvordan reglene faktisk anvendes, og om det kan identifiseres endringer i rettens forståelse av vilkårene over tid. I denne delen analyseres kjennelser fra Trygderetten for å belyse hvilke krav som stilles til at behandling og tiltak anses hensiktsmessige, og i hvilken grad det foretas juridiske helhetsvurderinger etter §12 5. Gjennomgangen utgjør en empirisk fundert oversikt etter norsk juridisk metode.

Praksis fra Trygderetten er svært omfattende, og det er derfor foretatt et utvalg bestående av tre perioder på seks måneder i henholdsvis 2014, 2018 og 2022, hvor hver periode omfatter om lag 100 saker. Metoden for analysen har likhetstrekk med domsanalyse, men med hovedvekt på å identifisere utviklingslinjer i praksis. Utvalget er ment å gi et representativt bilde av praksis og et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere eventuelle dreininger og tendenser i Trygderettens anvendelse av regelverket. Ettersom gjennomgangen ikke er uttømmende, er periodene først og fremst ment å gi et inntrykk av hovedtrekk og utviklingslinjer.

Trygderettens praksis og rundskriv er viktige kunnskapskilder for saksbehandlere i Nav, men det er et viktig poeng at slik praksis ikke uten videre kan behandles som et direkte uttrykk for gjeldende rett. Vi har vurdert om det foreligger manglende samsvar mellom Trygderettens praksis og lovens ordlyd, forarbeider og overordnet rettspraksis.

Under visse forutsetninger kan også forvaltningspraksis tillegges selvstendig rettskildemessig vekt, forutsatt at praksisen er tilstrekkelig langvarig, konsekvent, omfattende og kjent¹. Trygderettens praksis er imidlertid ikke av en slik karakter og regelmessighet at den kan anses som en rettskildefaktor med selvstendig betydning for tolkningen av folketrygdloven §12 5.

3.2 Intervjustudie

For å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås i ulike enheter og ulike roller i Nav ble det gjennomført intervjuer av 39 Nav-ansatte i ulike enheter i to fylker (se Tabell 1). På kontornivået ble veiledere, besluttere og rådgivende overleger intervjuet. I forvaltningen ble intervjuer gjennomført med saksbehandlere og attestanter ved NAY samt saksbehandlere ved Nav Klage og anke. I tillegg ble fagrådgivere som jobber med uføretrygd ved fylkesnivået og direktoratet intervjuet. Intervjuene ble gjennomført digitalt fra januar til september 2024 og fulgte en intervjuguide med fire hovedtemaer som omhandlet (1) uføretrygd og skjønnsutøvelse, (2) hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5, (3) kriteriene beskrevet i folketrygdloven §12-5, og (4) ulikhet i forståelse og kulturelle praksiser. Det deltok to forskere under intervjuene, en som ledet og en som tok notater og sikret at alle relevante tema ble belyst. Det ble gjort lydopptak av intervjuene som deretter ble transkribert. Analysen ble gjennomført ved bruk av tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006).

¹ Jamfør. Rt. 1987 s. 729 på s. 732

Tabell 1 – Informanter i intervjustudien

Rolle (organisatorisk plassering)	Trøndelag	Innlandet
Veileder (kontor)	5	5
Beslutter (kontor/fylke)	5	4
Saksbehandler/Attestant (NAY)	4	4
Rådgivende lege (fylke)	2	2
Fagrådgiver (fylke)	1	3
Saksbehandler (K&A)	3	
Fagrådgiver (direktorat)	1	
Totalt	39	

3.3 Vignettstudie

For å undersøke forvaltningens skjønnsutøvelse i praksis ble det gjennomført en kvalitativ vignettstudie hvor ni saksbehandlere ved NAY vurderte fiktive uføretrygdsøknader og deltok på et kvalitativt intervju hvor de snakket om og begrunnet sine vurderinger. Utvalget for studien var saksbehandlere ved NAY som jobber med uføretrygd (se Tabell 2).

Tabell 2 – Informanter

Informant	Kjønn	Utdanningsbakgrunn	Arbeidserfaring
I1	Kvinne	Juridiske fag	8 år
I2	Kvinne	Sosialfag	12 år
I3	Kvinne	Samfunnsfag	13 år
I4	Kvinne	Sosialfag	3 år
I5	Mann	Samfunnsfag	1 år
I6	Mann	Sosialfag	5 år
I7	Kvinne	Samfunnsfag	12 år
I8	Kvinne	Samfunnsfag	12 år
I9	Kvinne	Sosialfag	13 år

Basert på dokumentasjonen i anonyme uføretrygdsøknader ble det utviklet tre fiktive saker. Hver av disse tre sakene hadde to til tre versjoner (vignetter) hvor enkeltfaktorer ved sakene var endret. Før endelige versjoner av de fiktive søknadene ble ferdigstilt, ble disse presentert for fagpersoner i arbeid- og velferdsdirektoratet som kom med tilbakemeldinger. Innholdet i de tre casene og hvilke faktorer som var endret blir nærmere beskrevet under.

Ved starten av dagen for intervjuet fikk informantene informasjon om hvordan vi ønsket at de løste sakene. De ble her bedt om å vurdere sakene som de ellers ville gjort i sitt vanlige arbeide. De ble likevel bedt om å ikke diskutere sakene med sine kollegaer siden det var deres egne vurderinger vi var ute etter. Informantene fikk deretter tilsendt en versjon av hver sak og bekreftet at de hadde mottatt disse. De fikk fem timer på å vurdere disse tre søknadene og vi gjennomførte det digitale intervjuet mot slutten av dagen. Intervjuene fulgte en semi-strukturert intervjuguide som tok for seg (1) informantenes fagbakgrunn og arbeidserfaring med uføretrygdsaker, (2) overordnede tanker om disse sakene, (3) vurderinger av begrunnelse, behandlingsvilkåret, tiltaksvilkåret, og den endrede faktoren for hver sak.

Om sakene

De fiktive uføretrygdsakene ble laget slik at de kunne gi innsikt i faktorer knyttet til skjønnsutøvelse som vi hadde identifisert som utfordrende i prosjektet. Den første faktoren gitt ut på at brukers motivasjon for arbeid og gjennomføring av oppfølging kan ha betydning for vurderingene som blir gjort av saksbehandlere. Denne faktoren er variert i sak 1. Den andre faktoren (variert i sak 2) omhandlet at behandlingsvilkåret tolkes strengt. Her undersøkte vi om flere samtidige diagnoser har betydning for forståelsen om at behandling skal være uttømmende utprøvd. Den tredje faktoren (i sak 3) undersøkte hvordan veiledernes egne vurderinger vektlegges når saksbehandlerne skal vurdere dokumentasjonen som foreligger i en sak.

Sak 1 omhandler Janne (29 år) med nevropsykiatriske sykdommer og rusproblematikk. Hun har ikke fullført skolegang etter videregående skole. Oppfølgingen har inkludert dagpsykiatrisk senter (DPS) og rusinstitusjon, og livsmestringskurs via Nav. Hun står ved søknadstidspunktet uten arbeid, men har tidligere jobbet noe. Janne har gjennomført arbeidsrettet tiltak med ulike aktiviteter og gruppetilbud, men fikk ikke gjennomført arbeidspraksis av helsemessige grunner. Hun har mottatt arbeidsavklaringspenger i lengre tid før uføresøknaden. Denne saken er konstruert med to varianter hvor søkers opplevde motivasjon for arbeid er endret. I første versjon viser hun høy motivasjon, ønsker jobb, og deltar i noe frivillig arbeid, og i andre versjon oppleves hun lite motivert for arbeid og deltar ikke i frivillig arbeid. Diagnoser, symptomer, behandling og gjennomføring av tiltak er ellers identiske i begge varianter.

Sak 2 gjelder Bjørn (26 år) som har kronisk utmattelsessyndrom (ME) etter mononukleose. Bjørn har et langvarig oppfølgingsløp med tverrfaglig rehabilitering,

fysioterapi og psykoterapi, medikamenter, egentrening og ulike former for alternativ medisin. Bjørn har fullført videregående skole med fagbrev. Han har etter hvert også fått en alvorlig psykisk lidelse som tilleggsdiagnose, og blitt henvist til DPS for videre oppfølging. Avklaringstiltaket vurderer at han har svært begrenset kapasitet. Denne saken har tre varianter hvor diagnoser og behandling for disse er endret. I første variant har søker både ME og den alvorlige psykiske lidelsen de med gjennomført noe behandling for disse lidelsene. I andre variant har søker kun ME med samme behandling for denne som i første variant. I tredje variant har søker ME med samme behandling som i de øvrige versjonene, og søker har også den alvorlige psykiske lidelsen, men motsetter seg behandling for denne lidelsen. I alle varianter er funksjonsbeskrivelsene like. I tillegg vurderer fastlege i alle variantene at all hensiktsmessig behandling er gjennomført, og tilsvarende vurderer tiltaksarrangør ingen arbeidsevne.

Sak 3 omhandler Per (27 år), som har irritabelt tarm-syndrom (IBS) og psykiske plager. Per har blitt fulgt opp av barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) i barndommen. Per er ferdig behandlet for IBS, men har likevel fortsatt kroniske smerter og tar medisiner for smertelindring. Fastlegen beskriver ustabil og lavt funksjonsnivå og lite overskudd i hverdagen. BUP forventer ingen bedring som påvirker arbeidsevne. Per har fullført studiespesialisering, men opplever for ustabil helse til at videre utdanning er mulig. Han har jobbet deltid i butikk i perioder, men har vært på AAP i flere år. Avklaringstiltaket konkluderer med at det er få eller ingen jobber som passer på grunn av den uforutsigbare helsesituasjonen. Saken har tre varianter som undersøker hvordan veiledernes egne vurderinger tas hensyn til i saksbehandlingen. I første variant er all dokumentasjon for avklaringstiltaket presentert for saksbehandlere, der tiltaksarrangør gjør vurderinger på bakgrunn av observasjoner i tiltaket. I andre variant er tiltaksrapporten kun deskriptiv og vurderinger om hvordan Per fungerer i arbeid er flyttet til veiledernes arbeidsevnevurdering. I siste variant er avklaringstiltaket ikke gjennomført, men all informasjonen som beskriver Per sin funksjon og vurderinger om hans arbeidsevne beskrives i arbeidsevnevurderinger til veileder. Informasjonen om arbeidsevne er derfor lik i alle varianter, men hvem som vurderer denne er endret. I alle varianter vurderes videre tiltak som ikke hensiktsmessig og de medisinske vurderingene fra fastlege og ROL er lik.

Dokumentasjonen som utgjør sakene

Dokumentene i sakene besto av legeerklæring(er), dialogmelding og notat fra behandler(e), uttalelse fra rådgivende overlege, rapport fra tiltaksarrangør, arbeidsevnevurdering fra veileder, og søknad om uføretrygd (Tabell 3).

