

Navs begrunnelser av enkeltvedtak

Hvilke forhold kan påvirke utformingen av Navs enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser kan det ha for brukernes rettssikkerhet?

Grounds for Decisions in Work and Welfare Services

What Conditions Can Affect the Design of NAV Individual Decisions, and What Impact May It Have On Claimants' Legal Security?

Aina A. Kane

Førstelektor

Institutt for barnevern og sosialt arbeid, Universitetet i Tromsø

aina.a.kane@uit.no

SAMMENDRAG

Ut fra problemstillingen har jeg studert vedtaksbegrunnelser knyttet til arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp og intervjuet veiledere ved to Nav-kontor i Nord-Norge, for å få et innblikk i hvilke hensyn som fremstår som førende i utforming av vedtaksbegrunnelser. Jeg har analysert datamaterialet gjennom menneskerettigheter, lovgivning, aktuelle lovforarbeider og rundskriv, og juridisk litteratur.

Nav-ansattes arbeid med begrunnelser påvirkes av juridiske kunnskaper, etatsinterne rutiner/instruksjoner samt tidsressurser. Jeg fremhever hvordan brukernes rettssikkerhet kan fremmes gjennom juridisk kompetanse hos veilederne, økt synliggjøring av hvilke individuelle forhold som har ligget til grunn for vedtak, samt hvilken informasjon som er brakt inn i saken av brukeren selv. Disse vil kunne være viktige bidrag for å fremme brukernes tillit til at deres sak er vurdert tilstrekkelig.

Nøkkelord

Nav, enkeltvedtak, begrunnelser

ABSTRACT

Based on the issue, I have studied the decision-making principles related to social assistances and interviewed work coaches at two NAV-offices in Northern Norway, to gain an insight into what considerations are most prominent in drafting decision-making. The data is analyzed with respect to human rights, legislation, current legislative work and circulars, and legal literature.

Work coaches' justifying of decisions is influenced by legal knowledge, internal procedures/instructions and time resources. I emphasize how the rights of the individual can be secured through the legal expertise of the supervisors as well as increased visibility of the individual circumstances on which decisions have been taken, and what information has been brought in by the claimant. These could be important contributions to promote claimants' confidence that their case has been assessed adequately.

Key words

work and welfare, grounds for decisions, job center

INNLEDNING

I denne undersøkelsen settes søkelyset på hvordan begrunnelser av forvaltningsvedtak synliggjør de vurderinger som har ligget til grunn for vedtakenes innhold, og i hvilken grad utformingen kan ha innvirkning på rettsikkerheten til brukere av velferdstjenester.

Navs vedtak er av stor velferdsmessig betydning for deres 2,8 millioner¹ brukere, særlig når avgjørelsene innebærer innvilgelse eller avslag på tjenester og ytelser knyttet til inntektsmangel eller -tap grunnet helsemessige og/eller sosiale problemer. Nav skal ifølge angjeldende formålsbestemmelser² bidra til økonomisk trygghet og selvhjelp for den enkelte. Personer uten tilstrekkelig inntekt og med helsemessige/sosiale problemer står i stor risiko for velferdstap. Eksempelvis betinger retten til arbeidsavklaringspenger (heretter: AAP) etter folketrygdloven at søkerens arbeidsevne har blitt «nedsatt med minst halvparten» (folketrygdloven § 11-5), mens retten til stønad til livsopphold (heretter: sosialhjelp) etter sosialtjenesteloven § 18 fordrer at søkeren «ikke kan sørge for» sine livsoppholdsutgifter. Søknader som ikke oppfyller dette kravet skal vurderes også etter § 19, hvor kommunen i «særlige tilfeller» kan yte økonomisk bistand dersom personen «trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon». Rettsriktige og tilstrekkelig begrunnede vedtak er derfor et sentralt virkemiddel for å sikre tjenestemottakeres rettssikkerhet.

Representanter fra Jussbuss, en rettshjelpsvirksomhet drevet av juss-studenter ved Universitetet i Oslo, beskriver i fagbladet Juristkontakt mai 2017³ at de gjennom 541 henvendelser om sosial- og trygderett i 2016 har funnet mangelfull saksbehandling i vedtak fra

1. https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/org/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
2. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr 20 (Nav-loven, Navl) § 1, Lov om folketrygd 28. februar 1997 nr 19 (folketrygdloven, ftrl) § 1-1 og Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 18. desember 2009 nr 131 (sosialtjenesteloven, sostl) § 1.
3. <http://www.juristkontakt.no/i/2017/4/juko-2017-04b-627>

Nav. Ifølge Jussbuss uttrykker klienter bekymring for at Nav ikke har vurdert deres sak tilstrekkelig. En representant for styret i Juristforeningen i Arbeids- og velferdsetaten sluttet seg i påfølgende utgave av fagbladet⁴ til at «vedtakene i for liten grad begrunnes i den enkeltes sak (enkeltvedtak)», og forklarer det med «tekstlige standardvedtak for å effektivisere en stor saksmengde». Representanten fremhevet at Nav må prioritere saksbehandlingen høyere, herunder grundig dokumentasjon og utredninger før vedtak treffes. Hun problematiserte også at Nav-kontorene har for få jurister til «kvalitetssikring av at forvaltningsloven overholdes».

En begrunnelse skal sette tjenestemottakeren i stand til å forstå grunnlaget for vedtaket og dermed fremme tillit til at avgjørelsen er korrekt. Begrunnelsen kan også gi holdepunkter for mangelfulle vurderinger og derved motivere parten til å få sin sak overprøvd gjennom klage (Ot.prp. nr. 38 (1964–65):77–78). Navs veiledere anvender i stor grad skjønn i sin tjenesteutøvelse, og deres skjønn påvirkes av idealer som lovmessighet, formålstjenlighet og likebehandling, men også av realiteter som etatsinterne instruksjoner og tradisjoner (Kane, 2015). Jeg vil her undersøke hvilke hensyn som fremstår som førende hos et utvalg av Navs veiledere når de begrunner sine enkeltvedtak, ut fra problemstillingen:

Hvordan kan Navs utforming av vedtaksbegrunnelser ha konsekvenser for søkerens rettssikkerhet?

Navs begrunnelsesplikt

Navs vedtak tilknyttet ulike bistandsformer innebærer «utøving av offentlig myndighet» for å treffe «avgjørelser» som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», og regnes derfor som enkeltvedtak etter forvaltningsloven⁵ § 2, 1. ledd (a) og (b). Navs avgjørelser må ha hjemmel i lov, og tjenester og ytelser skal komme rettighetshavere til gode (Grunnloven §§ 113 og 104). At Navs enkeltvedtak adresserer enkeltpersoners rettigheter og plikter knyttet til livsoppholdsutgifter og velferdstjenester, berører derfor disses rettssikkerhet.

