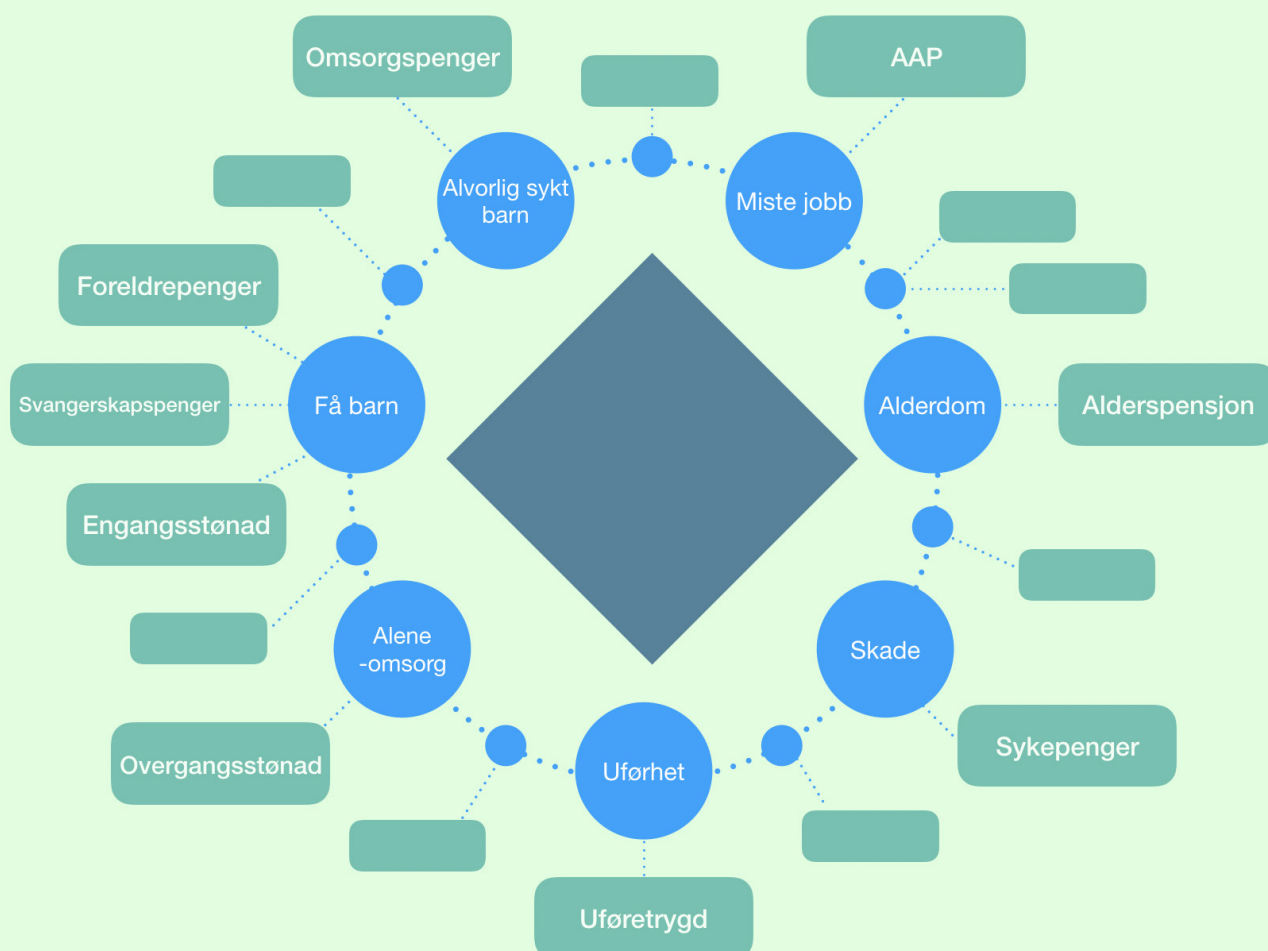


Lex Digitalis

Hendelsesorientert tildeling av velferdsytelser



Lex Digitalis

Hendelsesorientert tildeling av velferdsytelser

Til Arbeids- og velferdsdirektoratet ved Seksjon for informasjonsforvaltning

Ved mandat gitt i faget lovgivningslære høsten 2019 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede hendelsesorientert forvaltning.

Utvalget legger med dette fram sin utredning og forslag til nye regeltekster. Utredningen er enstemmig hvor ikke annet framgår.

Oslo, 3. desember 2019

Sindre Buer
Sofie Ellekjær Stavang

Åse Haram

Pernille Neple Poppe
Anine Svarstad

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn	7
1.1	<i>Om oppdragsgiver, mandat og prosess</i>	7
1.1.1	NAV	7
1.1.2	Behovet for utredningen	7
1.1.3	Mandatet	8
1.1.4	Arbeidet med JOU	10
1.1.5	Organisering av arbeidet	11
1.2	<i>Digital saksbehandling</i>	11
1.3	<i>Kunstig intelligens</i>	13
1.3.1	Hva er kunstig intelligens (KI)?	13
1.3.2	Plassering av kunstig intelligens i hendelsesorientert forvaltning	14
1.4	<i>Hendelsesorientert forvaltning</i>	15
1.4.1	Fra «Client – server» til «Å lytte til strømmen»	15
1.4.2	Et tenkt eksempel: Tildeling av dagpenger basert på søknad og hendelsesorientering	16
1.4.3	Mer om hendelser og livshendelser	17
1.4.4	Kilder til data og deling av dem	19
2	Forvaltningsrettslige prinsipper og regler	23
2.1	<i>Hvilke verdier skal forvaltningen ivareta i saksbehandlingen?</i>	23
2.1.1	Innledning	23
2.1.2	Rettsikkerhet	23
2.1.3	Effektivitet	24
2.1.4	Forsvarlig forvaltning	24
2.1.5	Demokratisk legitimitet	25
2.1.6	Personlig autonomi	25
2.1.7	Tillit	26
2.2	<i>Saksbehandlingen</i>	27
2.2.1	Den tradisjonelle saksbehandlingsprosessen	27
2.3	<i>Rettsikkerhetsgarantiene i forvaltningsloven</i>	28
2.3.1	Innledning	28
2.3.2	Veiledningsplikt	28
2.3.3	Utrednings- og informasjonsplikt	29
2.3.4	Plikten til å forhåndsvarsle	30
2.3.5	Partens opplysningsplikt	30
2.3.6	Begrunnelsesplikt	31
3	Hendelsesorienterte saksbehandlingsprosesser	34
3.1	<i>Modeller av hendelsesorienterte saksbehandlingsprosesser</i>	34
3.1.1	Prosess med umiddelbart vedtak	35
3.1.2	Prosess med forhåndstilsagn og brukergodkjenning	37
3.1.3	Prosess med saksvarsel før saksopprettelse	39
3.1.4	Prosess med forhåndsutfylt søknadsskjema	41
3.1.5	Hendelsen utløser en plikt eller mulighet for NAV til å veilede	42
3.2	<i>Prosessenes påvirkning på øvrige verdier</i>	43
3.2.1	Sårbare grupper – klassedeling mellom digitale og ikke-digitale brukere	43
3.2.2	Mulige konsekvenser for tillit ved digital hendelsesorientert saksbehandling	44
4	Behovet for regelverksendring og videre utredning	47
4.1	<i>På vei mot hendelsesorientering?</i>	47