Tabell 3 – Dokumentasjon i sakene

Dokument	Sak 1	Sak 2	Sak 3
Legeerklæring (arbeidsavklaringspenger)	x	x	x
Legeerklæring (uføretrygd)	x	x	x
Notat: Dialogmelding fra behandler		x	
Notat: Telefonsamtale med psykolog		x	
Uttalelse rådgivende overlege	x		x
Sluttrapport arbeidsforberedende trening	x		
Sluttrapport avklaring		x	x
Arbeidsevnevurdering	x	x	x
Søknad om uføretrygd	x	x	x

Analytisk tilnærming

Basert på datainnsamlingen gjorde vi to analyser. Den første analysen undersøkte hvilken variasjon som fantes når saksbehandlere som vurderte *de samme* sakene. Den andre analysen undersøkte hvordan de endrede faktorene i sakene påvirket skjønnsutøvelsen. Analysene baserte seg på systematisk tekstkondensering (Malterud, 2012). Se også Standal, Gjørund, Plasil & Skarli (2026) for utfyllende informasjon om rekruttering, datainnsamling og analyse.

4. Resultater

I dette kapitlet oppsummeres resultater fra de tre delene av prosjektet. Utfyllende resultater kan en finne i Billbo & Wibye (2024), Standal, Gjørund & Skarli (2025), Standal, Gjørund & Skarli (2026), og Standal, Gjørund, Plasil & Skarli (2026).

4.1 Juridisk forståelse og trygderettens praksis

Formålet med den juridiske analysen var å beskrive hvordan «hensiktsmessighet» i folketrygdloven §12-5 er å forstå i et juridisk perspektiv. Først ble gjeldende rett beskrevet ved analyse av relevante rettskildefaktorer. Deretter ble utviklingstrekk ved Trygderettens praksis analysert gjennom tre tidsperioder, henholdsvis 2014, 2018 og 2022. Til sist sammenlignet vi Trygderettens praksis og gjeldende rett. Beskrivelse av gjeldende rett og resultatene av analysen er beskrevet i prosjektets første delrapport (Billbo & Wibye, 2024), og oppsummeres under.

Det overordnede inntrykket av sammenstillingen av Trygderettens praksis og gjeldende rett er at kravene til «hensiktsmessig» behandling og «hensiktsmessige» tiltak tolkes strengt. Denne forståelsen synes å være godt forankret i lovens ordlyd samt i forarbeider og etablert rettspraksis.

Selv om en streng forståelse er i tråd med gjeldende rett, viser funnene også til tre utviklingstrekk i Trygderettens praksis som ikke har støtte i rettskildene.

For det første fremstår de helhetlige skønnsmessige vurderingene §12-5 andre ledd som gjennomgående lite fremtredende i Trygderettens praksis. Som nevnt ser vi at medisinskfaglige vurderinger får større vekt i enkelte saker, og denne dreiningen mot medisinskfaglig vektlegging har blitt sterkere i perioden fra 2014 til 2022.

For det andre er det variasjoner i hvordan Trygderetten formulerer vilkåret om hensiktsmessig behandling. Lovens ordlyd stiller krav om at all medisinsk behandling som er anset som «hensiktsmessig» må være forsøkt. I noen saker stiller imidlertid Trygderetten krav om at «all tilgjengelig behandling» må være utprøvd, eller at den medisinske behandlingen må være «uttømmende» gjennomført i enkelte saker. I andre saker formuleres vilkåret som et krav om at det er må være «urealistisk å konkludere med at ytterligere behandling vil hjelpe». Slike ulike formuleringer finner

vi fra saker i hele den undersøkte perioden. Etter vår vurdering åpner slike forståelser av hensiktsmessighetsvilkåret i begrenset grad for juridisk skjønn. Terskelen for hva som anses som «hensiktsmessig» behandling trekkes i disse sakene strengere enn det som følger av en korrekt tolkning av §12 5 første ledd første punktum.

For det tredje er det også variasjon i hvordan Trygderetten formulerer vilkåret om hensiktsmessige tiltak. Lovens ordlyd stiller krav om at hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført, og at det må foreligge «klare holdepunkter» for å fastslå at tiltak ikke er hensiktsmessige. I noen saker er medisinske sannsynlighetsbetraktninger fremtredende, noe som kan redusere den skjønnsmessige vurderingen til et spørsmål om det kan «utelukkes» at videre tiltak eller oppfølging kan bedre inntektsevnen. Dette snevrer inn den skjønnsmessige vurderinger og gir begrenset rom for juridisk skjønn.

Et siste hovedfunn er en tendens til at Trygderetten ikke tar en avgjørelse i saken i saker hvor de vurderer mangelfull utredning. Dette innebærer at det ikke blir gjort en realitetsbehandling i saken med et materielt avslag fordi vilkårene ikke er oppfylt, men at saken heller sendes tilbake til Nav for videre saksoppfølging.

Videre forskning

I lys av Billbo & Wibye (2024) sitt funn om en tendens til at det juridiske skjønnets snevres inn, tones ned eller stenges, ser Billbo, Eriksen og Fauske (upublisert) i en nylig innsendt artikkel nærmere på sammenhengen mellom skjønnsutøvelse i folketrygdloven §12-5 og rettssikkerhet. Problemstillingen i artikkelen er: *Hvilke konsekvenser kan en innsnevring av den skjønnsmessige anvendelsen av uttrykket «hensiktsmessig» ha i et rettssikkerhetsperspektiv?*

På bakgrunn av lovtekst, lovforarbeider og rettspraksis gir artikkelen også en utdypende fortolkning av hvordan de skjønnsmessige vilkårene for uføretrygd i §12-5, det vil si kravet om «hensiktsmessig behandling» og «hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak», skal forstås etter gjeldende rett.

4.2 Nav-ansattes forståelse av hensiktsmessighet

Intervjustudien undersøkte hvordan ansatte i ulike roller og enheter i Nav forstår hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5. Funnene er beskrevet i rapporten «Hvordan forstås hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 i Nav? En intervjustudie fra HENSIKT-prosjektet» (Standal et al., 2025), og i artikkelen «Skjønner ikke

hensikten – når veiledning møter forvaltning i uføretrygdsaker» (Standal, Gjørund & Skarli, 2026). Hovedtrekkene fra disse publikasjonene oppsummeres i henholdsvis kapittel 4.2.1 og 4.2.2.

4.2.1 Hvordan forstås hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i Nav?

Forskningsrapporten viser at kravene til hensiktsmessig behandling og tiltak jevnt over forstås og blir tolket strengt i Nav. Resultatene viser også at vurderinger av hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 forstås relativt likt blant ansatte som har samme rolle på tvers av ulike geografiske Nav-enheter.

Rapporten peker på fire temaer som beskriver hvordan ansatte i ulike roller i Nav forstår hensiktsmessighet. Det første handler om at informantene opplever et todelt formål med gjennomføring av hensiktsmessige behandlinger og tiltak. Det andre temaet tar for seg betydningen av at de ulike aktørene har ulik nærhet til bruker. Tredje tema beskriver hvordan informantene opplever betraktninger knyttet til behandling og de juridiske helhetsvurderingene, og det siste temaet beskriver avveiningen mellom det generelle og det spesifikke i vurderinger av hensiktsmessighet (Standal, Gjørund & Skarli, 2025).

4.2.1.1 Et todelt formål med det hensiktsmessige

Fra resultatene ser vi at det primært er to forskjellige måter å forstå hensiktsmessighet på. På kontornivået vurderes hensiktsmessig behandling og tiltak i en sosialfaglig kontekst, der det som er hensiktsmessig vil være det som bidrar til bedring og øker arbeidsmulighetene for brukeren.

«Så kartlegger man alle mulighetene. Man kartlegger hva helsetilstand er, hva utdannings tilstanden er, bosituasjon, og så prøver man å finne arbeidsmuligheter som er forenelig med den enkeltes tilstand» – Veileder (#9) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 17).

Hos forvaltningen vurderes hensiktsmessig behandling og tiltak i en juridisk kontekst. I denne konteksten handler det hensiktsmessige om hva som skal gjennomføres for at vilkårene for uføretrygd er oppfylt. Forvaltningens forståelse legger derfor til grunn at det som gir ny informasjon og reduserer usikkerhet i saken anses som hensiktsmessig. Eksempler på dette kan være at inntektsevnen likevel ikke ble økt som følge av en behandling, eller at en faktisk inntektsevne ble fastsatt.

4.2.1.2 Forståelsen avhenger av nærhet til bruker

Rapporten peker også på at forståelsen av hva som anses som hensiktsmessig avhenger av hvor en er i Nav-organisasjonen. Veiledere oppfatter at NAY forvalter loven strengere enn de har mulighet til på lokalkontoret. Veiledere må skape en relasjon til bruker, og skal påvirke, oppmuntre og motivere bruker. Brukeres forventninger til hva som er hensiktsmessig er heller ikke alltid omforent med kravene i loven. Veiledere må derfor skape en felles forståelse med bruker der det hensiktsmessige handler både om å finne muligheter, og om avklaring av arbeidsevnen.

Saksbehandlerne i NAY møter selv ikke brukerne, men benytter seg av sakens dokumentasjon og vektlegger juridiske prinsipper og rettspraksis i stedet for brukerstemmen i sine vurderinger. Saksbehandlere i NAY beskriver derfor også behovet om å gi bruker større forståelse av de ulike rollene og kravene i systemet.

«Brukerne burde få beskjed om at det skal gjøres en juridisk vurdering av vilkårene for om de har oppfylt at det vi har gjort, er å vurdere arbeidsevnen din. Og det er en annen vurdering som nå skal gjøres for å få innvilga utføretrygd.» – Saksbehandler Klage og anke (#38) (Standal, Gjøsund & Skarli, 2025, s. 19)

Siden de ulike rollene har ulik nærhet til bruker, vil NAY være avhengig av god dokumentasjon i saken. Dette vil også være et viktig bidrag til at kontornivået og forvaltningen har lik tolkning av brukerens situasjon.

«I et tenkt tilfelle, dette tror jeg aldri har skjedd: Hvis de velger å overse en del av en problemstilling en bruker har og ikke nevner det så det ikke står i noe dokumentasjon, da har ikke vi muligheten til å finne det ut. Derfor har vi et styrt skjønn, ut ifra det Nav-kontoret velger å legge fram for oss og det de har funnet ut i sin oppfølging.» – Saksbehandler NAY (#4) (Standal, Gjøsund & Skarli, 2025, s. 20)

Resultatene viser dermed at ulik nærhet gjør at en vurderer ulike sider ved saken, og at god dokumentasjon om relevante faktorer vil være nødvendig for at forvaltningen skal kunne vurdere hensiktsmessigheten dersom «noe mangler».