Navs enkeltvedtak skal være skriftlige og begrunnede, og begrunnelsen skal fremvise vedtakets rettslige og faktiske grunnlag, samt sentrale skjønnsvurderinger (fvl §§ 23 – 25). Navs saksbehandlingsrundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016) beskriver (til fvl § 25) at «kravene til begrunnelsen må tilpasses etter hvor viktig og inngripende avgjørelsen er for vedkommende, sakens viktighet i alminnelighet og hvilke praktiske vanskeligheter organet har med å gi en mer utførlig begrunnelse». En kan legge til grunn at enkeltvedtak om ytelser til forsørgelse er *viktige og inngripende avgjørelser* for personer uten inntekt, grunnet arbeidsledighet, sykdom eller sosiale problemer, og at Nav ikke har *praktiske vanskeligheter* med å synliggjøre sine vurderinger.

Nav skal «gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes» (fvl § 25, 1. ledd). Loven stiller ingen eksplisitte formkrav til begrunnelsen, men ut fra kravene om samtidighet og skriftlighet kan en slutte at også begrunnelsene skal være skriftlige. Nav kan unnlate samtidig begrunnelse ved innvilgelse av søknad dersom «det ikke er grunn til å tro at noen part

4. <http://www.juristkontakt.no/i/2017/5/juko-2017-05b-921>

5. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967 (forvaltningsloven, fvl).

vil være misfornøyd med vedtaket», eksempelvis hvor søkeren får innvilget omsøkt bistand eller stønadsbeløp. Navs saksbehandlingsrundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016, til § 24) presiserer at ved tvil om hvorvidt søkeren har fått fullt medhold, skal det gis samtidig begrunnelse. En reduksjon i forhold til omsøkt beløp må anses som et avslag, noe som skal begrunnes. Det samme gjelder dersom det knyttes vilkår til ytelsen (Kjønstad, Syse og Kjelland 2017:100).

Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på (fvl § 25, 1. ledd), dvs. presentere og forklare de bestemmelser fra lover, forskrifter, rundskriv etc. som er lagt til grunn for det konkrete vedtaket. Eckhoff og Smith (2014:286) påpeker at det ofte vil være «mer opplysende å gjengi regelen eller dens problemstilling med egne ord enn å sitere en komplisert tekst». Bestemmelsen åpner for å unnlate slike forklaringer dersom parten kjenner reglene, men en kan legge til grunn at begrunnelse er en såpass sentral del av Navs informasjonsplikt (fvl § 17, Navl § 15) overfor personer i sårbare situasjoner, at unntaksregelen ikke skal benyttes i særlig grad.

Begrunnelsen skal videre vise til de faktiske forhold vedtaket bygger på (fvl § 25, 2 ledd). Når vedtaket bygger på innkommet søknad, kan en gå ut fra at parten selv har inngitt de relevante opplysninger, supplert av opplysninger Nav har etterspurt. Eckhoff og Smith (2014:287) presiserer at de viktigste faktaopplysninger som har påvirket forvaltningsorganets skjønnsvurderinger skal fremgå av begrunnelsen.

Begrunnelsen bør vise til de hovedhensyn som har vært avgjørende ved forvaltningsorganets skjønnsutøvelse (fvl § 25, 3. ledd). Skjønnsutøvelse kan omhandle bruk av skjønnsmessige lovvilkår, f.eks. «arbeidsevne nedsatt i en slik grad at [...]» (ftrl § 11-5) og «i særlige tilfeller» (sostl § 19). Her skal forvaltningsorganet synliggjøre hvilke vurderinger som har vært bærende i saken (Kjønstad et.al. 2017). Loven presiserer ikke *hvilke* skjønnsvurderinger som bør vises til i begrunnelsen, ut over «de hovedhensyn som har vært avgjørende, samt at det som «i alminnelighet [vil] være tilstrekkelig» med en «henvisning til retningslinjene», dersom slike er gitt. Ifølge Eckhoff og Smith (2014:143) er dette i hovedsak «direktiver eller retningslinjer for hvordan man skal forholde seg», gitt som instruks fra overordnede, for eksempel det ansvarlige departement. Rundskriv om hvordan lovbestemmelser skal fortolkes og anvendes er et aktuelt eksempel på slik instruks, og forvaltningsorganets bruk av rundskrivsbestemmelser bør fremgå i begrunnelsen. Navs saksbehandlingsrundskriv (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016) gir føringer for saksbehandlingsens enkelte trinn, herunder begrunnelser. Rundskriv tilknyttet folketrygdlovens og sosialtjenestelovens tjenester og ytelser er også aktuelle i denne sammenheng.

Begrepet skjønn kan innebære å «fastlegge en regels innhold og anvendelse på det enkelte tilfelle», altså et rettsanvendelsesskjønn. Videre kan skjønn omhandle individuelle vurderinger i enkeltsaker for å komme fram til den beste løsningen for brukeren, nærmere bestemt et hensiktsmessighetsskjønn (Graver 2015:238, 254). Dette er en del av det som omtales som forvaltningens frie skjønn, som ikke kan overprøves av domstolene i samme grad som et rettsanvendelsesskjønn (Eckhoff og Smith 2014; Graver 2015). Domstolene kan imidlertid overprøve hvorvidt det frie skjønn har medført myndighetsmisbruk gjennom utenforliggende hensyn, vilkårlighet, usaklig forskjellsbehandling eller har ført til en grovt urimelig avgjørelse (Eckhoff og Smith, 2014). Velferdslovgivningen inneholder dessuten en del skjønnsmessige formuleringer som skal kunne bidra til formålstjenlige

avgjørelser i enkeltsaker, basert på saksbehandlerens faglige og individuelle vurderinger. Velferdslovenes formålsbestemmelser angir overordnede mål for tjenestenes innhold (Kjønstad mfl. 2017), og er derfor førende for hvordan Nav-ansatte skal utøve sitt skjønn.

Fremgangsmåte og metodiske valg

Ved hjelp av rettsdogmatisk metode kan en fastlegge gjeldende rett på et område (Bernt og Doublet 1998:13), der hensikten er å «systematisere og beskrive de rettsreglene som gjelder på et bestemt samfunnsområde på et gitt tidspunkt» (Kjønstad, Syse og Kjelland 2017:76). Innledningsvis har jeg slik fremstilt rettskilder som omhandler begrunnelsespliktens formål, innhold og rekkevidde. Aktuelle lovbestemmelser er blitt fortolket og supplert ved hjelp av aktuelle lovforarbeider og rundskriv, samt juridisk litteratur.