4.1.1	Brukerens medvirkningsplikt	48
4.1.2	Forvaltningens veiledningsplikt	48
4.1.3	Forvaltningens begrunnelsesplikt	49
4.2	<i>Hendelse: Definisjon og kvalitetskrav</i>	49
4.3	<i>Hendelser: Retningslinjer</i>	51
4.4	<i>Bruk av kunstig intelligens i hendelsesorientert saksbehandling</i>	52
4.4.1	Innledning	52
4.4.2	Effektivitet	52
4.4.3	Arbeidsplasser - arbeidsledighet	53
4.4.4	Rigid lovanvendelse	53
4.4.5	Transparens og forklarbarhet	53
4.4.6	Bias	54
4.4.7	Mønstergjenkjenning og prediksjon	55
4.4.8	Utvalgets anbefalinger – kunstig intelligens	55
5	Lovgivningsteori, lovstruktur og lovteknikk	56
5.1	<i>Lovtekniske valg</i>	56
5.1.1	Lovs form	56
5.1.2	Særlov, kapittel eller spredte bestemmelser?	57
5.1.3	Øvrige betraktninger	57
5.2	<i>(Digital) samhandlingsevne og lovspråk</i>	58
5.3	<i>To ulike lovgivningsmetoder</i>	60
5.3.1	Formell lov	60
5.3.2	Forskrift	61
6	Administrative og økonomiske konsekvenser	64
6.1	<i>Innledning</i>	64
6.2	<i>Administrative og økonomiske konsekvenser ved lovendringene som helhet</i>	64
6.3	<i>Administrative og økonomiske konsekvenser ved innføring av hendelsesorientert forvaltning, eksemplifisert med tall og statistikk fra NAV</i>	65
6.3.1	Økte IKT-utgifter	65
6.3.2	Reduserte driftskostnader	66
7	Lovutkast	68
7.1	<i>Supplerende regler i forvaltningsloven som gjelder ved hendelsesorientert forvaltning</i>	68
7.2	<i>Kapittel om hendelsesorientert tildeling av velferdsytelser i folketrygdloven</i>	69
8	Kildeliste	71
	<i>Lov- og forarbeidregister</i>	71
	<i>Domsregister</i>	71
	<i>Litteratur</i>	71
Vedlegg		75
	<i>Veien fram til en JOU</i>	75

1 Bakgrunn

1.1 Om oppdragsgiver, mandat og prosess

1.1.1 NAV

Oppdragsgiveren for denne utredningen er Arbeids- og velferdsetaten (NAV). NAV er en landsdekkende offentlig virksomhet som har ansvaret for organisering og finansiering av arbeidsmarkedstiltak, trygdeytelser og sosialhjelp. Etaten forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte.¹ NAV er en av de største offentlige etatene i Norge og er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet.

1.1.2 Behovet for utredningen

I videoen «Et møte med NAV i 2035» presenterer NAV sin visjon for framtidens velferdsstat som er hendelsesorientert: *I fremtidens velferdsstat er det ikke lenger nødvendig å søke om ytelser. Ytelsene kommer automatisk inn på konto når man har krav på dem, enten det er sykepenger, foreldrepenger eller barnetrygd. I noen livssituasjoner trenger man litt ekstra hjelp fra velferdsstaten, for eksempel når man blir overflødig på jobben grunnet robotisering. Da stiller NAV opp med relasjonskompetente veiledere og komplekse dataanalyser som matcher den arbeidslediges evner med en passende stilling. Som innbygger må man gi sin tillatelse til at opplysningene som trengs til å utføre analyser og saksbehandling kan brukes. Data om den enkelte er lagret som livshendelser i en databank.*²

Visjonen om hendelsesorientert forvaltning bygger på politiske signaler som kommer til uttrykk i *St. Meld. 27 (2015–2016) Digital Agenda for Norge* og *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Dokumentene stadfester at det offentlige skal tilby offentlige tjenester med brukeren i sentrum, at det skal lages helhetlige digitale tjenester og at bruker skal levere informasjon til forvaltningen kun én gang.³ Dette skal gjøres for å gi en brukerrettet og effektiv forvaltning. Dokumentene peker også på at man gjennom bruk og gjenbruk av data i offentlig sektor vil bidra til verdiskapning både innenfor og utenfor offentlig sektor. De politiske signalene har gitt inspirasjon til utviklingen av teknologikonsepter om hendelsesorientert forvaltning. Ny teknologi åpner for nye måter å levere tjenester og ytelser på, der digitale systemer ved hendelser automatisk fanger opp data og kan handle automatisk på bakgrunn av disse. Et eksempel er barnetrygd som utbetales automatisk på bakgrunn av fødselsmelding.

¹ NAV (2013).

² NAV (2018a).

³ Meld. St. nr.27 (2015–2016) s. 12.

NAV IT har lansert et teknologikonsept de kaller «Livet er en strøm av hendelser», hvor man i stedet for å lage store databaser ser for seg en strøm av hendelser. Dette arbeidet er blitt et forbilde for digitalisering av offentlig sektor. Konseptet innebærer en omfattende modernisering og et skifte fra den tradisjonelle saksgangen. Formålet er at brukerne ikke lenger skal søke om ytelse. Dette er ment å gi gevinster som for eksempel kostnadseffektivitet og økt etterlevelse av regelverket.⁴

Konseptet har gitt opphav til spørsmål som nå søkes utredet: Hvilke problemstillinger og utfordringer står vi overfor når man bygger den digitale velferdsstaten basert på innbyggernes livshendelser? Automatisk registrering av livshendelser har sider til blant annet personvern og til prinsippet om autonomi. Hvordan kan og skal forvaltningen bruke denne informasjonen på en forsvarlig måte? Hvilken rettslig regulering er nødvendig og en forutsetning for en hendelsesorientert forvaltning? Denne utredningen har til formål å gi NAV (og andre aktører) relevante analyser og innspill på et viktig forvaltningsrettslig område.