4.2.1.3 Behandling og de juridiske helhetsvurderingene

Informantene på flere nivåer beskriver at vurderinger av hensiktsmessighet handler om helhetsvurderinger der kompetanse, arbeidsoppgaver, funksjonsevne og alder spiller inn.

«Og etter hvert går oppfølginga på å snu steiner, finne løsninger. En prøver å finne løsninga nærmest der de er. Det er jo helst til sin egen arbeidsgiver. Og for mange så er det jo det med fokus på hva mulighetene er. Hva kan gjøres? En ting er det behandlingsmessige. Hva sier jo medisinerne og andre behandlere om potensialet i det her? Og behovet for tilrettelegging, endringer av arbeidsoppgaver og alt det der, da. Jobben er å snu steiner, få belyst, se muligheter, rett og slett.» – Veileder (#37) (Standal, Gjøsund & Skarli, 2025, s. 20)

Likevel er informantene også tydelige på at helsesituasjon og hvilken behandling som er gjennomført har stor tyngde i saksbehandlingen. For kontornivået vil hensiktsmessig behandling handle om hvorvidt behandlingen har virkning for å bedre funksjon. Forvaltningen vil i større grad vurdere at alt skal prøves ut, og ha et visst omfang, før en kan konkludere med at hensiktsmessig behandling er gjennomført.

«At man begynner med ordlyden hensiktsmessig, og så tilsier det at det er behandling og tiltak som kan føre til bedring. Så ser man videre på rettspraksis, og der kommer det tydelig fram at det er veldig strenge vilkår. Og at det blir vel nevnt ... ganske regelmessig at det betyr at alt skal være uttømmende forsøkt.» – Saksbehandler Klage og anke (#38) (Standal, Gjøsund & Skarli, 2025, s. 22).

Avveiningen mellom strenge krav til behandling og helhetsvurderinger beskrives som vanskelig. Tersklene har blitt strengere over tid, og faktorer som brukers motivasjon og potensiell effekt av behandling vektlegges i liten grad, siden det er vanskelig å vite utfallet av behandlingen på forhånd.

«Jeg syns det går igjen at disse tolv-fem-sakene ofte blir ganske vanskelige [...] saker hvor man ser at kanskje det er en mulighet for bedring, men det er likevel tvil om de vil fungere i jobb.» – Saksbehandler Klage og anke (#38) (Standal, Gjøsund & Skarli, 2025, s.22)

Informantene beskriver at evnen til å gjøre helhetlige vurderinger avhenger av å ha et bevisst forhold til rettspraksis og til å se kriteriene i lovtekstens andre ledd i sammenheng med hverandre.

«Det er kriteriene som gjør ting komplekst. En må se helse opp mot alder, evner, kompetanse, muligheter, og så videre. Det er her skjønnnet er med tanke på hva som er mulig?» – Beslutter (#12) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 23).

Enkeltkriteriet som oftest trekkes frem er alder. Informantene argumenterer for at ved lav alder vil mer behandling og tiltak anses som hensiktsmessig for å unngå et varig utenforskap. Det andre kriteriet som er mye omtalt, er mobilitetskriteriet (arbeidsmuligheter dersom søker pendler eller flytter). Dette blir i liten grad praktisert da andre faktorer i mange saker vil tilsi at det er lite hensiktsmessig å kreve at en person skal flytte eller pendle.

«Det står jo det, men jeg føler ikke det blir sånn. Det blir ikke satt på spissen. [...] Man ser på hva som er best. Hva som er rimelig. At man kan jobbe i nærheten, men det er ikke noe større enn det.» – Fagressurs (#27) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 23).

Derfor beskrives mobilitetskravet som et sovende kriterium. Det beskrives som et krav, men informantene peker på at svært få søkere har fått avslag på grunn av at manglende mobilitet.

4.2.1.4 Det generelle og det spesifikke

For behandlingsvilkåret tar saksbehandlere i forvaltningen utgangspunkt i hva som er forventet for diagnosen i et generelt tilfelle, eksempelvis anbefalte behandlinger i medisinsk håndbok. Deretter benytter de trygdemedisinsk praksis og kontekstuelle faktorer for å gjøre en individuell vurdering. Informantene beskriver derfor at vurderinger om hensiktsmessig behandling ikke blir gjort i isolasjon, men tar innover seg søkerens øvrige situasjon.

«Vi opparbeider oss en ganske stor lekmanns-medisinsk faglig kompetanse. [...] så vi har noen forventninger for hva vi skal finne av behandling ut ifra diagnoser. Det blir helhetsbildet, ut ifra den funksjonsbeskrivelsen som kommer fra både lege og Nav-kontoret og eventuelt tiltaksarrangør ut ifra det vi vet

[...] om hvilke typer behandling som er rimelig med disse plagene her» – Saksbehandler NAY (#4) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 25)

Helhetsinntrykket blir spesielt avgjørende i tilfeller hvor «noe mangler» i en sak. I slike tilfeller beskriver informantene at aktørene tette på bruker må dokumentere begrunnelser og vurderinger for *hvorfor* det manglende ikke er gjennomført. Saksbehandlerne argumenterer eksempelvis for at streng praksis tilsier at medisinske vurderinger også må begrunnes, og at det blir vanskelig å legge vekt på påstander uten begrunnelser.

«Det er mange leger som er veldig bastante på hva de mener, uten at de begrunner det. [...] Det er da det er litt vanskelig å skulle legge avgjørende vekt på det legen sier. – Saksbehandler Klage og anke (#35) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 24)

Likevel ser vi også at de generelle forventningene i en sak kan føre til at begrunnelser ikke oppleves som tilstrekkelige. En informant i klageinstansen beskrev sin oppfattelse av «Sivilombudsaken» hvor videre behandling ble vurdert som ikke hensiktsmessig av flere aktører, med begrunnelsen at det vil føre til forverring av søkers helse (se Sivilombudet, 2023).

«At det var veldig godt begrunna tidligere eller veldig mange som mente at hun tålte ikke å dra på mer behandling. Mens både vi [i Klage og anke] og Trygderetten mente at jo, det må forsøkes mer. Så da har det kommet litt mer inn at vi må vurdere [...] om de tåler det, om det kan skape en varig forverring. Og det skal jo være en del av vurderinga på hensiktsmessighet.» – Saksbehandler Klage og anke (#36) (Standal, Gjørund & Skarli, 2025, s. 25).

Informantene beskriver at de opplever relativt lik oppfatning innad i enhetene av hvor tersklene for hensiktsmessighet skal være. Likevel ser vi, som sitatet over viser, at det kan være ulik forståelse mellom nivåene.

4.2.2 Skjønner ikke hensikten – når veiledning møter forvaltning i uføretrygdsaker

I en artikkel har vi derfor gått i dybden på den ulike forståelsen mellom kontornivået og forvaltningen (Standal, Gjørund & Skarli, 2026). Artikkelen tar for seg hvilken betydning ulik forståelse mellom disse nivåene har for oppfølgingen og

saksbehandlingen av uføretrygdsaker og artikkelens hovedfunn presenteres kort under.

Overordnet beskriver vi tre temaer som synliggjør hvordan ulikheter i forståelse mellom nivåene påvirker praksis i uføretrygdsakene. For det første påvirker forståelsen hva som oppleves som hensiktsmessig eller ikke. Det andre temaet tar for seg hvilket rom aktørene opplever at de har for å utøve eget skjønn i vurderingen av hva som er hensiktsmessig. Det siste temaet beskriver hvordan tredjepartsaktører og veilederes skjønn vektlegges i saksdokumentasjonen (Standal, Gjørund & Skarli, 2026).

4.2.2.1 Hensiktsmessig eller hensiktsløst

Artikkelen synliggjør hvordan ulik forståelse om hva som anses som hensiktsmessig bidrar til ulik oppfatning av nytteverdien av å gjennomføre videre oppfølging for en bruker. På kontornivå brukes hensiktsmessig tilsvarende hvordan ordet brukes i dagligtale, om det er fornuftig for å hjelpe bruker mot arbeid. I forvaltningen handler det hensiktsmessige om det som kan bidra til saksopplysning.

«Så brukte jeg [tiltaksarrangør] for å vurdere en person og skrive en rapport [...] men den var ikke beslutter så enig i [...] OK, så blir det nå en runde ekstra på det. Vi kommer jo til akkurat samme resultatet, det er bare at det er noen sånne strafferunder. Og det å være bruker og stå oppi det, og vi mellom barken og veden, det kjennes jo ikke så greit ut.» – Veileder (#32) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s. 7).

Dermed kan kontornivået oppleve oppfølging som en formalitet for å møte vilkår, og være lite hensiktsmessig med tanke på et arbeidsmål. Likevel vil det være hensiktsmessig for forvaltningen, som må vurdere saken opp mot lovverket.

«Man kan jo si at her er personen såpass lite motivert for arbeid, at man regner ikke med at de vil komme seg i jobb. Men vi må likevel kreve at de forsøker den behandlingen som finnes. For det er sånn loven er.» – Saksbehandler K&A (#33) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s. 8).

Dermed kan den samme aktiviteten oppleves som hensiktsmessig for forvaltningen samtidig som den oppleves lite hensiktsmessig for kontornivået. Informantene reflekterer derfor over at kontornivået og forvaltningen forsøker å løse forskjellige

oppgaver. Den ulike forståelsen handler derfor om at de vektlegger de to ulike hensynene, arbeidsmuligheter og saksopplysning, ulikt.

4.2.2.2 Rommet for skjønnsutøvelse

Rommet for skjønnsutøvelse oppleves også ulikt av de ulike aktørene. Kontornivået kan foreslå behandling, tiltak og videre oppfølging, men tredjeparter, som medisinere og tiltaksarrangører, må ta de endelige vurderinger om hva som er hensiktsmessig. Dermed oppfattes skjønnsrommet til kontornivået som begrenset, og består i å samle dokumentasjon fra de andre aktørene som ofte oppleves å bekrefte det veilederne allerede har kommet frem til.

«Ikke at vi betviler det, men vi trenger en objektiv kartlegging av hva som vil fungere både om 50 % kan bli for mye eller for lite, eller at man trenger å få det formalisert litt.» – Saksbehandler NAY (#8) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s. 8)

Forvaltningen (NAY og Klage og anke) har et skjønnsrom som går ut på å vurdere det som er gjennomført og dokumentert sett opp mot det som er forventet i en sak. I dette innebærer også å vurdere om saken er godt nok belyst, eller om en skal innhente mer dokumentasjon. Selv om forvaltningen opplever et større rom for skjønn beskriver de også at det er mye rettspraksis og konsensus om hva som skal gjennomføres i en sak, og at skjønnnet derfor oppleves som relativt styrt.