Som empirisk grunnlag for min undersøkelse har jeg i 2017 studert 28 anonymiserte enkeltvedtak fra to Nav-kontorer i Nord-Norge, både innvilgelser og avslag. Av disse gjaldt 16 vedtak inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger (AAP) etter folketrygdloven § 11-5, mens 12 vedtak gjaldt økonomisk bistand etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19. Utvalget representerer ytelsesformer rettet mot målgrupper som på grunn av helsemessige og/eller sosiale problemer har behov for økonomiske livsoppholdsytelser, og derfor utgjør en særlig utfordring med tanke på søkerens rettssikkerhet. Retten til de to ytelsene reguleres av ulike lovtilkå, noe som vil påvirke både vurderinger og begrunnelser i den enkelte sak. Begrunnelsespliktens formål, innhold og avgrensninger er felles for vedtak knyttet til begge ytelsesformer. Ved å studere de 28 begrunnelsenes innhold og oppbygging, har jeg kunnet analysere hvordan utformingen har ivaretatt begrunnelsespliktens formål og innhold, jfr. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Ved samme kontorer har jeg intervjuet totalt seks veiledere med ansvar for saksbehandling og vedtaksfetting i tilsvarende saksforhold. Navs ansatte representerer en bredde av fagbakgrunner, herunder «samfunnsvitenskapelig, humanistisk, IKT, økonomisk eller juridisk bakgrunn eller har en profesjonsutdannelse som sosionom, audiograf, psykolog eller fysioterapeut» (Nav.no 2015). Mine informanter ble derfor ikke valgt ut grunnet fagbakgrunn, men grunnet at de saksbehandlet søknader om AAP etter folketrygdloven og økonomisk bistand etter sosialtjenesteloven. De hadde også ulik arbeidserfaring og fartstid i Nav. Da jeg ikke har samlet inn eller lagret personidentifiserende opplysninger, er ikke forskningsprosjektet meldepliktig (jf. NSD, Personvernombudet 2017). Ut fra en delvis strukturert intervjuguide etterspurte jeg veiledernes beskrivelser og vurderinger av hvordan de i begrunnelser synliggjør de regler, faktaopplysninger og det skjønn deres vedtak bygger på. Eksempler på spørsmål: «I hvor stor grad tenker du det er viktig at brukerne får innsikt i hvilke regler som ligger til grunn for vedtaket», «Hvordan beskriver du de faktiske opplysninger du har lagt til grunn for vedtaket?» og «Hvordan tenker du ideelt sett at Navs brukere burde fått hovedhensynene i skjønnsutøvelsen presentert i begrunnelsene?».

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015:234) kan en gjennom meningsfortolkning «ut over det som direkte blir sagt» finne fram til «meningsstrukturer og betydningsrelasjoner» i data-materialet. Ved å fortolke informantens uttalelser har jeg forsøkt å finne slike mønstre, meningsstrukturer og eksempler på hva som påvirker Nav-veiledernes utforming av vedtaksbegrunnelser.

Mitt samlede datamateriale har jeg kategorisert i tråd med rekkefølgen i forvaltningsloven § 25; begrunnelsen synliggjøring av vedtakets 1) rettslige, 2) faktiske, og 3) skjønsmessige sider. I tillegg drøfter jeg vedtaksbegrunnelsen oppbygging i lys av juridisk metode, som ifølge Eckhoffs (2001:23) klassiske definisjon innebærer å redegjøre for «hva man bygger på, og hvordan man resonnerer når man tar stilling til rettsspørsmål» ut fra gjeldende rett. Metoden omfatter både hvilke rettsregler som er relevante, deres innhold og avgrensninger, samt hvordan man ved hjelp av disse skal komme fram til en rettslig løsning på problemstillingen. Formålet er å komme fram til forsvarlige løsninger på rettslige problemstillinger, ut fra en fastlagt prosess og rekkefølge: 1) Sakens faktagrunnlag, 2) Relevant rettsgrunnlag, 3) Vurdering av om faktagrunnlaget omfattes av de vilkår som rettsgrunnlaget stiller opp, og 4) Konklusjon.

Ut fra de nevnte kategorier har jeg analysert datamaterialet ved hjelp av relevante rettskilder og faglitteratur. De forhold jeg vil påpeke er ikke generaliserbart for et større antall Nav-kontorer, men kan ha en viss overføringsverdi.

BEGRUNNELSENE SYNLIGGJØRING AV VEDTAKENES RETTSLIGE, FAKTISKE OG SKJØNNSMESSIGE GRUNNLAG

Vedtakens rettslige grunnlag

Vedtaksbegrunnelsene for AAP henviser til folketryktdloven § 11-5, som krever at søkerens arbeidsevne «er nedsatt med minst halvparten», og til Navs forutgående arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingene inneholder opplysninger om søkeren, samt Navs vurderinger opp mot kravene i § 11-5. I tillegg vedligg det i alle vedtakene et dokument som lister opp noen av søkerens partsrettigheter etter forvaltningsloven (eksempelvis retten til dokumentinnsyn og klageadgang) og forpliktelser etter folketryktdloven (eksempelvis plikten til å gjennomføre avtalte/pålagte aktiviteter).

Vedtakene om sosialhjelp gjengir sosialtjenesteloven § 18 som krever at søkeren «ikke kan sørge for sitt livsopphold» på annen måte. Det gis en kort forklaring av bestemmelsen, men uten at det vises til hvilke kilder som er lagt til grunn for Navs fortolkning av dens innhold. I begrunnelsene vises det også til at søkeren «har plikt til»/«har ansvar for»/«skal gjøre det som er mulig» for å bli selvforsørget, og disse påleggene er ulikt hjemlet i vedtakene. Noen begrunnelser viser til ordlyden i § 18 om at man primært skal «[...] sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid [...]», mens andre knytter kravet til vilkår for vedtaket, jf. lovens § 20. Ingen begrunnelser i datamaterialet synliggjør at oppfyllelse av lovkriteriene faktisk medfører at søkeren har et rettskrav på økonomisk bistand.

Nav-veilederne uttrykte ulike hensikter med å synliggjøre reglene bak sine vedtak. En uttalte at «Jeg tenker ikke bevisst på at brukere skal ha innsikt i regelverket vårt. Lovgivningen forteller meg hvorfor jeg er her, gir meg rammer og krav og forteller hva jeg skal gjøre», mens en annen fremhevet: «Det er ikke noe jeg finner på, men en lovbestemmelse, og da viser jeg til den». Disse og lignende uttalelser antyder at veiledere kan betrakte lovgivning mer som rammeverk for egen tjenesteutøvelse enn for søkerens interesser.

Angående utforming av det rettslige grunnlaget i begrunnelsene, fremholdt flere informanter at rettsgrunnlaget er tilstrekkelig beskrevet i det de omtalte som «datasystemet»,

«bokser», «maler» og «auto-tekster», eksempelvis: «Vi har malene [...] standardpakker med alle relevante paragrafer og henvisninger, og så går vi inn og kopierer inn fra rundskrivet [...]». En annen fortalte at:

Det er mye standardformuleringer, jeg husker ikke helt hva som står i standardbrev. Jeg legger ikke til noe ekstra der, de ligger jo i brevet på skjermen. Jeg kobler ikke min begrunnelse til lovteksten nei.

En informant uttrykte: «Noen gang føler jeg at vi har så mange lover og regler å jobbe etter [...] og lovene står det jo godt forklart om i vedtaksmalene våre», og en annen: «Jeg har en kompleks arbeidshverdag, så den veldige forankringen i hjemmel er ikke alltid fremst i pannebrasken». En tredje forklarte:

Vi jobber med så mange lover, og det er så viktig å få oversikt over alles situasjoner og ønsker og krav, og avklare hva Nav kan bidra med og ikke. [...] Det krever mye oversikt over regelverk, ikke bare for å kunne det selv, men for å kunne vise til brukeren.