1.1.3 Mandatet

Utvalget har blitt bedt om å vurdere om og i tilfelle hvordan hendelsesorientert forvaltning kan realiseres. Utvalget skal redegjøre for gråsoner og klare begrensninger i dagens regler, samt vurdere forslaget til ny forvaltningslov (NOU 2019: 5). Utvalget skal reflektere over hvordan digitale saksbehandlingssystemer kan se ut, og skal vurdere behovet for og konsekvenser av bruk av kunstig intelligens som en del av de digitale løsningene.

Oppdragsgiver ønsker at utvalget beskriver og diskuterer behov for endringer i eksisterende lover, beskriver og diskuterer forslag til nye lov(er) og eventuelt forskrifter og diskuterer behovet for en generell overbygning av den digitale velferdsretten.

1.1.3.1 Presiseringer og avgrensninger

For å presisere og avgrense utredningen har utvalget oppstilt ulike modeller for hendelsesorientert forvaltning i utredningens kapittel 3. Dette er gjort basert på noen gitte premisser (se nedenfor). Utvalget har drøftet hvordan de ulike modellene møter gjeldende saksbehandlingsregler og hvilket utslag de gir på forvaltningsidealer i kapittel 3-4. Deretter har utvalget drøftet lovtekniske hensyn i kapittel 5 og konsekvenser av regulering i kapittel 6. Basert på funnene i drøftelsene har utvalget foreslått nye lovregler i forvaltningsloven og folketrygdloven i kapittel 7.

Av hensyn til utredningens omfang ble utvalget instruert om å avgrense mot vurdering av forholdet til personopplysningsvernet og GDPR.⁵ Det ble presisert at det er prosessregler for

⁴ Kvernstuen (2018).

⁵ Se Personopplysningsloven.

saksbehandling som oppdragsgiver ønsket at utvalget skal utrede. Utvalget har ellers stått fritt til å vurdere hvilke sider av visjonen om hendesorientert forvaltning det ønsker å drøfte. Utvalgets innfallsvinkel har vært spørsmål knyttet til rettstilstanden og rettsutviklingen i velferdsforvaltningen. Allerede dette er et meget stort og komplisert rettsområde. Utvalget har siktet seg inn på gjeldende saksbehandlingsregler, og behovet for tilpasninger som må til for at hendesorientert forvaltning kan legitimeres. Hovedfokus har ligget på prosessuelle rettigheter og plikter i tidsrommet fra saksopprettelse fram til forvaltningens førstegangsvedtak fattes. Det innebærer at utvalget for eksempel ikke behandler klageretten, men forutsetter at en reell klagerett ivaretas.

En av utvalgets hovedutfordringer har vært å formulere regler basert på en forestilling om hvordan forvaltningen kan se ut i fremtiden. Utvalget har fått opplysninger gjennom oppdragsgiver om at ny teknologi gir muligheter for at forvaltningen kan tilby mer individuelt tilpassede løsninger enn i dag. For eksempel kan ny teknologi mer effektivt realisere ulike kombinasjoner av stønader og oppfølging basert på den enkeltes ønsker og behov. Utvalget har imidlertid basert sitt arbeid på dagens ytelsessystem. Det presiseres løpende i utredningen at det kan være behov for mer digitaliseringsvennlig lovgivning for at hendesorientert forvaltning kan virke etter sin hensikt. Dette tyder på at utredningen kommer i en «brytningstid». Arbeidet med å modernisere rettsreglene på den alminnelige forvaltningsrettens område er underveis. NOU 2019: 5 er på høring på tidspunktet for utredningen. Utvalget har blitt informert om at regelverket ikke er moderne nok, og at heller ikke forslaget til ny forvaltningslov treffer med hensyn til de rettslige problemstillingene som denne utredningen tar sikte på å belyse.

Utredningen og dens anbefalinger reflekterer at innfallsvinkelen har vært å undersøke ideen om hendesorientering på velferdsrettens område. Den tematiske plasseringen er ikke til hinder for at betraktningene som fremgår i utredningen kan ha overføringsverdi for andre forvaltningsområder. Men det er heller ikke gitt at vurderingene blir like på andre rettsområder.

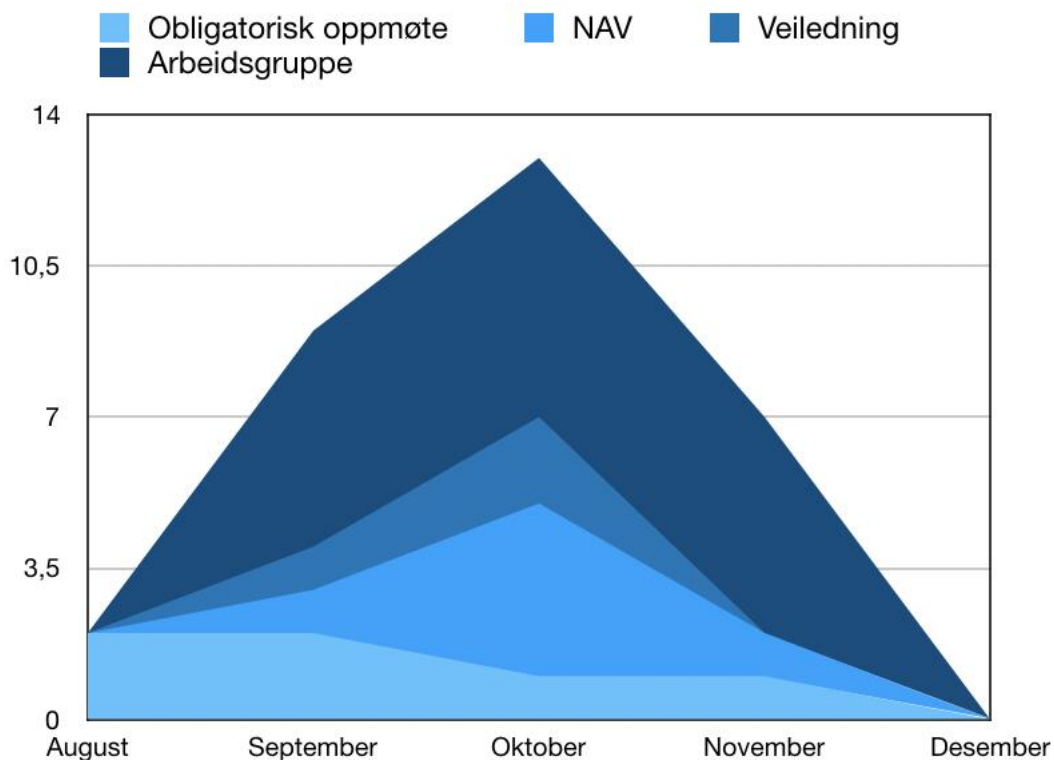
En analyse av ulike modeller for hendesorientert saksbehandling, krever i realiteten en prøving av hvordan konseptet utfordrer forvaltningsrettslige idealer som vår positive rett er utslag av. Utvalget mener det er viktig å fremheve tilgrensende, overordnede og prinsipielle temaene som har blitt avdekket og undersøkt underveis, se kapittel 3 flg. Utvalget har overveid problemstillingene, og legger følgende premisser til grunn for den videre analysen: At det utredes og tas stilling til:

→ Om visjonen er legitim, det vil si: Om det er ønskelig at staten initierer saker på de aktuelle forvaltningsområdene.