«§12-5 er litt mer sånn hva er prøvd? Hva er lidelsen? Har du den diagnosen? Hva er forsøkt å behandle? Hva ble utfallet? Hva mener legen? Vi vurderte at du er har varig nedsatt funksjonsevne. OK, vurdert ferdig.» – Saksbehandler NAY (#9) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s.9).

Forvaltningen ser derfor på dokumentasjonen og begrunnelsene fra de andre aktørene og vurderer om forsøkene som har blitt gjort for bedring er tilstrekkelig sett opp mot lov og rettspraksis.

4.2.2.3 Vektlegging av tredjeparter eller veiledernes egne vurderinger

Kontornivået har et begrenset rom for eget skjønn. Likevel beskriver informanter både på kontornivået og i forvaltningen at veilederne har ofte god kjennskap til brukers situasjon og er i en god posisjon til å vurdere hva som vil være hensiktsmessig for den enkelte. På grunn av dette argumenterer flere informanter på ulike nivåer for at veileders egne vurderinger og argumentasjon bør tillegges større

vekt i saksbehandlingen, spesielt knyttet til tiltaksvilkåret.

«[...] litt større frihet til å ta en vurdering, litt mer handlingsrom til å ta avgjørelse på hva som er hensiktsmessig [...] Noen ganger ser jeg at han der hadde dere ikke trengt å dra gjennom det styret der.» – Saksbehandler NAY (#2) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s. 10).

Dette vil kunne redusere lite hensiktsmessig oppfølging i saker hvor utfallet er «kjent» på forhånd. Dette må likevel balanseres mot objektivitet og kvalitetssikring, samt at det krever økt juridisk kompetanse på kontornivået.

«[...] veiledere på lokale nav-kontorer ikke er godt nok kjent med loven, hvilke krav som stilles, og heller ikke de andre vilkårene for uføretrygd. [...] det er på en måte ikke nok å ha gjennomført behandling og tiltak. Du skal være avklart sånn at det går an å fastsette en uføregrad» – Saksbehandler K&A (#30) (Standal, Gjørund & Skarli, 2026, s. 11).

Selv om en del av informantene argumenterer for at veilederes eget skjønn kunne hatt større vekt knyttet til vurderinger av §12-5 er det også en informant hos NAY som reflekterer over at det var slik tidligere. Informanten beskriver at det er fornuftig at ansvaret har blitt flyttet til NAY, siden ansatte her i større grad har tid og anledning til å lese rettskilder og heve sin juridiske kompetanse.

4.3 Skjønnsutøvelse om hensiktsmessighet i praksis

Den kvalitative vignettstudien hvor saksbehandlere i NAY vurderte fiktive uføretrygdsaker ble benyttet for å undersøke skjønnsutøvelse i praksis. Funnene som presenteres i dette kapitlet baserer seg på to analyser av dette datamaterialet. Den første analysen er beskrevet i artikkelen «Variasjon i vurderinger av hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak i uføretrygdsaker – En kvalitativ casestudie av i skjønnsutøvelse hos saksbehandlere i Nav» (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026). Denne artikkelen tar for seg hvilken variasjon som finnes blant saksbehandlere som vurderer de samme sakene, og presenteres i kapittel 4.3.1. Den andre analysen tar for seg hvordan de konstruerte variasjonene i sakene (vignettene) påvirker veilederes vurderinger og begrunnelser. Resultatene fra denne analysen presenteres i denne rapporten i kapittel 4.3.2.

4.3.1 Variasjon i vurderinger av hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak i uføretrygdsaker – En kvalitativ casestudie

Resultatene i artikkelen viser at på et overordnet nivå er saksbehandlerne relativt enige der sakene er mindre komplekse. Blant annet vurderes ung alder som et kriterium som fører til at saksbehandlerne gjennomgående krever mer behandling og tiltak.

«Jeg tenker jo først og fremst at ... Det er en sak med en ung person, det er vel å merke. Alle personer i alle sakene var jo unge, og det gjør jo at det er mye vanskeligere å vurdere det, i og med at det er personer som kanskje kan ha et visst håp for en arbeidsevne senere.» – Informant #5 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 7).

I de mer komplekse variantene av sakene synliggjøres variasjon i vurderingene og artikkelen beskriver tre temaer som beskriver denne variasjonen. Disse temaene omhandler hvordan saksbehandler vurderer kvaliteten på det som er gjennomført av behandling og arbeidsrettede tiltak i sakene, hvordan de vektlegger andre aktørers vurderinger i sakene, og hvorvidt de tar hensyn til sannsynligheten til om bruker vil fungere i ordinært arbeidsliv i hensiktsmessighetsvurderingene (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026).

4.3.1.1 Vurderinger av dokumentasjonskvalitet

Det første temaet handler om at det er variasjon i hvordan de opplever kvaliteten på gjennomført behandling og tiltak, og hvordan dette er dokumentert. For behandlingsvilkåret ser vi at enkelte opplever det som er gjennomført som tilstrekkelig og at vilkåret er oppfylt, mens andre igjen etterlyser mer dokumentasjon om utvalgte behandlinger.

«Det var jo igjen, da, legeerklæringer med svært lite medisinske opplysninger [...] Sånn som det står nå, så føler jeg at det henger litt i løse lufta. Det gir mer et inntrykk av at han kanskje ikke er ferdig behandla likevel.» – Informant #8 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 8)

Tilsvarende for tiltaksvilkåret vurderer enkelte saksbehandlere at tiltak er gjennomført og ikke fører frem, mens andre vurderer at tiltaket i seg selv er mangelfullt eller svakt dokumentert. Manglene handler i stor grad om hvorvidt det er gjennomført arbeidsutprøving eller om det som er gjennomført kun baserer seg på observasjoner og brukerens utsagn.

«Her stilte jeg veldig spørsmål om det arbeidsrettede tiltaket [...] her har de lagt veldig mye vekt på både rollespill og det sosiale når det egentlig fremkommer veldig tydelig at hun har store problemer med det. [...] Jeg mener at her burde hun faktisk sendes på et nytt avklaringstiltak der de legger vekt på hennes behov og hvilken type arbeid hun kan passe i. [...]» – Informant #3 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 9)

Utfallet av manglede kvalitet på tiltaket blir å etterlyse mer dokumentasjon som også gir et oppdatert bilde på søkers arbeidsevne.

«Tiltaksarrangør har heller ikke gjort en egen vurdering rundt hans arbeidsevner, men kun referert til hva søker selv har opplyst. Så ut ifra innholdet i rapporten så er den helt verdiløs for oss. Så vi ville satt krav til at det skal gjennomføres nye tiltak uansett.» – Informant #6 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 9)

Kombinasjonen av ung alder og usikkerhet knyttet til kvaliteten og omfanget av det som er gjennomført trekkes derfor ofte frem ved begrunnelser for at vilkårene i §12-5 ikke er oppfylt.

4.3.1.2 Vektlegging av tredjeparters vurderinger

Det andre temaet omhandler at saksbehandlere vektla de andre aktørenes faglige vurderinger i saken ulikt. Mange vil eksempelvis legge stor vekt på rådgivende lege sine uttalelser og ser på deres vurderinger som en garanti for at behandlingsvilkåret er korrekt vurdert.

«For oss er det en støtte når vi ser de har vært lagt for ROL [...] Ikke bestandig vi er enige. Men da ser vi at det er gjort en grundig vurdering på det medisinske.» – Informant #9 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 9)

Andre saksbehandlere gjør derimot i større grad egne vurderinger knyttet til behandlingsvilkåret, også der ROL har konkludert.

«Men så syns jeg at ROL var litt freidig som konkluderer med at videre psykoterapi anses som kun vedlikeholdsbehandling. Men jeg finner jo ikke at det er opplyst noen plass.» – Informant #8 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 10)

Her ser vi at det oppstår usikkerhet når ROL konkluderer på et annet grunnlag enn det saksbehandlerne opplever å ha. Dermed blir det også en avveining om de skal stole på ROL sine vurderinger, eller om de skal innhente mer informasjon.

Tilsvarende for tiltaksvilkåret støtter noen saksbehandlere seg på tiltaksleverandørens vurdering. Andre igjen er uenige i argumentasjonen i tiltaksrapporten og gjør egne vurderinger knyttet til brukers funksjon og begrensninger.

«Man har tatt en slags kartlegging [...] så har man egentlig ikke prøvd det ut i praksis. [...] Jeg sliter litt med å se at man har gjort en objektiv vurdering [...] Så jeg ville forsøkt han ut i et tiltak der han kan prøve seg for å kartlegge arbeidsevnen og se hvor mye han eventuelt kan jobbe.» – Informant #5 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 10)

Disse funnene synliggjør at tredjeparters vurderinger ilegges ulik vekt, noe som også bidrar til variasjon i vurderingene om det gjenstår hensiktsmessig behandling og tiltak.

4.3.1.3 Vektlegging av kost-nytte hensyn

Det siste temaet synliggjør at det er variasjon i hvorvidt saksbehandlere tar kost-nytte hensyn når de vurderer hensiktsmessigheten ved videre behandling og tiltak. Enkelte legger til grunn at en skal forsøke alt som kan gi bedring, særlig hos unge søkere, mens andre vurderer om de økonomiske og menneskelige omkostningene forsvaret den potensielle gevinsten med å gjennomføre mer behandling og tiltak.

«Og så er vi litt inne på [...] om det er rett ressursbruk. Hvis vi krever at de skal gjennom et nytt tiltak [...] er det kun for [å få] en ny rapport som fastslår at det er null arbeidsevne?» – Informant #4 (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026, s. 10)

Her ligger det også en vurdering rundt hvorvidt videre behandling vil ha en praktisk betydning for brukers muligheter til å fungere i det ordinære arbeidslivet. Eksempelvis om søker vil ha behov for langvarig og tett oppfølging, som kan være lite realistisk å få gjennomført gitt de ressursene en har tilgjengelig til oppfølging.

«I en ideell verden hadde jeg kanskje ønsket at en hadde fått mer tid og mer tett oppfølging over lang tid. Der en kanskje da kunne fungert i, om ikke i en halvjobb, så i en liten stillingsgrad. [...] Men da er de rosa skyene og enhjørningene tilbake, da. [...] I en ideell verden hadde vi villet finne ut det. I praksis så hadde vi jo ikke funnet ut. I praksis hadde hun fått innvilga.» – Informant #2 (Standal, Gjosund, Plasil & Skarli, 2026, s. 11)

Disse argumentene ser vi kan være med på å vippe avgjørelsene mot innvilgelse selv der saksbehandlerne i utgangspunktet er i tvil. Funnene i artikkelen synliggjør derfor avveiningene mellom strenge krav og en praktisk verden som saksbehandlerne må ta hensyn til.