Disse uttalelsene antyder at veilederne opplever det som krevende å saksbehandle søknader om ulike tjeneste- og ytelsesformer fordi de da må forholde seg til flere lovverk. Uttalelsene tyder også på at Nav-veiledere i stor grad støtter seg til Navs datasystemer for fortolkning og anvendelse av lovgrunnlag i enkeltsaker.

På spørsmål om hvordan de *ideelt* sett kunne tenkt seg å synliggjøre reglene som vedtaket bygger på, uttalte flere informanter at datasystemet ivaretok dette hensynet. En informant fremholdt likevel:

Jeg tenker at jeg ideelt sett skulle hatt et møte med deg, gjennomgått og forklart, slik at du kunne få stilt spørsmål. Det er ikke alle brukere som vet sine rettigheter, og mange ganger tenker jeg vi burde brukt tid på akkurat dette, å informere og forklare om hva slags lover som gjelder. Det er jo deres rettigheter og Navs ansvar.

Denne uttalelsen antyder en viss skepsis til at skriftliggjøring av begrunnelser er tilstrekkelig for å ivareta brukeren, og at skriftlige vedtak ikke bør utelukke muntlig informasjon med muligheter for spørsmål fra brukeren.

Oppsummert fremstår vedtaksbegrunnelsene i datamaterialet som relativt standardiserte med tanke på fremvisning av hvilket rettsgrunnlag vedtakene var fattet på, ved at de viser til relevante lovbestemmelser. Veilederne egne fortolkninger av lovbestemmelsenes innhold og avgrensning kommer mest til syne i sosialhjelpsvedtakene. Samtidig er AAP-vedtakene mest tydelige på at oppfyllelse av lovvilkårerne innebærer at søkeren har rettskrav på ytelsen. Informantuttalelsene tyder på at det oppleves utfordrende for veilederne å skulle beherske gjeldende regelverk tilstrekkelig, både for å kunne forstå og anvende det i sin saksbehandling og vedtaksfetting og for å kunne formidle det rettslige grunnlaget for vedtakene til sine brukere. Samtidig ytret flere informanter ønsker og behov for tid til å informere brukerne om deres rettigheter og om Navs ansvar.

Synliggjøring av vedtakenes faktiske grunnlag

I **vedtaksbegrunnelsene** tilknyttet AAP fremgår en henvisning til arbeidsevnevurderinger utført i forkant. De fleste vedtakene har arbeidsevnevurderingene vedlagt, og disse følger stort sett samme mal: 1) Helhetsvurdering av arbeidsevne, 2) Arbeidslivsforhold, 3) Arbeidserfaring, 4) Utdanning/kompetanse/ferdigheter, 5) Interesser/fritid, 6) Helse/personlige muligheter og utfordringer og sosiale/materielle forhold. Denne malen er i tråd med kravene til en arbeidsevnevurdering, jf. § 11-5. Del 3 inneholder rene faktaopplysninger, mens de andre delene også inneholder Navs vurderinger. Arbeidsevnevurderingene innledes med ordlyd som «Vi har lagt vekt på [...]» og «Følgende dokumentasjon er vektlagt [...]», og her listes opp forhold som «din egnevurdering», «samtaler mellom deg og Nav» og «din CV, samt referat fra møter mellom involverte instanser, legeerklæringer og «forhold på arbeidsmarkedet». Selv om det spesifikt vises til «samtaler mellom deg og veileder på Nav», så varierer det likevel i hvor stor grad de ulike begrunnelsene synliggjør hva som faktisk er søkerens egne uttalelser eller informasjon.

Begrunnelsene tilknyttet sosialhjelp gjengir opplysninger lagt til grunn for vedtaket, herunder arbeid, helse, boforhold, familieforhold, forsørgelse, og utgifter. Også her vises i varierende grad til om opplysningene fremgår av innhentede dokumenter eller søkerens egen informasjon gjennom skriftlig kommunikasjon eller samtaler, eksempelvis: «Nav legger til grunn for vurdering av din stønad at du er [...], «Nav er kjent med at [...], «Du har diagnosen [...], «Du er motivert for [...] og «Du trenger [...]». Det ene kontorets begrunnelse uthever overskriften «Faktiske forhold» adskilt fra overskriftene «Vurdering», «Vilkår» og «Rettslig grunnlag» mens dette fremgår samlet fra det andre kontoret. I alle begrunnelsene knyttet til sosialhjelp presenteres søkerens utgifter under faktaopplysninger, men det sondres i liten grad mellom søkerens faktiske utgifter og kommunens veiledende satser, eks: «Du har utgifter til livsopphold med kr [...] pr måned, regnet etter veiledende satser for [...] kommune» og «Ut i fra vår beregning har du en økonomi som akkurat balanserer [...]».

Nav-veiledernes beskrivelser angående hensikten med å redegjøre for vedtakenes fakta-grunnlag omfattet eksempelvis: «Ja det er jo det som er utgangspunktet for den vurderingen vi har gjort», og «Det er viktig, for da har de mulighet til å korrigere meg hvis de mener jeg har lagt feil opplysninger til grunn eller oversett noe viktig». En informant hevdet at faktagjengivelsen skal:

realitetsbeskrive at dette er deg og ditt utgangspunkt som gjør at du må gjennom noe for å nå målet. Særlig er det viktig når noen ønsker mer enn hva jeg anser som mulig, f.eks. å bli helikopterpilot, men at det ikke er gjennomførbart på grunn av helsen.

Informantene berører her temaene informasjon, medvirkning og kontradiksjon, og uttalelsene tyder på at de vurderer brukerens egen informasjon som en nødvendig plattform for at han/hun skal kunne medvirke i sin sak og også kontrahere gjennom å supplere og eventuelt korrigere det faktagrunnlag Nav har innhentet.

Angående utformingen av fakta-delen i begrunnelsene fremholdt en informant at «For fakta er det jo ingen auto-tekster, det vil si; det forrige vedtak blir lagret, og man kan gå inn og se det, videreføre et vedtak og da kan man bruke det som mal», mens en annen fortalte: «Vi er jo noe fanget av praksis, en måte å gjøre det på: 'Det er slik og slik'». En infor-

mant forklarte angående AAP-begrunnelser at «Jeg pleier å beskrive det ganske kortfattet, i og med at jeg vanligvis legger ved arbeidsevnevurderingen». Her antyder informantuttalelsene at selv om faktaopplysninger er individuelle for hver enkelt bruker, skjer det likevel en viss standardisering gjennom bruk av tidligere vedtak, gjennom å vise til arbeidsevnevurderingen, og gjennom påvirkning fra intern praksis i Nav-kontorene.

På spørsmål om hvorvidt informantene i sine begrunnelser skiller mellom opplysninger innhentet fra henholdsvis dokumenter og fra brukeren selv, opplyste de at for sosialhjelp snakker de selv eller «noen her på Nav» med søkeren før vedtak treffes. For AAP-søknader beskrev en informant at «Vel, det har med saksflyten her å gjøre, og saksmengden, så det er ikke alle jeg snakker med». En informant uttalte at «Når vi har innhentet de nødvendige dokumenter så trenger vi jo ikke å spørre personene om det samme», mens en annen beskrev at:

Hvis man egentlig har bestemt seg for et avslag, så kan jeg ringe og få en dialog på det. Jeg ønsker å forklare hva vi tenker og hva vi vurderer. Så da er det jo egentlig en kartlegging, men det avhenger av relasjonen. Min erfaring er at å snakke med brukeren, når jeg er usikker, gjør det lettere å skrive vedtaket.