→ Veivalget om å gi forvaltningen en utstrakt fullmakt til å innhente, lagre og bruke personopplysninger til automatisert tildeling av ytelser. Med andre ord: Om visjonen på visse områder kan innebære en uthuling av retten til privatliv og personopplysningsvernet.

1.1.4 Arbeidet med JOU

Lovgivningslære (JUS5502) er lagt opp på en annerledes måte enn andre fag. Gjennom semesteret har vi deltatt på obligatoriske heldags- og halvdagsseminarer. Disse har inkludert gruppearbeid, oppstartsmøte med oppdragsgiver, utflukt til Stortinget, og skriveseminar. Arbeidsgruppen, eller Utvalget, har også hatt mange møter utover semesteret. Når det har oppstått behov for det, har vi fått god veiledning fra faglærer. Utvalget har lagt ned mange timer i arbeidet individuelt.



Figur 1: Oversikt over møter i forbindelse med JOU-arbeidet.

Utvalget jobbet en god stund med å konkretisere mandatet. Mandatet har vært krevende å forstå, men prosessen har vært interessant, og utvalget har lært masse. Oppdragsgiver ønsket at utvalget skulle finne sin egen vei. Utvalget begynte med små øvelser seg imellom. Dette ble gjort i form av at vi delte oss inn i mindre grupper, og studerte ulike trygdeytelser. Selv om dette viste seg å gå utenfor mandatet, ga det oss en start i arbeidet.

Oppdragsgiver NAV har vært en god støttespiller gjennom semesteret. Blant annet fikk vi et kurs i et internt system. Vi har også fått lære en god del om systemjuss og alt imellom:

begrepsdefinisjoner, systemarkitektur, drømmer om robotisme mv. I tillegg til å ha møter i NAVs lokaler i Sannergata 2, har oppdragsgiver også deltatt på blant annet midtveisseminar. Utvalget har fått ha «brukertesting» (presentasjon av disposisjon) på seksjonsmøte for NAV Seksjon for informasjonsforvaltning. Her fikk vi gode innspill og råd vi tok med oss videre i arbeidet. Videre har vi også hatt en skruvedag hos NAV, hvor hjelp og innspill bare var et par meter unna.

Utvalget har valgt å samle referater fra alle arbeidsmøter, møter med oppdragsgiver og veiledning med faglærer i vedlegg 1.

1.1.5 Organisering av arbeidet

Utvalget valgte å organisere seg digitalt. Med et omfattende mandat var det behov for å ha en plattform for å kunne dele tanker, ideer og materiale. Utvalget opprettet et team i Microsoft Teams som aktivt ble brukt til å dele notater, møtereferater og selvstendig arbeid.

Det ble også opprettet et team for samarbeid og kommunikasjon med oppdragsgiver. Oppdragsgiver kunne dermed komme med innspill og legge ut relevant materiale som utvalget kunne bruke i JOU-prosessen. Dette gjorde det også enkelt for utvalget å stille spørsmål til oppdragsgiver underveis.

Gruppen har også jobbet med delt utvalg i Lovdata Pro. Slik kunne utvalget dele materiale, finne tilbake til relevant materiale og skrive merknader i materialet som de andre i gruppen hadde tilgang til.

1.2 Digital saksbehandling

Bruk av teknologi har effektivisert måten man arbeider på i alle tider. Det vil være en underdrivelse å si at det ikke har skjedd mye i verdenssamfunnet fra oppfinnelsen av hjulet til oppfinnelsen av internett. Word Wide Web – tjenesten de fleste blander med internett – ble funnet opp i 1990. Med weben vokste det igjen fram nye løsninger for hvordan man arbeidet. Dette gjaldt også den norske forvaltningen, som med weben som hjelpemiddel kunne «åpne forvaltningen for innbyggerne og næringslivet.»⁶

⁶ Schartum (2017) s. 44-45.

Boks 1.1 Kort om hullkort

Utover 1800-tallet ble folketelling nærmest et problem i USA, da det stadig kom innflyttere. Folketellingen for 1880 tok hele ni år å gjennomføre. Hvordan hadde det seg da at folketellingen for 1890 bare tok én måned?

Herman Hollerith fant opp en hullkortmaskin. Denne hullkortmaskinen var inspirert av togbilletter, og teknologien var basert på veving av mønstre. Hullkortmaskinen ble en suksess. I dag kjenner vi selskapet til Hollerith som IBM.⁷

En forståelse av at forvaltningen er «digital» kan være at arbeidsverktøyene er digitale, som for eksempel at det blir brukt hjelpemidler som Word, Teams, e-mail mv. på en datamaskin. På et dypere plan er «digital forvaltning» en forvaltning som benytter seg av hjelpemidler «som kan sies å *endre utførelsen av forvaltningsoppgavene.*»⁸ En digital forvaltning kan igjen deles i tre.

For det første kan forvaltningen være digital ved å ta i bruk rettslige informasjonskilder ved hjelp av teknologisk støtte. Dette kan for eksempel være Lovdata Pro eller Rettsdata. For det andre kan det være snakk om rettslige beslutningsstøttesystemer, som kan gi saksbehandleren tolkningsstøtte til den aktuelle saken. For det tredje kan det være snakk om beslutningssystemer, hvor saksbehandler ikke nødvendigvis er med i bildet.⁹

Når utvalget omtaler «digital forvaltning» vil det være i betydning av de to sistnevnte betegnelsene. I disse betegnelsene brukes uttrykkene «beslutningsstøttesystemer» og «beslutningssystemer». Slike systemer kan omtales som «automatisert saksbehandling». Det er derfor hensiktsmessig å vise skillet mellom «automatisering» og «digitalisering» av saksbehandling i forvaltningen.

«Digitalisering» kjennetegnes av at det «legger til rette for generering av digital informasjon samt håndtering og utnyttelse av informasjon ved hjelp av informasjonsteknologi.»¹⁰ «Automatisering» er på sin side «teknikken å få systemer til å fungere uten, eller med liten grad av menneskelig medvirkning.»¹¹ Man kan med dette se på «digitalisering» som et slags paraplybegrep for blant annet «automatisering», når man for eksempel kan «automatisere» et system i en digitaliseringsprosess.