4.3.2 Hvilken rolle har søkers motivasjon, flere samtidige lidelser, og veileders egen argumentasjon for saksbehandlerne vurderinger? – En kvalitativ vignettstudie

Den andre analysen av skjønnsutøvelse i praksis undersøkte om endringer knyttet til de tre faktorene hadde betydning for saksbehandlerne vurderinger og begrunnelser. I de fleste intervjuene kom informantene selv inn på faktoren som var endret, noe som taler for at disse var relevante for deres vurderinger. Funnene for hver faktor presenteres under.

4.3.2.1 Søkers motivasjon

I første sak ble søkers motivasjon endret i de to variantene. Resultatene viser at motivasjon i mindre grad er utslagsgivende for hvilke vurderinger som gjøres. At det er gjort riktige og hensiktsmessige behandlinger og tiltak oppleves derfor som viktigere enn søkers jobbønske og motivasjon.

Likevel ser vi beskrivelser som kan tyde på at det har en betydning for helhetsvurderingene i saken. I versjonen hvor søker har høy motivasjon beskrives dette som at vedkommende har et arbeidsønske, men at hun har prøvd mye uten å få det til.

«Så jeg fikk inntrykk av at [...] hun ønsker hele tida å finne jobb, men hun klarer ikke ordinært arbeid. [...] Men nå syns jeg jeg kan innvilges. Og jeg føler hun prøvde [...] Hun har selv sagt flere steder at hun vil finne jobb.» – Informant #1

Hvordan dette slår ut på begrunnelser ser vi likevel varierer. Noen saksbehandlere vurderer at mye er forsøkt og med høy innsats, og legge til grunn at mer enn dette er lite trolig mulig å få til i det ordinære arbeidsliv. Andre igjen vurderer at en bør prøve mer fordi personen har et så sterkt jobbonske.

«her er det avslag [...] det kan jo godt tenkes at hun hadde kunnet funke i en veldig liten tilpassa stilling en annen plass [...] [frivillig arbeid] krever jo at du vil det sjøl. At du har i hvert fall en liten motivasjon. [...] Jeg tror i denne situasjonen er det ganske relevant.» – Informant #4)

Dermed kan høy motivasjon påvirke begrunnelser både i retning av at alt hensiktsmessig er utprøvd, men også som argumentasjon for at en må prøve mer.

Lav motivasjon beskrives gjennomgående som et rødt flagg, uten at saksbehandlerne nødvendigvis legger særlig stor eksplisitt vekt på det når de begrunner søknadens utfall. Usikkerhet rundt årsakene for den lave motivasjonen trekkes frem av flere av informantene, og de beskriver at det er uklart om den lave motivasjonen skyldes helseproblemer. Dette vil i så tilfelle være formildende for at en ikke får gjennomført oppfølgingen på ønsket måte.

«Selvfølgelig er det viktig at brukeren har motivasjon og er villig til å stille opp i tiltak. Hvis det utelukkende er at jeg ikke har lyst, eller at det er motivasjonen som styrer, så er det kanskje litt vanskelig å anse at alle tiltak har blitt forsøkt. Men hvis det er tydelige helsemessige begrensninger som styrer den motivasjonen ... da er det lettere å anslå at alt tiltak har blitt forsøkt.» – Informant #5

Vi ser derfor at søkers motivasjon for arbeid blir diskutert i sakene. Likevel blir søkers motivasjon i liten grad eksplisitt trukket frem som utslagsgivende for hvorvidt vedkommende har gjennomført hensiktsmessig behandling og tiltak.

4.3.2.2 Behandlingsvilkåret

I den andre vignetten undersøkte vi hvordan saksbehandlere vurderer behandlingsvilkåret når flere lidelser inntreffer samtidig. Underliggende undersøkte vi på om de vurderer behandlingskravet for hver lidelse isolert, eller om de tar mer helhetlige vurderinger. Denne saken hadde tre varianter, en med ME og en alvorlig psykisk lidelse, kun ME-diagnose, samt en med ME og den alvorlige psykiske lidelse hvor søker motsetter seg videre behandling for sistnevnte.

I denne vignetten ser vi at saksbehandlerne gjennomgående er enige om at det mangler hensiktsmessig behandling og tiltak som potensielt kan bedre inntektsevnen for personer med en ME-diagnose.

«[...] han er under behandling som kan ha en positiv virkning på hans arbeidsevne. Og en annen ting som han ikke har forsøkt her, er et rehabiliteringsopphold. Som faktisk trekkes frem i tidligere trygderettspraksis at det er behandling som er hensiktsmessig å prøve for denne typen lidelse.» – Informant #5

Når søker også har en alvorlig tilleggsdiagnose, ser vi at vurderingene trekkes mot hvorvidt denne er behandlet, og om videre behandling for begge lidelsene har noen betydning for søkers totalsituasjon. Her vektlegges særlig vurderinger fra spesialister i helsevesenet som sier at behandlingsutfallet for tilleggsdiagnosen er usikkert. Dette gjør at flere saksbehandlere vurderer det dithen at denne lidelsen hos denne personen er lite forenlig med ordinært arbeid. Dermed slår disse saksbehandlerne seg til ro med at behandling for ME er mindre relevant.

«Vi skal ikke la de gå gjennom noe behandling som de ikke behøver i forhold til loven, i forhold til hensiktsmessig. Det er det det går på. Er det hensiktsmessig med den behandlingen? Og da vurderer jeg at det er ikke hensiktsmessig i lovens forstand fordi personen vil ikke komme ut i arbeid med den behandlinga da.» – Informant #3

På den andre siden vurderer en informant at det gjenstår hensiktsmessig behandling for begge lidelsene som kan bedre inntektsevnen, og at innvilgelse vil være for tidlig.

«Jeg mener imidlertid det ikke er dokumentert at bruker har gjennomført all hensiktsmessig behandling på ME-sykdom i denne saken. Selv om det ikke

finnes noen kjent, spesifikk behandling som kan kurere sykdommen, er det anbefalt flere tiltak og strategier som kan bidra til å bedre funksjonsnivå. Kognitiv terapi, gradert treningsterapi, mestringskurs [...] Disse tiltakene er også nevnt i Helsedirektoratet, nasjonal veileder for ME. Slik behandling er flere ganger lagt ved som relevant i rettspraksis. Dette kan jeg ikke se at bruker har forsøkt. [...] og han er under behandling nå for [den alvorlige psykiske lidelsen] som er stilt for ikke så veldig lenge siden [...] så jeg synes det er for tidlig å lande denne brukeren på varig ytelse.» – Informant #1

I siste versjon motsetter også søker seg psykoterapibehandling for tilleggdiagnosen. Dette blir i liten grad vektlagt av saksbehandlerne, der de argumenterer for at behandlingen for denne lidelsen vil være langvarig, utfallet vil være usikkert, og det er uansett uklart om personen har helse til å fungere i det ordinære arbeidsliv.

«Men skulle kanskje gått videre i behandling, men man har landa på at plagene er vanskelige å behandle. At det ikke vil medføre en bedring. For det er det vi skal tenke. For psykolog har jo uttalt det da. Og da tenker jeg at her vil man kanskje ikke komme noen vei likevel. Med at vi skal presse og si at nei, han er ikke nok behandla ... For det kunne vi ha vurdert. For jeg tenker jo at han har slitt over år. [...] Og så i tillegg kommer det [nå] at han har diagnoser som ikke lar seg behandle.» – Informant #9

Oppsummert ser vi at saksbehandlerne ikke vurderer lidelsene separat, men de ser på helheten og hvilke muligheter som finnes for lidelsen som har størst betydning for søkers nedsatte inntektsevne. Hvis denne ikke lar seg behandle, vil det ha liten betydning å behandle den andre.

4.3.2.3 Veiledernes egne vurderinger

I siste sak undersøkte vi om det har betydning om argumentasjonen om hensiktsmessigheten av tiltak og brukers arbeidsevne kommer fra veileder eller tiltaksarrangør. Her er saken konstruert med tre varianter. En variant der tiltaksarrangør i sin rapport vurderer søkers arbeidsevne. En versjon hvor tiltaksrapport kun er deskriptiv og vurderinger knyttet til arbeidsevne er flyttet til veileders arbeidsevnevurdering. Og en siste versjon hvor veileder anser tiltak som ikke hensiktsmessig. Dette betyr at tiltaksrapporten er utelatt fra dokumentasjonen, mens all informasjon og vurderinger som var i denne likevel finnes i veileders arbeidsevnevurdering.

I første versjon sier derfor tiltaksrapporten noe om hvordan bruker vil fungere i det ordinære arbeidsliv og vurderer at videre tiltak ikke er hensiktsmessig. Selv om en informant vurderer kvaliteten på denne som lite god grunnet mangel på arbeidsutprøving, gir den likevel saksbehandlerne et grunnlag for å vurdere inntektsevnen til søker.

«Han har prøvd seg. Han prøvde tiltak og det førte ikke frem. [...] Ja han var i avklaring. En måned. Ikke så veldig langvarig, men det ble avsluttet og konkludert. Ingen tilgjengelige jobber som passer.» – Informant #1

I neste versjon er tiltaksrapporten deskriptiv, og sier kun noe om hva som er gjennomført, men sier lite om tiltaksarrangørs vurderinger eller hva konklusjonen på tiltaket er. I denne versjonen er vurderingen om arbeidsevne og hensiktsmessigheten av videre tiltak flyttet til veileders arbeidsevnevurdering. Her ser vi at dette endrer saksbehandlerens syn ganske tydelig, og de vurderer nå tiltaksrapporten som tilnærmet verdiløs og at tiltaksvilkåret ikke er oppfylt.

«Og så har vi jo en sluttrapport [...], men den syns jeg egentlig ikke var så veldig bra. Med at den egentlig ikke hadde noen klar konklusjon [...] Og da lurer jeg jo litt på, OK, men hva vurderer tiltaksarrangør eller jobbspesialist? Og det er jo på en måte ikke noen tvil om at han er syk, og det er jo tydelig at funksjonen er redusert pga. de ulike plagene. Men jeg syns fortsatt ikke at det fremgår noen tydelig arbeidsavklaring.» – Informant #4

Mot slutten av intervjuene forklarte vi informantene at vurderingene i tiltaksrapporten var flyttet til veilederes arbeidsevnevurdering. Dette opplevdes som lite nyttig da det ikke forventes at veiledere gjør egne vurderinger.