En informant fortalte at «du»-formen i begrunnelsenes faktagjengivelser «tror jeg er instruks fra sentralt hold, fra et par år siden». En annen informant fremholdt at:

Når vi sier 'dine utgifter' og så skal vi ta hensyn til hva brukeren har opplyst, men her glemmes nok en del. For brukeren er jo x og y utgifter, men for Nav teller det ikke. Det skal ikke regnes med.

Disse informantuttalelsene peker på nødvendigheten av brukeren selv som kilde for faktaopplysninger om seg selv, men antyder også en praksis hvor individuelle faktaopplysninger må vike plass for ulike standarder innenfor Navs systemer.

For begrunnelser om AAP opplyste flere informanter at de prioriterte å gjengi «positive» sider av faktagrunnlaget, f.eks. «vi må fokusere på det som gir brukeren positiv støtte», og en av dem begrunner dette med at: «brukeren kan ha et bedre utgangspunkt enn han sjøl tenker, og det fins en kortere og billigere måte, og derfor, fra Navs ståsted, en bedre vei ut i arbeid».

På spørsmål om hvordan informantene *ideelt* sett kunne tenkt seg synliggjøring av faktaopplysninger i begrunnelser forklarte en: «Hadde jeg vært bruker kunne jeg tenkt meg å forstå hvorfor Nav syntes det og det var relevant og hvorfor det og det ble utslagsgivende», mens en annen fremholdt at «Ideelt sett kunne jeg tenkt meg å brukt enda mer tid på å synliggjøre personens ressurser, hva han kan, hans opplysninger, legens opplysninger. Da kunne jeg brukt det dokumentet for å backe opp vedkommende».

En informant foreslo at:

[Datasystemet] kunne hatt et avkryssingssystem i begrunnelser, med elektroniske lenker som viste til kilden. For eksempel jeg gjengir det og det fra fakta, og viser til en lenke som er en legeerklæring. Jeg viser til et lovgrunnlag, som er lenket til loven eller rundskrivet. Så viser jeg hvilke argumenter som hører til hvor, så kan brukeren sjekke det i sitt eget elektroniske arkiv.

Vedkommende begrunnet med at:

Alt som gjør at jeg sitter med et best mulig grunnlag som kan sjekkes, ikke bare synsing. I alle fall ville min synsing blitt mere synlig da. Jeg må jo tørre å mene noe, men da skal brukeren vite det. Jeg kan bake mye rart inn i ordet «vurderinger», også det som er ren synsing fra min side.

Oppsummert fremviser vedtaksbegrunnelsene i datamaterialet i varierende grad en sondering mellom rene faktaopplysninger og Navs fortolking av disse, og mellom hvilke faktaopplysninger som er søkerens egne uttalelser og hvilke som er innhentede opplysninger. Informantenes beskrivelser av påkrevde standarder og praksiser i deres arbeid tyder på at deres uttalte idealer om søkeren som primærkilde for egne opplysninger, samt søkerens rett til informasjon, medvirkning og kontradiksjon, blir satt under press. Samtidig fremviser informantene et tydelig fokus på viktigheten av at hver sak er tilstrekkelig opplyst og at søkeren klart skal kjenne seg igjen i de opplysninger som er lagt til grunn.

Synliggjøring av vedtakenes skjønnsmessige grunnlag

Vedtaksbegrunnelsene knyttet til AAP inneholder stort sett ordlyden «Vi har vurdert at [...]» eller «Nav finner det dokumentert at [...]» vilkårene er oppfylt i innvilgelsesvedtak, og «vurderer at du ikke oppfyller vilkårene» eller «kommet fram til at du ikke oppfyller krav» i avslagsvedtak. Dernest henvises det til arbeidsevnevurderinger, hvor de vedlagte viser at Navs skjønnsmessige formuleringer konsekvent omfatter ordet «vurdere», f.eks. «Etter våre vurderinger», «Det vurderes derfor [...]», «Nav vurderer at du [...]». Enkelte vedtak er imidlertid formulert slik at «Du fyller ikke vilkårene for [...]», fremstilles som en faktaopplysning – heller enn en vurdering og konklusjon gjort av Nav.

Begrunnelsene knyttet til sosialhjelp varierer mellom de to Nav-kontorene. Det ene kontorets begrunnelser knyttet til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18 inneholder ordlyd som eksempelvis «I medhold av [...]» / «Etter lov om sosiale tjenester innvilges [...]», uten særlig synliggjøring av om Nav har gjort skjønnsmessige vurderinger. Fra det andre kontoret vises også til lovbestemmelser, men her føyes også på mer skjønnsmessige formuleringer, f.eks. «Nav finner det rimelig/ikke urimelig», «Etter en konkret og individuell vurdering», «Basert på en totalvurdering av din situasjon finner Nav det rimelig», og «Etter en vurdering av din situasjon». I noen av begrunnelsene tilknyttet sosialhjelp støttes skjønnsvurderingene av referanser til og sitater fra rundskriv Hovednr. 35 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012).

Nav-veiledernes beskrivelser av hensikten med å synliggjøre skjønnsvurderinger i begrunnelser var blant andre: «Brukeren må kunne kjenne seg igjen i begrunnelsen. Det er jo ikke bare synsing fra mi side, skal ikke være det», «Ja noen ganger så må vi vise hvordan vi drøfter hva som er hensiktsmessig eller ikke», og «Vi må vise til det som har vært utslagsgivende for avgjørelsen [...] for det er jo et inngrep jeg gjør mot han. Den det gjelder skal kunne ivareta sine rettigheter overfor et stort forvaltningssystem». En informant presiserte:

Vi bør være obs på at vi her på Nav er her av en grunn, vi skal ikke bare synse. Jeg synes dette intervjuet er en oppvekker for meg. Man får jo sin måte å jobbe på her, og er ikke bevisst på å skille på hva er fakta, hva er mitt skjønn, hva er andre sitt skjønn?

Informantenes uttalelser synes å fremheve betydningen av at deres skjønnsutøvelse innebærer vurderinger av hensiktsmessighet for brukeren – som en motsats til det de benevner som «synsing». Sist siterte informant illustrerer også hvordan en forsvarlig skjønnsutøvelse betinger at hver brukers faktagrunnlag er tilstrekkelig utredet.

Angående hvordan de *synliggjør* sitt skjønn i begrunnelsene, fremkom blant andre disse refleksjonene fra to av informantene som treffer vedtak om AAP:

Mitt skjønn kommer fram i arbeidsevnevurderingen, det er der jeg utfører mitt skjønn, der jeg velger ut hva jeg vurderer å ha betydning for arbeidsmuligheter og oppfølgingsbehov [...] hvorfor jeg mener du trenger et tiltak, et kurs, tett oppfølging [...].