⁷ Bing (2008).

⁸ Schartum (2017) s. 13.

⁹ Schartum (2017) s. 59-60.

¹⁰ Store norske leksikon (2019), s.v. «digitalisering».

¹¹ Store norske leksikon (2019), s.v. «automatisering».

Når man snakker om «automatisert saksbehandling» vil det overordnet sett være at en datamaskin gjør bearbeidelser og forberedelser av saker, og kanskje til og med avgjør disse. Tradisjonelt har dette vært gjort av saksbehandlere alene. Et eksempel på en automatisert saksbehandling skjer ved lånesøknad til Lånekassen. Her fyller man selv inn de dataene som ikke allerede ligger inne i søknadsskjemaet, og man får vite om man får innvilget lån eller ikke med en gang.

«Automatisering» av et system kan skje helt eller delvis. Helautomatisering skjer når det ikke er nødvendig med saksbehandlere i saksbehandlingsprosessen, som i eksempelet Lånekassen. Dette er et (rettslig) beslutningssystem.¹² Når en saksbehandling er delautomatisert, vil saksbehandleren bistås av systemet. Et eksempel er NAV-systemet *Melosys*, hvor en saksbehandler, med støtte av programmet, fatter et vedtak. Dette er et såkalt (rettslig) behandlingstøttesystem.¹³

Tradisjonell automatisert saksbehandling forutsetter for det første at behandlingsregler, som for eksempel reglene i folketrygdloven, kan oversettes til programkode. Dette kalles «transformering». For det andre må de opplysningene som en saksbehandler skal basere seg på være «formaliserte».¹⁴ Det vil si at for eksempel «fornavn» er et standardisert dataelement som betyr «fornavn» både i lovtekst og i kodespråk.

Med snakk om «digitalisering» ligger det en tanke bak om at det er noe maskiner kan løse bedre enn mennesker. Ved «automatisering» er det mennesker som har «kontrollen» ved å for eksempel gjøre lovtekst til programkode. En programkode i seg selv kan ikke utøve skjønn. Å tenke helt nytt gir digitale løsninger, som kan endre menneskers hverdag totalt. Et eksempel er overgangen fra å faktisk møte opp et sted, til istedenfor å avholde møtet via mobiltelefon. Digitalisering, ved hjelp av for eksempel kunstig intelligens, kan kanskje i framtiden gi oss beslutningssystemer som kan utøve skjønn.

1.3 Kunstig intelligens

1.3.1 Hva er kunstig intelligens (KI)?

Kunstig intelligens er relevant for bruk i hendelsesorienterte systemer, og utvalget ser derfor nødvendigheten av å komme med noen innledende bemerkninger om kunstig intelligens. Teknikkene vi bruker i kunstig intelligens i dag er utviklet for titalls år siden. Likevel er det først de senere årene at utviklingen av teknologien, særlig innen maskinlæring, har skutt

¹² Schartum (2017) s. 56.

¹³ Schartum (2017) s. 56.

¹⁴ Schartum (2017) s. 46.

fart. Dette er hovedsakelig på grunn av en omfattende utvikling av datakraft og en enorm økning i tilgang på treningsdata.¹⁵

Begrepet «kunstig intelligens» eller engelsk «artificial intelligence» er hyppig brukt i nyheter, populærvitenskap og vitenskapelig litteratur. Dette skaper et brokete og uoversiktlig bilde av hva kunstig intelligens er, noe som gjør at det ikke finnes en samstemt definisjon av begrepets innhold.

For denne utredningen har utvalget valgt å legge til grunn den norske oversettelsen av Europakommisjonens ekspertgruppes definisjon av kunstig intelligens:¹⁶

Kunstig intelligens (KI) refererer til systemer designet av mennesker som, gitt et komplekst mål, handler i den fysiske eller digitale verden gjennom å oppfatte sine omgivelser, tolke innsamlede strukturerte eller ustrukturerte data, resonnere i henhold til kunnskap utledet fra disse dataene og beslutte de(n) beste handlingen(e) (i henhold til predefinerte parametre) for å nå det gitte målet.¹⁷

Med denne definisjonen kan kunstig intelligens best forstås som en sekkebetegnelse for forskjellige avanserte datateknikker. Utvalget har valgt denne definisjonen fordi den også omfatter enklere systemer med avanserte datateknikker som ikke baserer seg utelukkende på maskinlæring eller store data. Det er hensiktsmessig å ha en vid tilnærming til hva kunstig intelligens er fordi flere av problemstillingene som reises ved bruken av kunstig intelligens går igjen i varierende grad innenfor de ulike datateknikkene.

Det har tradisjonelt vært vanlig å trekke opp et skille mellom «svak» eller «spesifikk» kunstig intelligens, som er laget for å løse en eller flere spesifikt fastsatte oppgaver, og «sterk» eller «generell» kunstig intelligens med menneskelige egenskaper til å løse oppgaver uavhengig av problemområde.¹⁸ Den sistnevnte er den foreløpig futuristiske versjonen av kunstig intelligens, og i denne utredningen referer vi til den førstnevnte typen.

1.3.2 Plassering av kunstig intelligens i hendelsesorientert forvaltning

Basert på informasjonen utvalget har fått vil kunstig intelligens først og fremst brukes som beslutningsstøtteverktøy hos saksbehandlere, samt automatisere deler av saksbehandlers mer rutinepregede oppgaver. Utvalget ser seg ikke for seg at kunstig intelligens på nåværende tidspunkt kan helautomatisere saksbehandlingsprosessen. Utvalget har skrevet

¹⁵ Treningsdata: sentralt i maskinlæring for å utvikle eller forbedre programmet. Calo (2017) s. 1.

¹⁶ The High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019) s. 6.

¹⁷ Bendiksen (2019) s. 12.

¹⁸ Dette skillet har gitt opphav til en mellomvariant av de to nevnte formene for kunstig intelligens som kalles kunstig general intelligens, ofte forkorte AGI. Se Calo (2017) s. 4, fotnote 22.

en teknologinøytral lov, hvor kunstig intelligens kan brukes i saksbehandlingen. Vi forutsetter imidlertid at hvis saksbehandlingen skal overtas av kunstig intelligens vil det kreve ytterligere utredning.

I det videre vil utvalget løpende peke på hvordan kunstig intelligens kan brukes i en hendelsesorientert saksbehandlingsprosess som beskrevet, se kapittel 3. Noen konsekvenser for bruk av kunstig intelligens i saksbehandlingen drøftes i kapittel 4.4.