«Det å flytte vurderingen til veileders arbeidsevnevurdering er litt uhensiktsmessig fordi saksbehandler betrakter veileders arbeidsevnevurdering kun som oppsummerende, noe som vil si at den ikke blir vektlagt.» – Informant #6

I siste versjon er det ikke gjennomført arbeidsrettet tiltak, men den samme informasjonen om søkers arbeidsevne og vurderinger om at videre tiltak ikke er hensiktsmessig finnes nå i sin helhet i arbeidsevnevurderingen utarbeidet av veileder. Her ser vi også tydelig at saksbehandlerne vurderer dette som ikke tilstrekkelig. De

ser likevel argumentasjonen som fornuftig, men problematiserer at det ikke finnes noen dokumentasjon på det veileder fremlegger.

«De mener at han er ferdig. Syns det er veldig ... Han har jo en jobb. Og du kan jo få arbeidsrettede tiltak med mål om å beholde jobb [...] Når han sliter litt med angst, så tenker jeg at her burde man først satse på der han faktisk har et bein innenfor. Og se om det kan gå. Ja ... Nei, jeg føler det må prøves litt mer, ja.» – Informant #3

«Det var vel ganske kjapt med å konkludere om at tiltaksgjennomføringa er jo ikke der. Så det er jo ikke tilstrekkelig i det hele tatt.» – Informant #8

Denne vignetten tyder, som forventet, på at veiledernes egne vurderinger ikke er tilstrekkelig for å vurdere om tiltaksvilkåret er oppfylt. Saksbehandlerne ser på arbeidsevnevurderingen som en oppsummering av annen dokumentasjon som finnes i saken, og vurderinger som finnes i denne må dokumenteres av en tredjepart.

5. Diskusjon

De samlede funnene i HENSIKT-prosjektet viser at hensiktsmessighetsvilkårene i folketrygdloven §12-5 gjennomgående forstås og praktiseres strengt, både i juridisk forstand og i Navs saksbehandling. Vi finner ikke særlige kulturelle forskjeller på tvers av enheter på samme nivå. Resultatene tyder derfor på at geografiske forskjeller i uføretrygd (se f.eks. Kalstø og Danielsen, 2022) i større grad kan knyttes til andre faktorer enn ulike kulturelle praksiser.

Likevel avdekker prosjektet et tydelig spenningsforhold mellom juridiske, medisinske og sosialfaglige vurderingslogikker, samt mellom kontornivåets og forvaltningens forståelse av hva som anses som hensiktsmessig. I dette kapitlet diskuteres disse overordnede funnene, og konsekvensene de kan ha for skjønnsutøvelse, saksbehandlingsprosesser og rettssikkerhet i uføretrygdsaker.

5.1 Balansen mellom likebehandling og individuelt skjønn

For det første synliggjør resultatene utfordringer i balansen mellom likebehandling og individuelt skjønn. Gjennomgående ser vi at hensiktsmessighetsvilkårene forstås strengt i Nav. Dette er i tråd med en streng arbeidslinje, og føringer fra rundskriv og praksis fra Trygderetten (Arbeids- og velferdsetaten, 2000; Billbo & Wibye, 2024). Vi ser likevel at til tross for at en streng tolkning er i tråd med føringer, er det også tendenser til at vilkårene tolkes ulikt og at alle relevante hensyn ikke trekkes inn i hensiktsmessighetsvurderingene i §12-5. Eksempler i dette prosjektet kan vi se knyttet til den strenge tolkningen av behandlingsvillåret i Trygderetten og blant saksbehandlere i forvaltningen (Billbo & Wibye, 2024; Standal et al., 2025), men også i variasjonen som synliggjøres når saksbehandlere i NAY vurderer like saker (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026).

Resultatene fra sammenstillingen av Trygderettens praksis og gjeldende rett viser i all hovedsak at Trygderetten tolker §12-5 strengt og at praksisen er i samsvar med gjeldende rett. I Trygderettens praksis er det imidlertid en tendens til at handlingsrommet for medisinske, skjønnsmessige vurderinger utvides på bekostning av juridiske, skjønnsmessige vurderinger som snevres inn eller stenges. Dette skjer enten ved at vilkårene i §12-5 første ledd tolkes ulikt, eller ved at hensynene i andre ledd ikke trekkes inn i hensiktsmessighetsvurderingen. Det at praksisen ikke er i

tråd med gjeldende rett kan utfordre rettssikkerheten til brukerne. En slik praksis kan utvikles der rettskilder som forvaltningen selv produserer skaper rammer for vurdering som i liten grad tar hensyn til lovtekst og lovforarbeider (Ikdahl, 2021; Nordrum & Ikdahl, 2022).

På den andre siden viser vignettstudien at saksbehandlere hos NAY likevel tar individuelle og helhetlige skjønnsmessige vurderinger når flere lidelser inntreffer samtidig. Dette kan dermed tyde på at ansatte er innforstått med at hensiktsmessighet skal forstås strengt og legger en del forventninger til grunn for hva som burde gjennomføres. Samtidig tar de også helhetlige hensyn knyttet til arbeidsmulighetene søker har i praksis. Dette er i tråd med hva en ville forvente om byråkraters avveininger mellom formelle krav og forventninger, og en praktisk virkelighet (Lipsky, 2010).

5.2 Hensiktsmessig eller hensiktsløst?

Et annet hovedfunn i dette prosjektet er forskjeller i forståelse og praksis mellom Nav-kontorenes veiledere og forvaltningen. Kontornivået legger i større grad til grunn brukerens praktiske muligheter og behov, og hva som er hensiktsmessig for den enkelte brukers arbeidsmuligheter. Nav-loven påpeker at tjenestetilbud så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren (Nav-loven, 2006). Nav-kontorets veiledere vil derfor være styrt av brukernes individuelle hensyn, og besitter samtidig kontekstuell og taus informasjon som bidrar til å forklare deres vurderinger. Saksbehandlerne i forvaltningen ønsker derimot konsistens og at saken er godt belyst, og gjør vurderinger på bakgrunn av dokumentasjonen som foreligger. Forvaltningens krav til dokumentasjon henger sammen med å sikre at saken er godt belyst, som er et viktig forvaltningsprinsipp (Forvaltningsloven, 1970).

Vi ser av funnene i dette prosjektet at forvaltningens krav til dokumentasjon i utføresaker er omfattende og det stilles strenge krav til dokumentasjonskvalitet knyttet til oppfølgingens form, varighet og effekt, samt til funksjonsevne. I tillegg skal dokumentasjonen være tidsnær. Dette må også kontornivået forholde seg til, og vi ser at disse tilpasser oppfølgingen til kravene i forvaltningen, selv i tilfeller hvor kravene oppleves å ha liten betydning for arbeidsutfall. For å belyse saken best mulig kan derfor kravene bli normative, og ikke motivert av lovens hensikt, noe som gjør at en risikerer utredning, behandling og tiltak uten særlig gevinst. Tidligere forskning har også pekt på at juridisk logiske begrunnelser kan gi lite mening sosialfaglig eller medisinsk (Eriksen & Eriksen, 2023). Juridiske begreper

forstås ofte ulikt av praksisutøvere, noe som betyr at eksempelvis Nav og behandler kan ha ulik oppfatning av hva som er hensiktsmessig (Oslo Economics, 2022). Ulike begrepsforståelse og begrepsbruk kan også føre til misforståelser når sakens fakta klargjøres og i kommunikasjonen om saken mellom aktørene (Alsos et al., 2022), og som vi ser i dette prosjektet, ulik opplevelse av hvor «hensiktsmessig» videre oppfølging er (Standal, Gjørund & Skarli, 2026).

Veilederne står derfor i en krevende situasjon. De skal oppfylle Navs samfunnsmandat om å fremme overgang til arbeid, og samtidig vurdere brukerens individuelle rettigheter knyttet til ytelser (Kane, 2020). Dobbeltrullen til veiledere er velkjent problematikk, der de må skaffe tillit og bli kjent med den enkelte brukers utfordringer og muligheter, og samtidig forvalte et regelverk hvor tilgang til ytelser avhenger av gjennomføring av pålagt aktivitet (Standal et al., 2024). Veilederne må derfor balansere kravene til saksopplysning, gjennomføring og dokumentasjon med brukernes behov for forståelig og individuell oppfølging. Vi ser at ulik forståelse mellom nivåene i Nav kan føre til at det er vanskelig å forklare hvorfor det kreves videre oppfølging til brukere. Forvaltningslovens §11 stiller også krav til veiledning, og brukeren må få innsikt i hvilke forhold som er relevante for utfallet. Den allmenne moral- og rettsoppfatningen hos brukerne forutsetter at de forstår og kan si seg enige i prosessen og rettsanvendelsen, selv om utfallet av søknaden ikke ble som ønskelig (Eriksen & Eriksen, 2023). Dette synliggjør behovet for forventningsavklaringer mot bruker som gir dem innsikt i hvilke krav forvaltningen setter til hensiktsmessighet. Dette innebærer blant annet å bevisstgjøre brukerne om at den juridiske tilnærmingen til hensiktsmessighet ikke nødvendigvis sammenfaller med dagligtalebruk av begrepet, og at formålet med oppfølging derfor handler både om bedring av inntektsevnen og å belyse saken best mulig.

5.3 Kost-nytte-hensyn og byrden for brukere

Funnene i dette prosjektet illustrerer spenningen mellom brukermedvirkning på kontornivået og institusjonelle krav og styring i forvaltningen, og de ulike rollene aktører på ulike nivåer har i Nav. En utfordring som trekkes frem i datamaterialet, er hvordan kost-nytte-hensyn blir vektlagt. Her ser vi at informanter ved forvaltningen trekker frem at kost-nytte vurderinger, og vurderinger om sannsynlighet for bedring ikke er vesentlig hensyn i vurderinger av hensiktsmessighet (Standal et al., 2025). Likevel ser vi at kost-nytte vurderinger blir hensyntatt av enkelte når vi undersøker hvilken variasjon som finnes hos saksbehandlerne (Standal et al., 2026).

Når arbeidsmarkedet er preget av høye kompetansekrav og færre enklere jobber (Myklathun, 2023), er det ikke alltid realistisk at videre behandling og tiltak vil bidra til noen reell bedring av inntektsevnen i det ordinære arbeidsmarkedet til tross for at det kan bidra til en viss bedring for brukere. For mange brukere kan derfor ytterligere oppfølging ha liten sannsynlig gevinst, samtidig som belastningen og ressursbruken ved videre oppfølging kan være betydelig. Uføretrygd er også en grunnleggende rettighet, og de som oppfyller vilkårene skal få ytelsen uten at dette er unødvendig byrdefullt. Her må en derfor også vekte byrden ved å kreve flere tiltak eller mer behandling, mot å sette de i stand til å ville ta imot hjelp fra Nav på et senere tidspunkt dersom arbeidsmulighetene endrer seg (Ekelund, 2023). Både Nav-ansattes tid og arbeidsrettede tiltak er begrensede ressurser (Kalstø, 2022; Myhre & Kann, 2022; Strand et al., 2020), og konflikter i kjeden mellom kontornivået og forvaltningen om hensiktsmessigheten ved behandling og tiltak kan føre til økte transaksjonskostnader og dårlig ressursutnyttelse. Funnene reiser derfor spørsmål om forholdsmessighet og i hvilken grad Nav bør ta hensyn til vurderinger av realistiske arbeidsmuligheter, potensial for bedring og byrden for søker.