Av og til forteller folk noe de ser for seg de kan jobbe med, men så ser jeg på CV-en at de ikke har hatt stabil arbeidstilknytning noen gang, da er jo det en slags dokumentasjon, altså om du er 35 år og ikke har hatt stabilitet i jobb [...]. Da er det det personen forteller, sammen med CV-en – to ting som påvirker mitt skjønn, og det må jeg vise.

Flere informanter snakket om betydningen av vedtaksmyndighet, eksempelvis: «Når jeg ikke har delegasjon til å treffe mine egne vedtak så må jeg argumentere for å få det gjennom hos dem som vedtar», «Vi må begrunne for å få vedtaket godkjent» og «For å sikre at vedtaket blir slik jeg har vurdert må jeg forklare mine vurderinger tydelig for ledelsen kjenner jo ikke saken [...]». Informanter fra begge Nav-kontorene fremholdt dessuten at deres argumentasjon måtte være enda tydeligere ved avslagsvedtak enn ved innvilgelsesvedtak, f.eks. «Jeg har jo fylkesmannen i bakhodet når jeg skriver avslag», og «Jeg begrunner vurderingene mine ekstra tydelig når jeg tenker at de kan bli overprøvd i klage».

Oppsummert fremviser vedtaksbegrunnelsene forskjeller mellom de to ytelsesformene, ved at AAP-begrunnelsene i større grad framviser at vurderingene er knyttet til de skjønsmessige lovvilkårerne for ytelsen, mens begrunnelsene i sosialhjelpsvedtakene i større grad refererer til en lovbestemmelse og deretter konkluderer at søknaden innvilges/avslås. I tillegg knytter sosialhjelpsvedtakene fra det ene kontoret i stor grad skjønsvurderinger til hva som vurderes som «rimelig»/«ikke urimelig».

Informantenes beskrivelser er tydelige på at de oppfatter synliggjøring av vedtakenes skjønsmessige grunnlag som å fremvise at de har gjort individuelle vurderinger i saken. De uttrykte fokus på å fremvise hva som er veiledernes vurderinger i motsetning til sakens faktagrunnlag, synliggjøring av deres skjønsvurderinger opp mot hensiktsmessighet, og at skjønn skal være en motsats til det de benevner som «synsing». Samtidig illustrerer noen uttalelser at veiledernes begrunnelser påvirkes av hvorvidt de selv har vedtaksmyndighet.

Synliggjøring av vedtakets saksbehandlingsprosess

I **vedtaksdokumentene** synliggjøres saksbehandlingsprosessen noe ulikt. I sosialhjelpsvedtakene er begrunnelsene skrevet inn i vedtaksdokumentet, mens det i AAP-vedtakene i all hovedsak henvises til Navs forutgående arbeidsevnevurdering samt en slutning om hvorvidt denne viser at grunnvilkåret for AAP er oppfylt. I vedtakene knyttet til sosialhjelp følger begrunnelsene oppstillingen i forvaltningsloven § 25. Ingen begrunnelser viser spesifikt til hvilken rekkefølge de enkelte deler av saksbehandlingsprosessen for den konkrete søknad har hatt.

Samtlige **Nav-veiledere** henviste til «datasystemet» på spørsmål om deres rekkefølge i sin saksbehandlingsprosess fram mot et vedtak. På oppfølgingsspørsmål om hvordan de selv la opp prosessen, svarte en informant angående sosialhjelp: «Ja ofte ser jeg jo fort hva som vil bli resultatet her», og en annen: «Har han ingen penger så er jo svaret gitt». På spørsmål om hvorvidt de tenker begrunnelse mens de gjør sine vurderinger, forklarte en informant: «Nei jeg tenker dem adskilt. Vurderinger handler jo om å undersøke saken, det er jo adskilt fra begrunnelsen og noe helt annet», mens en annen forklarte at begrunnelsene skal «synliggjøre hvorfor vi har gjort den vurderingen vi har gjort». En forklarte at «Det er i sluttfasen av saksbehandlingen at jeg tenker begrunnelse, når jeg skal lage vedtaket».

På mitt konkrete oppfølgingsspørsmål «Når i prosessen skjer avgjørelsen? Finner du begrunnelse for en avgjørelse du allerede har fattet eller blir avgjørelsen resultat av dine begrunnelser?» svarte sistnevnte:

Jeg kjenner meg absolutt mest igjen i det første alternativet, jeg gjør meg ofte opp en mening i tidlig samtale i en arbeidsevnevurdering. Har jeg fått inn en søknad og ser på legerklæring og CV, danner jeg et bilde og tenker at brukeren må jo bare finne seg jobb med en gang og ikke gå her. Men når jeg treffer han så er det fort slik at mine forhåndsantakelser var feil.

Flere informanter pekte på tidsproblematikk under dette oppfølgingsspørsmålet, eksempelvis: «Det går rett og slett på min kapasitet, tid. Her er så stor saksmengde hele tida, kø inn, samtaler, saksbehandling, oppfølging, alt haster like mye», og en la til «for nå må vi alle jobbe med alt her».

Samlet tyder både vedtaksbegrunnelsene og informantenes uttalelser på at datasystemets rekkefølge fremstår som den gjeldende. Samtidig tilkjennega flere informanter at de ofte gjør seg opp en mening om konklusjon i søknader på et tidlig tidspunkt. Også her ble tidsressurs og ansvaret for flere bistandsformer trukket fram som en utfordring.

VEDTAKSBEGRUNNELSER – KONSEKVENSER FOR BRUKERNES RETTSSIKKERHET?

Rettsikkerhet for brukere av velferdstjenester fordrer at vedtak er i tråd med gjeldende lovvilkår og at de søkere som oppfyller vilkårene får de tjenester/ytelser de har rettskrav på. Dess større betydning vedtaket har for den det gjelder, dess større er dermed kravet til begrunnelsens utforming. Nav fatter individuelle avgjørelser på rettslige spørsmål, av stor velferdsmessig betydning for deres brukere. Datamaterialet i denne undersøkelsen har fremvist hvordan utformingen av vedtaksbegrunnelser både kan hemme og fremme brukernes rettsikkerhet, og jeg vil i det følgende drøfte noen av hovedfunnene.

Likhet for loven uansett vedtaksnivå?

Forvaltningslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 38 1964–65:84), fremhever hvordan forvaltningens vide fullmakter tilsier at begrunnelse av deres skjønnsutøvelse bør skje «i så stor utstrekning som mulig», og at dette vil være en fremmede faktor for «ensartethet og likhet i forvaltningen» gjennom at praksisen vil kunne danne grunnlag for retningslinjer. Flere

Nav-veilederne beskrev hvordan de særlig måtte synliggjøre og argumentere vedtakets rettsgrunnlag i begrunnelser ved vedtaksforslag som skal godkjennes/fattes av overordnet, og når det gis avslag som kan overprøves ved klage. Dette illustrerer hvordan veilederens begrunnelser ikke bare skal informere brukeren, men også overbevise overordnet vedtaksmyndighet. Slike beskrivelser antyder at juridiske rammer for tjenester og ytelser oppfattes ulikt av Navs ansatte på ulike nivåer, noe som kan medføre ulik oppfatning av rammer for handlingsrom i enkeltsaker. En ulik praksis innebærer en risiko for brudd på likebehandlingsprinsippet (Grunnloven § 98), samt for vilkårlighet i tjenesteutøvelsen. Samtidig fremholdt Nav-veilederne at de ønsket å bruke mer tid på å informere brukerne selv om sine rettigheter og om Navs ansvar, og det kan tenkes at jo mer kunnskaper brukerne har om dette dess mer kan eventuelle ulikheter i de ulike vedtaksnivåer utjevnes. Disse hensynene er sentrale i Navs sikring av brukernes rettsikkerhet.