1.4 Hendelsesorientert forvaltning

«Brukerne får det de har krav på når de har krav på det, uten unødvendig opphold.»¹⁹

I det følgende vil vi si noe om den teknologiske endringen som muliggjør hendelsesorientert forvaltning. Det handler om måten data lagres og deles på. Informasjonen stammer fra arbeidsmøtene hos oppdragsgiver.

1.4.1 Fra «Client – server» til «Å lytte til strømmen»

I client-server modellen (det vil si: den «gamle måten») lagrer man virksomhetens data i databaser. Saksbehandlingssystemene vil spørre/be om data når det er et tjenstlig behov. Som regel er det i saksbehandlingen.

I denne modellen ligger kontrollen med tilgangen hos den avgivende virksomheten, som har lagret dataene. Det er de som har jobben med å sørge for tilgangsstyring. Hvem skal ha tilgang til hvilke data?

I hendelsesbasert arkitektur publiseres data som en strøm, som konsumentene får tilgang til ved å «lytte». I den modellen som NAV IT benytter har ikke produsenten av dataene lenger jobben med tilgangskontroll. Den utøver konsumenten selv, ved å sette parametere eller filtre, basert på (i) om det er en hendelse av interesse og (ii) om individet det gjelder er av interesse. I IT-verdenen kalles dette for «tillitsbasert tilgangsstyring». Fra et juridisk ståsted reiser dette spørsmål om å ha hjemmel eller tjenstlig behov for å hente ut opplysninger. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Når dataene strømmes er de ikke lenger bare lagret i enkeltapplikasjoner, men er bredt tilgjengelig og kan anvendes av mange ulike applikasjoner eller mikrotjenester. Disse kan også lagre hendelsene lokalt. Dette gir et mye større potensiale for endring og tilpasning.²⁰

¹⁹ Larsen (2018a).

²⁰ Larsen (2018b).

Strømming gir dessuten mulighet for å spole bakover i tid for å hente ut relevante opplysninger til å behandle saken.

Dataene kan deles med andre virksomheter ved at de lytter på spesifikke hendelser eller registreringer. Når denne hendelsen inntreffer, notifiseres konsumentene.

1.4.1.1 Tynne og tykke hendelser

En hendelse kan være «tynn» eller «tykk», avhengig av hvor mye informasjon den inneholder. En tynn hendelse inneholder minimalt med informasjon; bare akkurat nok til at mottakeren (konsumenten) kan ta stilling til om den skal agere eller ikke. En tynn hendelse kan for eksempel bære med seg informasjon om at det har skjedd en tilstandsending hos en arbeidstaker, uten noen nærmere spesifisering. Ved tynne hendelser vil konsumenten måtte innhente detaljene fra produsenten og bli underlagt tradisjonell tilgangsstyring (som beskrevet ovenfor for client-server). En tykk hendelse derimot har detaljert informasjon, f.eks. opplysninger om flere aspekter ved arbeidstakerens arbeidsforhold og grunnen til at han eller hun mistet jobben.

Tynne hendelser er gunstige både med hensyn til personvernforordningens krav til dataminimering og folketrygdlovens krav til tjenstlig behov for å bruke opplysninger. Tykke hendelser gir et mye bedre grunnlag for effektiv saksbehandling, fordi all informasjonen man trenger til å fatte et vedtak potensielt er umiddelbart tilgjengelig. Det problematiske ved dem er hjemmelsgrunlaget.

1.4.2 Et tenkt eksempel: Tildeling av dagpenger basert på søknad og hendelsesorientering

Endringen fra databaseorientert til hendelsesorientert arkitektur kan illustreres med et forenklet, tenkt eksempel som gjelder et avsluttet arbeidsforhold og tildeling av dagpenger. En arbeidstaker mister altså jobben, og arbeidsgiveren melder dette inn over A-ordningen.

1.4.2.1 Søknadsbasert saksbehandling

NAV registrerer avslutning av arbeidsforhold i Aa-registeret. Ingenting blir gjort med denne registreringen før arbeidstakeren eventuelt søker om dagpenger. Da vil saksbehandleren gjøre oppslag på hva som er registrert på vedkommende i databasen. Basert på oppslaget vil saksbehandleren vurdere behovet for å innhente flere opplysninger fra produsenten for å vurdere om vilkårene for dagpenger er oppfylt.

1.4.2.2 Hendelsesorientert saksbehandling

Ved hendelsesorientert forvaltning fanger NAV opp at

arbeidstaker har mistet jobben ved å lytte på A-ordningen eller Aa-registeret. Å miste jobben er et grunnvilkår for å få tildelt dagpenger, og ved hendelsesorientering kan NAV agere direkte uten å vente på at brukeren søker. Foruten opplysningen om at personen har mistet jobben, har NAV også umiddelbar tilgang til alle andre datakilder som trengs for å vurdere om vilkårene er oppfylt. De kan spole tilbake i datastrømmen og hente ut relevante opplysninger. Ved hendelsesorientering kan altså tildeling av dagpenger skje helt automatisk, uten at innbyggeren har foretatt seg noe.

1.4.3 Mer om hendelser og livshendelser

I NAVs egen begrepskatalog defineres hendelse som «en tilstandsending som, dersom den er interessant for NAV, skal dokumenteres eller loggføres.»

I den supplerende forklaringen står det at en hendelse både kan utløse en respons og oppstå som følge av en respons:

Respons → hendelse

Hendelse → respons

Videre står det at «hendelse» kan vise til (i) begivenheter i brukerens liv, (ii) mottak og registrering av relevante saksopplysninger og (iii) begivenheter i IT-systemene (eksempelvis feil i programvare, driftsforstyrrelse, mottak av melding i en IKT-tjeneste osv.).

Slik utvalget forstår det kan skillet mellom de to første betydningene eksemplifiseres slik:

(i) Hendelse i det virkelige liv:
Vielse

(ii) Hendelse som lagringsenhet:
Sivilstatus endres til «gift» i folkeregisteret

NAV nevner også at man kan gjøre begrepet kontekstspesifikt ved å si «brukerhendelse», «behandlingshendelse», «driftshendelse» osv.

Et alternativt begrep er «forretningssignifikant hendelse» (FSH)²¹. Ettersom vi skriver med et forvaltningsperspektiv for øyet, kan «forvaltningssignifikant hendelse» være et mer treffende alternativ. Forvaltningssignifikante hendelser kjennetegnes ved at de utløser en respons, som at en lagringsenhet oppstår eller endres. For eksempel vil det være en forvaltningssignifikant hendelse for folkeregisteret at en person gifter seg. Men at sivilstatusen endres trenger ikke utløse noen videre aksjon eller saksbehandling. Det er et mål i seg selv at folkeregisteret har registrert korrekt sivilstatus.