5.4 Vektlegging av kontornivåets egne vurderinger

Basert på resultatene i dette prosjektet er det derfor naturlig å stille spørsmål om kontornivåets egne vurderinger om hensiktsmessighet, spesielt knyttet til tiltaksvilkåret, kan vektlegges i større grad enn i dag. Som nevnt har veiledere på kontornivået relasjonell og kontekstspesifikk kunnskap om brukers fungering, motivasjon og lokale arbeidsmuligheter som vil kunne ha betydning for om videre tiltak er hensiktsmessig. En dreining mot større vektlegging av veilederens vurderinger vil kunne bidra til å unngå krav om oppfølging som gir liten videre verdi for vurderingen av saken, eller for å bedre brukerens arbeidsevne.

Skjønnsutøvelse foregår innen gitte rammer som er definert av lover, regler, og rettspraksis, men påvirkes også av politiske føringer og forvaltningens interne instruksjoner (Kane, 2015). Vi ser også at informantene i forvaltningen i dette prosjektet legger stor vekt på begrunnelser for de vurderingene som andre har gjort, herunder *hvorfor* de anser behandling eller tiltak som lite hensiktsmessig. Krav til begrunnelser i skjønnsutøvelse har de siste årene hatt høy prioritet, og er nødvendig for at andre skal kunne forstå og etterprøve disse vurderingene (Sivilombudet, 2023). Veilederne må derfor forholde seg til skjønnsutøvelsens rammer, og det vil være et behov for deres begrunnelser når de vurderer hensiktsmessighet. Et økt skjønnsrom for veiledere vil derfor ikke tilsi at skjønnnet er helt fritt.

Likevel vil større *vektlegging* av kontornivåets faglige skjønn kunne åpne for å hensynta helhetlige vurderinger som innebærer sannsynlighet for bedring, realistiske arbeidsmuligheter, og brukerens belastning. Dette vil kunne redusere unødvendig ressursbruk på lite hensiktsmessig behandling og tiltak, og samtidig frigjøre tiltaksgjennomføring som kan rettes mot brukere med større potensial for bedring. Samtidig vil større vekt på kontornivåets vurderinger kunne innebære en risiko for større variasjon mellom kontorene, og et stort handlingsrom kan utfordre likebehandlingsprinsippet (Molander et al., 2012). Dermed må en sikre at ansatte i Nav som anvender skjønn i uføretrygdsaker har nødvendig juridisk kompetanse og at det er systematisk kvalitetssikring som ivaretar kvaliteten i skønnsutøvelsen.

5.5 Kompetanse og kvalitetssikringssystemer

Resultatene fra dette prosjektet synliggjør at skønnsutøvelsen i uføretrygdsaker er utfordrende og ikke kan tas for gitt. Ansatte har ulik faglig bakgrunn, roller og arbeidsoppgaver. Ulike roller bidrar i utgangspunktet til en nødvendig arbeidsdeling i etaten, men øker samtidig behovet for felles forståelse av utfordringer, rettsregler og begreper. Samtidig ser vi at kvaliteten på saksopplysningene i uføretrygdsaker er varierende, og at saksbehandlerne tar pragmatiske hensyn i vurderingen av sakene. Når evidensen er usikker og dokumentasjonen variabel i kvalitet, blir faglig skjønn avgjørende, men også sårbart. Vi ser i dette prosjektet at komplekse saker bidrar til uunngåelig variasjon i skønnsutøvelsen (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026). Det er derfor viktig å erkjenne denne variasjonen i skønnsbruk, og å etablere strukturer som gjør denne variasjonen synlig og håndterbar. Dette betyr igjen at det er behov for kompetanse og systemer som sikrer kvalitet i uføretrygdsaker.

Eriksen og Eriksen (2023) anbefaler møteplasser for skønnsutøvere der en har mulighet til å samtale om de vanskelige sakene, anvende argumentasjonsprinsipper og begrunne hvordan saker og rettskilder skal vurderes og benyttes. Slike møteplasser eksisterer allerede i dag i Nav, såkalte saksdrøftingsverksteder, og disse vil være en arena som fører til økt kvalitet på refleksjon og begrunnelse, og samtidig vil bidra til kalibrering og likebehandling i og på tvers av enhetene i Nav (Eriksen & Eriksen, 2023). Beslutninger påvirkes også av sosiale faktorer som veiledernes ståsted og tanker, men også forhandlinger mellom veileder og bruker. Kollegaer kan dermed fungere som en mer objektiv part (Raaphorst & Loyens, 2020). Behovet for disse møteplassene har også blitt synliggjort i vignettstudien i dette prosjektet. Her ble deltakerne eksplisitt bedt om å vurdere saken på egen hånd, noe som kan ha bidratt til variasjonen i vurderingene (Standal, Gjørund, Plasil & Skarli, 2026).

I tillegg har Nav allerede et kvalitetssikringsledd mellom kontoret og forvaltningen, gjennom beslutterfunksjonen. Beslutterne har større avstand til bruker og kan i større grad objektivt vurdere om uføresøknaden tilfredsstillende kravene som forvaltningen legger til grunn. Dermed finnes det i dag flere systemer som skal sikre at kontornivåets egne vurderinger er faglig begrunnet, konsekvent anvendt, samt dokumentert og begrunnet på en etterprøvbar måte.

Når det gjelder behovet for økt juridisk kompetanse i Nav vil dette være aktuelt både for kontornivået, som har behov for en større forståelse for de juridiske vurderingene som blir gjort i forvaltningen, men også for forvaltningen som har behov for økt juridisk kompetanse for å bli tryggere i de helhetlige juridiske vurderingene. Større juridisk forståelse i kombinasjon med eksisterende systemer for kvalitetssikring kan også tilsi at kontornivåets egne vurderinger kan ilegges større vekt uten å gå på bekostning av likebehandlingsprinsippet.

6. Konklusjoner

HENSIKT-prosjektet har undersøkt hvordan hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 praktiseres i Trygderetten, og forstås og praktiseres i ulike enheter og for ulike roller i Nav. Resultatene viser at hensiktsmessighet jevnt over forstås strengt både i Trygderetten og i Nav. Likevel viser prosjektet variasjon i skjønnsutøvelsen i det som beskrives som komplekse saker. Resultatene viser at skjønnsutøvelsen påvirkes av juridiske rammer, ansattes organisatoriske rolle, og faktorer ved selve uføretrygdsaken som vurderes. Samlet peker prosjektet på fire hovedfunn.

For det første viser prosjektet at kravene til hensiktsmessig behandling og tiltak tolkes strengt. Dette innebærer at mye må forsøkes og gjennomføres før kravene til uføretrygd vurderes som oppfylt. Streng tolkning av regelverket er også i tråd med føringer fra Trygderetten og rundskriv, selv om disse har begrenset vekt som rettskilder. Likevel kan også en streng tolkning bidra til at rommet for skjønn snevres inn. Dette kan innebære at juridiske helhetsvurderinger som tar inn over seg kriteriene i paragrafens andre ledd, viker for mer standardiserte vurderinger.

For det andre viser analysene at det er forskjeller i hvordan hensiktsmessighet forstås på ulike nivåer i Nav. Veiledere ved kontornivået legger til grunn en dagligtaleforståelse av hensiktsmessighet der det som er fornuftig for å øke en brukers arbeidsevne vil være hensiktsmessig. Forvaltningen gjør juridiske vurderinger og er opptatt av at saken skal være godt belyst. For saksbehandlere i forvaltningen vil derfor hensiktsmessig behandling eller tiltak tilføre ny informasjon og redusere usikkerhet i saken. Denne ulike forståelsen fører til ulike vurderinger om hva som anses som hensiktsmessig, der samme oppfølging kan oppleves som hensiktsmessig for forvaltningen, men lite hensiktsmessig for veiledere og brukere.

For det tredje synliggjør resultatene dilemmaet mellom behovet for individuelt skjønn og hensynet til likebehandling. Skjønnsutøvelsen styres av hvilken behandling og tiltak som er forventet i en sak, og gjennomføring skal dokumenteres av objektive tredjeparter. Dette bidrar til at rommet for skjønn oppleves som begrenset for veiledere på kontornivået, og styrt for forvaltningen. Tydelige forventninger og krav

for hva som skal gjennomføres i en gitt situasjon vil bidra til større likebehandling, men vil kunne gå på bekostning av individtilpassede helhetsvurderinger. Dette kan føre til krav til videre oppfølging i situasjoner hvor dette oppleves som lite hensiktsmessig.

For det fjerde viser resultatene at skjønnsutøvelsen i praksis varierer, spesielt i saker som er preget av usikkerhet, mangelfull dokumentasjon og sammensatte lidelser. Dette kommer til syne blant annet i avveiningene Nav-ansatte gjør mellom strenge krav og kost-nytte hensyn. Denne spenningen ser vi tydelig hos forvaltningen som i utgangspunktet legger til grunn at en ikke kan vite utfall av behandling eller tiltak før det er gjennomført, og at sannsynlighetsvurderinger derfor ikke er relevante. Likevel ser vi at vurderinger knyttet til kost-nytte, tidsbruk ved videre informasjonsinnhenting, og sannsynlighet for bedring av inntektsevnen, blir gjort i praksis. Selv om forståelsen om regelverket oppleves som relativt omforent i forvaltningen, ser vi derfor også at hvordan de vektlegger ulike momenter i skjønnsutøvelsen bidrar til variasjon i praksis.

Samlet viser HENSIKT-prosjektet at hensiktsmessighet i hovedsak forstås strengt i etaten. Prosjektet synliggjør likevel spenningsforholdene mellom juridiske, medisinske og sosialfaglige vurderingslogikker. Forskjeller i forståelse av hensiktsmessighet mellom nivåene og variasjon i saksbehandlingen i praksis, kan bidra til friksjon i saksbehandlingen, gjentatte avklaringsrunder, og potensielt forlengede saksbehandlingsløp.

7. Praktiske implikasjoner

På bakgrunn av resultatene i dette prosjektet ser vi noen områder hvor funnene kan ha betydning for praksis og det videre utviklingsarbeidet i Nav.