Forhåndsbestemte standarder eller søkerens opplysninger som faktagrunnlag?

Navs enkeltvedtak innebærer avgjørelser i enkeltsaker med individuelle saksforhold, og instansen skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtaket treffes (fvl. § 17). Vedtaksbegrunnelsene i datamaterialet sonderer i varierende grad mellom søkerens egne opplysninger og opplysninger innhentet fra andre kilder. Siden enkeltvedtak også representerer avgjørelser på rettslige spørsmål, har de likheter med domsavgjørelser. Domsavgjørelser skal ifølge tvisteloven⁶ § 19-6 (5) i tillegg til «sakens bakgrunn» også beskrive «partenes rettslige og faktiske anførsler så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen». En saksbehandlingspraksis som ikke fremviser tydelig skille mellom reelle faktaopplysninger og forhåndsbestemte standardsatser, og som ikke sikrer brukerens rett til medvirkning og kontradiksjon (jf. Nav-loven § 15) innebærer risiko for at saken ikke blir tilstrekkelig utredet. Dette øker risikoen for at vedtaket ikke blir korrekt og i tråd med Navs formål om økonomisk sikring, arbeidsfremmende bistand og egenforsørging.

Her vil kravet om at domsavgjørelsers begrunnelser særskilt skal fremvise partenes egne faktiske anførsler ha overføringsverdi til forvaltningsvedtak, da et slikt krav ville pålegge Nav å synliggjøre hvordan parten selv har fremstilt sin situasjon, sine behov, og ønsker/krav. Dette kan tenkes å enda bedre sette parten i stand til å forstå eller eventuelt påklage vedtaket. Samtidig skal dette ikke gå på bekostning av effektivitetshensyn, jf. Navs plikt til å «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (fvl § 11). Nav-veilederens fokus på at faktagrunnlaget i hver sak var utgangspunkt for vurderinger, en realitetsbeskrivelse av søkerens situasjon, og derfor viktig for eventuelle korreksjoner fra brukeren, er egnet til å fremme brukernes rettsikkerhet. En dialog mellom Nav og hver bruker, tilpasset sakens art, kan sikre at brukerens synspunkter på egen situasjon blir innlemmet i det som fremstilles som faktagrunnlaget for de vedtakene som fattes.

Informantenes fokus på å fremheve positive sider av faktagrunnlaget kan ivareta en god hensikt om å fremme motivasjon og aktivitet hos brukeren. Samtidig risikerer man å undergrave «negative» faktaopplysninger som f.eks. dårlig helse, tidligere mestringstap og sosiale problemer. I så fall foreligger ikke et objektivt faktagrunnlag, men derimot en mer

6. Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) 17. juni 2005 nr 90.

tilpasset versjon påvirket av Navs måltanking om «flere i arbeid og aktivitet og færre på stønader».7 «Du-formen» i vedtakene kan dessuten illudere en relasjon mellom brukeren og Nav heller enn et makt/avmakts-forhold, og gi brukeren overdreven tillit til at faktagrunnlaget er korrekt gjengitt. Navs vedtaksbegrunnelser bør derfor skille tydeligere mellom fakta og vurderinger, og den ene informants konkrete idé om å ta inn lenker til primærdokumentene i begrunnelsene er vel verdt å vurdere.

Økonomisk sosialhjelp som rettighet eller veldedighet?

Søkere som «ikke kan sørge for» sine livsoppholdsutgifter gjennom arbeid eller andre inntektskilder, «har krav på økonomisk stønad» (sostl. § 18, 1. ledd). Når begrunnelsene fra det ene Nav-kontoret inneholder vurderingsmomenter som «rimelig» og «ikke urimelig», er det momenter som går ut over lovens krav. Dette er egnet til å gi vedtaksmottakerne inntrykk av at rimelighetsvurderinger er reelle vilkår eller at Nav har adgang til å stille tilleggs-vilkår, noe som ville vært i strid med kravet om lovhjemmel ved myndigheters inngrep, jf. Grunnloven § 113. Slike formuleringer er derfor egnet til å kunne tilsløre mer subjektive og ikke etterprøvbare kriterier som reelt har ligget til grunn for avgjørelsen, noe som i stor grad kan utfordre brukernes rettsikkerhet.

Når vedtaksbegrunnelser knyttet til sosialhjelp videre fremhever brukerens plikter i langt større grad enn deres rettigheter etter loven, kan det tilsløre Navs informasjons- og veiledningsplikt overfor brukerne (sostl. § 17, fvl. § 11), samt plikten til å fremme formålet om å bidra til økonomisk trygghet. Både bruken av «rimelighets»-vurderinger samt det større fokus på brukerens plikter enn rettigheter er egnet til å gi inntrykk av at økonomisk bistand er en veldedighet heller enn en lovpålagt tjeneste for Nav.

Nav-veilederne beskrev det som utfordrende å ha tilstrekkelig kunnskap om de ulike lovverk, noe de fremholdt som nødvendig både for å kunne forstå og anvende det i sin saksbehandling og vedtaksfetting, og for å kunne formidle dette til sine brukere. Veiledernes uttalte holdninger til dette er egnet til å fremme Navs informasjons- og veiledningsplikt, samt formålene om økonomisk trygghet, selvforsørgelse og arbeid for den enkelte bruker. Å gi brukerne innsikt i sine rettigheter i gjeldende lovgivning for de tjenester de søker og i Navs forståelse og anvendelse av lovgivningen i deres egen sak, vil kunne bidra til økt sikring av deres rettsikkerhet.

Forutgående vurderinger eller etterfølgende grunngiving i begrunnelsene?

At forvaltningen skal «gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes» (fvl § 24, 1. ledd) innebærer at parten skal få begrunnelsen overlevert samtidig som vedtaket. Vedtakene i datamaterialet inneholder begrunnelser, og oppfyller slik dette samtidighetskravet. Ettersom forvaltningsloven § 17, 1. ledd pålegger Nav å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst «før» vedtak treffes, skal vedtaket utgjøre konklusjonen på en forutgående saksbehandlingsprosess hvor sakens rettslige, faktiske og skjønsmessige sider har blitt vurdert.

7. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

Flere informanter tilkjennega at de ofte gjør seg opp en oppfatning tidlig i saksbehandlingsprosessen. At veiledere som behandler søknader om sosialhjelp danner seg en tidlig oppfatning om utfallet, henger logisk sammen med vilkåret i sosialtjenesteloven § 18; dersom søknaden viser at personen ikke kan sørge for sitt nødvendige livsopphold grunnet pengemangel, inntreter et rettskrav på stønad. Derimot fordrer vilkårene for «vesentlig nedsatt arbeidsevne» som inngangsport til AAP mer konkrete vurderinger av innhentet dokumentasjon sett opp mot søkerens situasjon. En informant påpekte at slike tidlige oppfatninger kan vise seg å være feil.

Graver (2015:88) påpeker at «Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser *på grunnlag av en forsvarlig behandling*». Forvaltningslovens forarbeider fremhever at «Etterfølgende grunnleggning vil lett kunne få karakter av forsvar for en truffet avgjørelse, eller det søkes andre grunner etterpå enn de som virkelig var utslagsgivende» (Ot.prp. nr 38 (1964–65):78). Når flere informanter beskriver at de ofte tenker konklusjon på et tidlig tidspunkt og at begrunnelsens innhold dannes ut fra «bokser» og standardtekster som etterspørres i dataprogram, synliggjøres en risiko for at vedtak kan bli fattet uten tilstrekkelige opplysninger, søkerens egne oppfatninger eller vurderinger av lovgrunnlaget som regulerer det omsøkte. I tillegg oppstår risiko for at begrunnelser i realiteten får en forsvarende form for konklusjoner som allerede er fattet, heller enn å være reelle beskrivelser av de vurderinger som har skjedd i forkant.

At grunnlaget for avgjørelsen skal redegjøres for og vurderes i forkant av konklusjonen er i tråd med juridisk metode. Metodens bestemte rekkefølge skal sikre at hvert steg kan gjennomføres selvstendig før neste påbegynnes. En konsekvent praktisering av rettsanvendelsesprosessen vil kunne sikre at Nav-veilederne gjennomgår faktaopplysninger uten at vurderinger slår inn for tidlig, at de fortolker lovgrunnlaget mest mulig ufarget av sakens faktagrunnlag, at deres konkrete vurderingene skjer på grunnlag av det beskrevne fakta- og rettsgrunnlag, ufarget av utenforliggende hensyn, og at de treffer konklusjon sist.

Nav-veilederen i krysspess mellom idealer og Navs standarder

Nav-veilederne beskrev ulike idealer for sin saksbehandling og begrunnelse av vedtak om ytelse, herunder viktigheten av å informere sine brukere om deres rettigheter, av å ha et tilstrekkelig faktagrunnlag og av å utøve et hensiktsmessig skjønn fram mot vedtak. Samtidig problematiserte flere at deres arbeid utfordres av stor arbeidsmengde og tidsnød, interne instruksjoner, manglende juridisk kompetanse, samt saksbehandling innenfor flere tjenesteformer. Samtlige vektla bruk av «datasystemet» og ulike «standarder/standardtekster» i sitt saksbehandlingsarbeid.

Standardtekster kan bidra til likebehandling, ved at Navs brukere mottar like lovhenvisninger og -fortolkninger i sine vedtak, og ved at påkrevde temaer i begrunnelser blir dekket. Men standardisering utgjør også en risiko for at Nav-veilederne ikke vier tilstrekkelig oppmerksomhet til hvorfor og hvordan de skal begrunne sine vedtak, samtidig som brukerne legger til grunn at vedtaksfatteren selv besitter de kunnskaper som fremvises. En instrumentell bruk av standardformuleringer i Navs datasystemer medfører videre risiko for at den enkelte veileder ikke opparbeider seg tilstrekkelig forståelse av gjeldende lovverk, og derfor heller ikke anvender lovverket korrekt i enkeltsaker. Standardisering kan også

medføre at Nav-kontorene ikke vier tilstrekkelig oppmerksomhet til nødvendigheten av juridisk kompetanse hos sine veiledere.

Saksbehandlingsansvar innenfor flere ulike tjeneste- og ytelsesformer innebærer videre en risiko for at veilederne ikke får dybdekunnskap om rettsgrunnlaget for hvert saksområde og for forsvarlig saksbehandling. Nyseter (2015) problematiserer modellen hvor Nav-veilederne skal være «generalister for både arbeid, trygd og sosiale tjenester», og påpeker at ingen utdannelser gir slik samlet kompetanse. Når Nav ansetter veiledere med ulik fagbakgrunn er det nødvendig å sikre tilstrekkelig juridisk kompetanse ved alle Nav-kontor, både hos den enkelte veileder og ved å ansette jurister som kvalitetssikrere av saksbehandlingsprosedyrer. Ulike fagbakgrunner kan fremme hensiktsmessig fler- og tverrfaglig tenking rundt de bistandsformer Nav forvalter, noe som kan øke kvaliteten i vurderinger og saksbehandling. Men det kan også medføre uhenktsmessige forskjeller i hvordan veilederne vurderer individuelle saker og begrunner vedtak. Hvordan ulike fagbakgrunner påvirker skjønnsutøvelse og beslutningsprosesser i flerfaglige forvaltningsorganer er derfor et interessant tema for videre forskning.

AVSLUTNING

I denne artikkelen har jeg, gjennom studier av et utvalg vedtak m/begrunnelser og intervjuer med Nav-veiledere, søkt å belyse hvordan begrunnelsers utforming kan fremme eller hemme brukernes rettssikkerhet. Vedtaksbegrunnelser utgjør en viktig rettssikkerhetsventil for brukeren fordi han/hun der blir fremvist hvorvidt og hvordan Nav har vurdert og vektet de påkrevde vurderingsgrunnlag i hans/hennes konkrete sak. Rettsriktig utforming av begrunnelser fordrer derfor at Nav både på instans- og saksbehandlernivå har tilstrekkelige kunnskaper om hvordan lovgivningen som regulerer de enkelte tjeneste- og ytelsesformer skal forstås og anvendes i individuelle saker, hvordan saksbehandlingsprosessen skal gjennomføres generelt, og hvordan vedtaksbegrunnelser skal synliggjøre vedtakets faktiske, rettslige, og skjønnsmessige grunnlag.

LITTERATUR

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012). *Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*.
<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *Forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv – Kapittel V. Om vedtaket*. <https://www.Nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-v.om-vedtaket>.
- Bernt J.F. & Doublet, D. R. (1998). *Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære*, 5. utg. ved Helgesen, J.E. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2014). *Forvaltningsrett*, 10. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Graver H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kane A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat og styring*, 25(1), 26–28.
- Kjønstad, A., Syse, A. & Kjelland, M. (red.) (2017). *Velferdsrett II*. 5. utg. Oslo: Gyldendal Juridisk.

- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Nav.no (2015). *Utdanning og profesjoner i NAV*. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Sok+jobb+i+NAV/NAV+som+arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav>
- NSD (2017). *Må jeg melde prosjektet mitt?* http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html, Bergen: Norsk senter for forskningsdata.
- Nyseter, T. (2015). *Velferd på avveie. Reformert, verdier, veivalg*. Oslo: Res Publica.
- Ot.prp. nr. 38 (1964–65). *Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven). Oslo: Justis- og politidepartementet.