²¹ Arbeidsmøte med oppdragsgiver 15.10.2019.

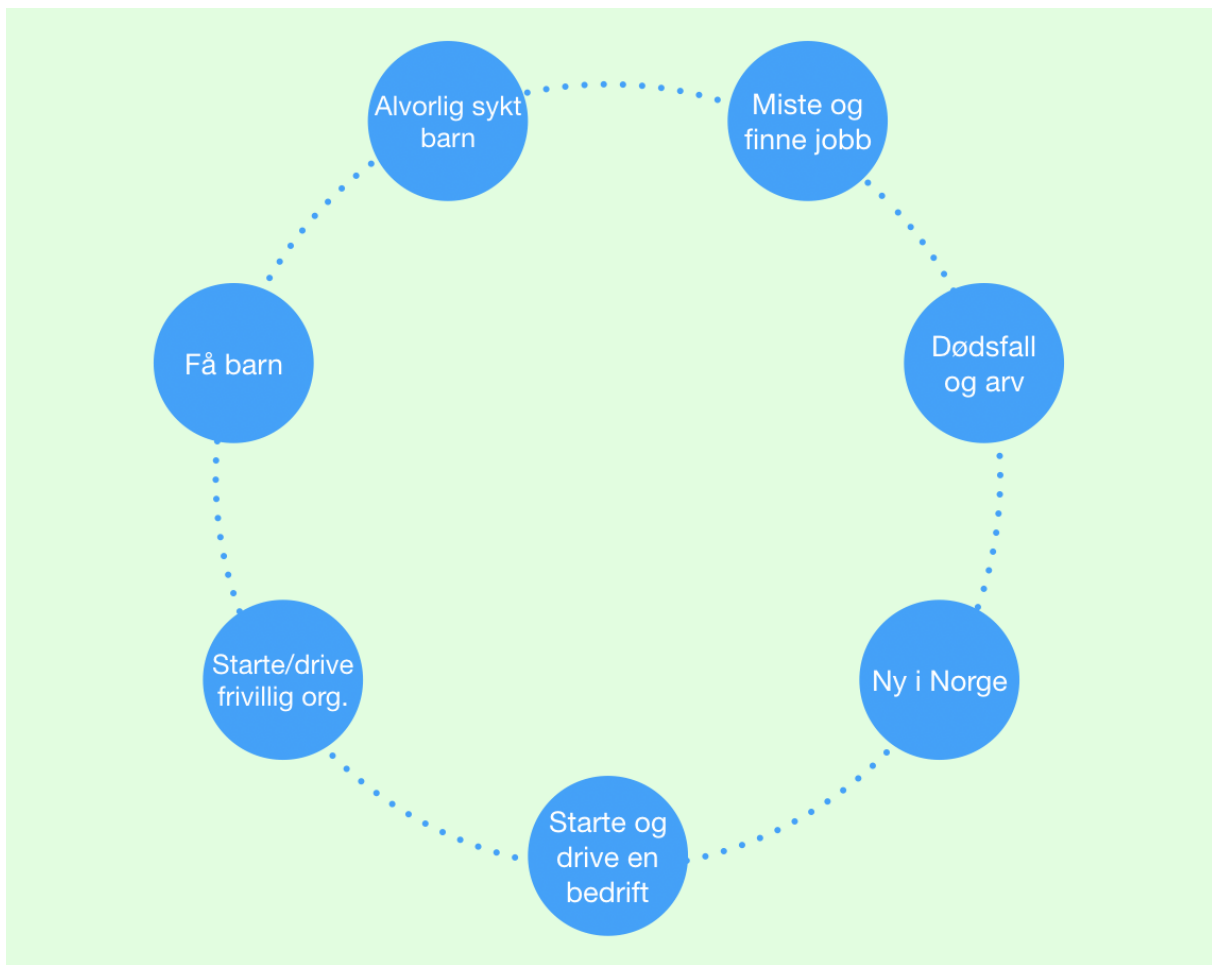
Tanken med hendelsesorientert forvaltning er at systemene skal være rigget til å utløse en aksjon utover å merke seg at hendelsen har inntruffet eller det å lagre en statusendring. Derfor er «forvaltningssignifikant hendelse» likevel ikke helt dekkende for vårt formål.

I foredraget «Livet er en strøm av hendelser» brukes begrepet «livshendelse» om de begivenhetene i en innbyggers liv som kan være relevante for en rett til tjenester eller ytelser fra NAV.²² Livshendelsene lagres i enkeltpersonens «livsstrøm». Det er flere potensielle aktører som kan registrere livshendelser, ikke bare NAV. Også «partnere som man stoler på» kan være produsenter av data som publiseres i strømmen. Det kan for eksempel være legen som registrerer sykmelding eller arbeidsgiveren som registrerer et nytt arbeidsforhold. Også en dialog med NAV der en bruker får veiledning eller legger igjen en beskjed, kan utgjøre livshendelser som legges til i strømmen. Kvernstuen later her å bruke «livshendelse» mest i betydningen forretningssignifikant/forvaltningssignifikant hendelse.

I sine dokumenter *Digital agenda* og *Én digital offentlig sektor* bruker regjeringen livshendelser om sju kategorier av viktige begivenheter i folks liv, som skal prioriteres av det offentlige med tanke på å utvikle et sammenhengende tjenestetilbud. Eksempler er det å få barn, bli syk eller miste jobben. «Livshendelse» viser da til en begivenhet i det virkelige liv, og sier ikke noe direkte om hvordan den fremstår i et register eller en datastrøm, eller hvordan den knytter seg til tildelingen av en ytelse eller tjeneste.

Utvalget mener denne gjennomgangen (selv om det skal understrekes at vi ikke har hatt mulighet til å gå dyp inn i det) kan indikere at det er en begrepsmangel på området. Dette kan vanskeliggjøre samtaler på tvers av fag og stå i veien for utviklingen av hendelsesorientert forvaltning. Vi har derfor forsøkt å videreutvikle begrepet «hendelser» i kapittel 4.

²² Kvernstuen (2018).



Figur 2: Livshendelser.

1.4.4 Kilder til data og deling av dem

Hendelsesorientert forvaltning bygger på at borgerne skal oppgi informasjon til forvaltningen kun én gang.²³ En forutsetning for «utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer» er «økt deling av data».²⁴ Et av formålene etter offentlighetsloven er blant annet at loven skal tilrettelegge for gjenbruk av offentlig informasjon, jf. lovens § 1 siste punktum.