Resultatene fra den juridiske analysen synliggjør behovet for en tydeliggjøring av forholdet mellom kravet om hensiktsmessig behandling og tiltak i lovparagrafens første ledd, og de helhetlige vurderingene som følger av andre ledd. Dette kan bidra til å motvirke en praksis der terskelen for hva som anses hensiktsmessig trekkes strengere enn rettskildene gir grunnlag for, og gir større rom for juridiske helhetsvurderinger i tråd med lovens formål.

De ulike forståelsene mellom nivåene i Nav synliggjør behovet for økt bevissthet om hvordan hensiktsmessighet forstås i de ulike rollene. Hva forvaltningen legger til grunn i vurderinger av hensiktsmessighet bør også kommuniseres tydelig til brukere. Dette vil bidra til at brukerne har forståelse for at hensiktsmessig behandling og tiltak handler både om å bidra til økt inntektsevne, og til å bidra til saksopplysning.

Resultatene viser at veiledere har et begrenset rom for eget skjønn, til tross for at de har nærhet og god kjennskap til brukers situasjon. Økt vektlegging av veilederes egne vurderinger kan derfor bidra til bedre ressursutnyttelse av tiltaksplasser og av Nav-ansattes tid. Dette kan likevel være en risiko for likebehandling og forutsetter derfor strukturer som sikrer juridisk fagkompetanse og objektivitet i saksbehandlingen.

Juridisk kompetanseheving, kvalitetssikringstiltak som saksdrøftingsverksteder, og flere ledd i saksbehandlingen (veileder-beslutter-saksbehandler), vil være viktige bidrag til at ansatte i Nav har en omforent forståelse for skjønnssrommet i sakene og sikre at vedtakene om uføretrygd er så presise som mulig. Juridisk kompetanseheving på kontornivået vil kunne bidra til innsikt i hvilke juridiske krav som ligger til grunn for vurderinger av hensiktsmessighet. I forvaltningen vil det bidra til at saksbehandlerne i større grad gjør helhetlige juridiske vurderinger av hensiktsmessighetsvilkårene. Opprettholdelse og videreutvikling av beslutterleddet og saksdrøftingsverkstedene, vil bidra til at en enkeltpersons vurderinger i mindre grad blir utslagsgivende. Slike strukturer kan også bidra med en objektiv og distansert vurdering av saker, som muliggjør at kontornivåets egne vurderinger kan illegges større vekt uten at det går på bekostning av likebehandling av sakene.

Anbefalingene som er presentert i dette kapitlet må forstås i lys av prosjektets formål og datagrunnlag. De representerer mulige grep som kan bidra til å redusere identifiserte utfordringer knyttet til forståelsen og praktiseringen av hensiktsmessighetsvilkåret i folketrygdloven § 12 5. Videre arbeid vil være nødvendig for å vurdere hvordan anbefalingene kan operasjonaliseres og tilpasses eksisterende rettslige og organisatoriske rammer.

Referanser

- Alsos, K., Nergaard, K., & Thorbjørnsen, S. (2022). *Velferdsordninger for selvstendig næringsdrivende. Utfordringer og tilpasninger* (No. 12). Oslo: Fafo.
- Arbeids- og velferdsetaten. (2000). *Rundskriv til ftrl kap 12 – Uføretrygd* (Nos. R12-00). Arbeids- og velferdsetaten. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r12-00>
- Berthet, V. (2022). The impact of cognitive biases on professionals' decision-making: A review of four occupational areas. *Frontiers in Psychology*, 12, 802439.
- Billbo, T., Eriksen, H.G., & Fauske, H. (upublisert). *Hvilke konsekvenser kan en innsnevring av den skjønsmessige anvendelsen av uttrykket «hensiktsmessig» ha i et rettssikkerhetsperspektiv?*
- Billbo, T., Mydland, Ø., Syversen, T. L., Glemmestad, H., & Solheim, L. J. (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp: En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner.*
- Billbo, T., Syversen, T. L., & Solheim, L. J. (2020). På sporet av kvalitet i saksbehandlingen av sosial-hjelpssaker ved Nav-kontor. *Fontene forskning*, 13.
- Billbo, T., & Wibye, J. V. (2024). *Hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 Delrapport 1 – Det juridiske perspektiv.* Universitetet i Innlandet.
- Boe, E. (2018). *Forsvarlig forvaltning.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77–101.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry.* LSU Press.
- Ekelund, R. (2023). Ut av uføret—Oppfølging av unge uføre som ønsker å jobbe. *Arbeid og velferd*, 3.

- Eriksen, A., & Eriksen, E. O. (2023). Rettssikkerhet gjennom begrunnelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 26(4), 1–14. <https://doi.org/10.18261/tfv.26.4.4>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* ((LOV-1997-02-28-19)). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19/>
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* ((LOV-1967-02-10)). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I *Profesjonsstudier*. Molander, A. og Terum, L.I. (red.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov: LOV-1814-05-17*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Guul, T. S., Pedersen, M. J., & Petersen, N. B. G. (2021). Creaming among Caseworkers: Effects of Client Competence and Client Motivation on Caseworkers' Willingness to Help. *Public Administration Review*, 81(1), 12–22. <https://doi.org/10.1111/puar.13297>
- Heum, I. (2014). *Skjønn: Perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ikdahl, I. (2021). Masseforvaltning og rettssikkerhet. I A. Løvlie, A. Hodnefeldt & K.-PS Olthuis (red.). *Festskrift–Jussbuss 50 år*, 118–130.
- Kalstø, Å.M. (2022). Aktivitet og samhandling-Hvilken oppfølging får unge som kommer til NAV. *Arbeid og velferd*, 22(1), 35–58.
- Kalstø, Å.M., & Danielsen, M. (2022). Store fylkesforskjeller i unge uføre. *Arbeid og velferd*, 3.
- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat & styring*, 25(1), 26–28.

- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak: Hvilke forhold kan påvirke utformingen av Navs enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser kan det ha for brukernes rettssikkerhet? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313–329.
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven] (2006). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20/>
- Malterud, K. (2012). Systematic text condensation: a strategy for qualitative analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(8), 795–805.
- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L., & Midtgård, T. M. (2016). *Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten*. SINTEF Digital.
- Modini, M., Joyce, S., Mykletun, A., Christensen, H., Bryant, R. A., Mitchell, P. B., & Harvey, S. B. (2016). The mental health benefits of employment: Results of a systematic meta-review. *Australasian Psychiatry*, 24(4), 331–336. <https://doi.org/10.1177/1039856215618523>
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of applied philosophy*, 29(3), 214–230.
- Myhre, A., & Kann, I. C. (2022). Kortere makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd. *Arbeid og velferd*, (2), 5–30.
- Myklathun, K. (2023). *Navs omverdensanalyse 2023-2035—4 Arbeidsmarkedet*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://data.nav.no/fortelling/omverdensanalyse/index.html>

- Nav. (2025). *Utbetalingene fra Nav økte med 51 milliarder kroner i 2024*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/nyheter/utbetalingerne-fra-nav-okte-med-51-milliarder-kroner-i-2024>
- Nordrum, J. C. F., & Ikdahl, I. (2022). En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten møter den digitale velferdsforvaltningen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25(3), 1–19. <https://doi.org/10.18261/tfv.25.3.1>
- Oslo Economics. (2022). *Drivere for klager og anker til Nav Klageinstans og trygderetten*. Oslo: Oslo Economics.
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i NAV og Trygderetten* (3:8). Oslo: Riksrevisjonen.
- Raaphorst, N., & Loyens, K. (2020). From Poker Games to Kitchen Tables: How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making. *Administration & Society*, 52(1), 31–56. <https://doi.org/10.1177/0095399718761651>
- Schiefloe, P. M., Standal, M. I., Tilset, H. D., Gjørund, G., & Liste Muñoz, L. (2022). *Læringspraksis og læringskultur i NAV–Arbeids- og tjenestelinjen: En ståstedsanalyse*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Schütze, C. (2022). Professional discretion in Swedish welfare institutions: What factors influence perceived discretion? *Journal of Professions and Organization*, 9(3), 364–376. <https://doi.org/10.1093/jpo/joac012>
- Sivilombudet. (2023). *Nav begrunner avslag for dårlig*. Sivilombudet. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/nav-begrunner-avslag-for-darlig/>
- Skogstad, L. F., Engebretsen, L. C., & Hillestad, C. S. (2023). Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak i NAV. *Arbeid og velferd*, 2.
- Standal, M. I., Gjørund, G., & Skarli, J. B. (2025). *Hvordan forstå hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i Nav? En intervjustudie fra HENSIKT-prosjektet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Standal, M.I., Gjosund, G., & Skarli, J.B. (2026). *Skjønner ikke hensikten -når veiledning møter forvaltning i uføretrygdsaker En intervjustudie om betydningen av ulik forståelse av hensiktsmessighetskravet i folketrygdloven § 12-5 i Nav*. Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6673283>.
- Standal, M.I., Gjosund, G., Plasil, T. & Skarli, J.B. (2026). *Variasjon i vurderinger av hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak i uføretrygdsaker. En kvalitativ casestudie av i skjønnsutøvelse hos saksbehandlere i Nav*. Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6673460>.
- Standal, M. I., Aasback, A. W., Svendsen, S., Gjosund, G., Iversen, J. M. V., & Røe, M. (2024). *Tjenestereisen i helseaksen—en helhetlig undersøkelse av NAVs oppfølging av arbeidstakere med helseutfordringer*.
- Stjernø, S., & Øverbye, E. (2012). *Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat» i Arbeidslinja—arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strand, A. H., Backer, A., Grønningsæter, R. A. N., & Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivisering—Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i Nav* (Fafo-rapport No. 19). Oslo: Fafo.
- Trygderetten. (2024). *Trygderetten årsrapport 2023*. Oslo: Trygderetten.
- Waddell, G., & Burton, A. K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London, UK: The Stationery Office.



NTNU Samfunnsforskning AS

NTNU Samfunnsforskning AS er et uavhengig forskningsinstitutt med tilhørende nasjonalt kompetansesenter. Vi utvikler og formidler kunnskap innenfor et bredt spekter av samfunnsfaglige og samfunnsrelaterte problemstillinger.

NTNU Samfunnsforskning AS eies i sin helhet av NTNU, og har et nært faglig samarbeid med flere miljøer ved universitetet. Gjennom faglig samarbeid søker vi berikelse både for NTNU og NTNU Samfunnsforskning AS.

Instituttet er godkjent forskningsorganisasjon og mottar årlig grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. Denne benyttes til strategisk utvikling av forskningsaktivitet og kompetansebygging.

Instituttet tilbyr beslutningsorientert og anvendt forskning og kunnskap til oppdragsgivere i offentlig og privat sektor, nasjonalt og internasjonalt.



Studio Apertura / mai 2026

ISBN-nummer: 978-82-7570-815-9 (web)

ISBN-nummer: 978-82-7570-816-6 (trykk)