At informasjon om borgere kun skal oppgis én gang til forvaltningen forutsetter at informasjonen er så komplett og riktig som mulig. Et av tiltakene som er igangsatt er «orden i eget hus». «Orden i eget hus» går ut på at offentlige virksomheter skal inneha kunnskap om at data finnes, hvor de finnes, og hva de kan brukes til.²⁵ For at gjenbruk av data om borgere kan skje må forvaltningen enten ha rettslig grunnlag eller samtykke fra borger.

²³ Meld. St. nr. 27 (2015–2016) s. 44 flg.

²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 19.

²⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 20.

Statlige virksomheter er pålagt å ha «orden i eget hus». Det er likevel anslått at bare 10 prosent av «relevante datasett» er gjort tilgjengelige for gjenbruk gjennom Felles datakatalog.²⁶ Felles datakatalog er en oversikt over nettopp «hvilke data de ulike virksomhetene har, hvordan de henger sammen og hva de betyr».²⁷ Norge har enda en vei å gå for at offentlige virksomheter faktisk får «orden i eget hus».

Skatteetatens A-ordning er trukket fram som en fungerende delingsplattform i digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.²⁸ I A-ordningen registreres opplysninger om inntekt og ansatte, som for eksempel NAV kan benytte seg av. Registeret om arbeidsforhold heter Aa-registeret, som står for «Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.»²⁹ Dataene NAV kan hente ut fra Aa-registeret kan benyttes til saksbehandling av sykepenger, foreldrepenger, uføretrygd og dagpenger.³⁰ NAV kan også bruke opplysningene til «kontroll av de fleste andre ytelser som administreres av NAV».³¹ Opplysningene om inntekt og arbeidsforhold skal innrapporteres månedlig av arbeidsgiver. Virksomheter som har samtykke fra brukere eller hjemmel i lov kan gjenbruke dataene fra A-ordningen.³²

For å lage «brukervennlige og sammenhengende digitale tjenester i hele offentlig sektor» er det utarbeidet sju nasjonale felleskomponenter for digitalisering.³³ Felleskomponentene er omtalt som «byggklosser» som ved bruk kan bidra til en effektiv og strømlinjeformet digital forvaltning.³⁴ De sju felleskomponentene er Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen, Altinn, ID-porten, Digital postkasse og Kontakt- og reservasjonsregisteret.³⁵

Et av målene i digitaliseringsstrategien er at offentlige virksomheter skal ha felles datakilder, som kan være masterdata og grunndataregistre.³⁶ Felleskomponentene deles inn i kategoriene *tjenester* og *grunndataregistre*.³⁷ Folkeregisteret, Enhetsregisteret, Matrikkelen og Kontakt- og reservasjonsregisteret inngår i kategorien grunndataregistre.³⁸ Dette vil si at informasjonselementene man finner i grunndataregistrene er autoritative data.

²⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 20.

²⁷ Brønnøysundregistrene (u.å.).

²⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 23.

²⁹ Skatteetaten (u.å.) (c).

³⁰ Skatteetaten (u.å.) (c).

³¹ Skatteetaten (u.å.) (c).

³² Skatteetaten (u.å.) (c).

³³ Meld. St. nr. 27 (2015–2016) s. 73.

³⁴ Meld. St. nr. 27 (2015–2016) s. 74.

³⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 31.

³⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 34.

³⁷ Meld. St. nr. 27 (2015–2016) s. 73.

³⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 31.

Utover grunndataregistre finnes flere offentlige registre. Et offentlig register er «samlinger av bekreftede og pålitelige opplysninger innen et visst felt av stor samfunnsmessig betydning.»³⁹ Eksempler på offentlige registre er Ekteskapsregisteret og Førerkortregisteret. Folkeregisteret er et grunndataregister, men også et offentlig register.⁴⁰

Boks 1.2 Kort om Kontakt- og reservasjonsregisteret

Kontakt- og Reservasjonsregisteret inneholder opplysninger som innbyggers mobiltelefonnummer, e-postadresse, hvilken digital postkasse innbyggeren har valgt, hvilket språk innbyggeren ønsker for elektronisk kommunikasjon, og om innbyggeren har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon med forvaltningen. Hvis en innbygger reserverer seg vil det si at kommunikasjonen skjer i brev form. Selv om en innbygger har reservert seg, kan forvaltningen kommunisere elektronisk når det gjelder for eksempel servicemeldinger om stenging av vann.⁴¹ At en innbygger har reservert seg mot elektronisk kommunikasjon med forvaltningen vil ikke ha noe å si for hvilke opplysninger som er registrert om innbyggeren i andre grunndataregistre.

I Folkeregisteret registreres en rekke opplysninger om innbyggerne, som for eksempel navn, fødsel, flytting, endring i sivilstand og statsborgerskap.⁴² I oktober 2017 trådte ny lov om folkeregistrering i kraft. I det såkalte nye Folkeregisteret registreres ytterligere informasjonselementer om borgerne. Et eksempel på nye informasjonselementer er adressefeltet, hvor det nå kan registreres «delt bosted for barn» eller «delt foreldreansvar».⁴³ Disse informasjonselementene kan være nyttige for å fange opp hendelser i hendelsesorientert forvaltning, ved for eksempel tildeling av utvidet barnetrygd.

Etter dagens folketrygdlov § 21-4 kan blant annet Arbeids- og velferdsetaten innhente «de opplysninger som er nødvendige for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt (...)». Denne retten gjelder også bakover i tid. Forvaltningslovsutvalget har foreslått at dersom avgiverorganet «ikke har taushetsplikt overfor mottakerorganet, gjør samarbeidsplikten etter utk. § 8 [om forvaltningspråk] at avgiverorganet bare kan la være å utlevere opplysningene hvis det har saklig grunn til det».⁴⁴ Samarbeidsplikten framkommer i forvaltningslovsutvalgets lovutkast § 1 andre ledd, hvor det heter at «forvaltningsorganet [skal] opptre saklig, og samarbeide med andre forvaltningsorganer.» Den foreslåtte samarbeidsplikten kan bidra til å gi et dytt til offentlige virksomheter med å få «orden i eget hus» hvis den blir realisert.

³⁹ Schartum (2017) s. 63-64.

⁴⁰ Schartum (2017) s. 64.

⁴¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (u.å.) (c).

⁴² Skatteetaten (u.å.) (a).

⁴³ Skatteetaten (u.å.) (b).

⁴⁴ NOU 2019: 5 s. 425.

Økt deling av data og «orden i eget hus» er et steg i riktig retning for en hendelsesorientert forvaltning. For effektiv deling og samhandling av data kan løsningen for framtiden være datasjøer. En datasjø er

en metode for lagring av alle former for data og kan sammenliknes med et sentralt datalager for alle typer data [...]. En datasjø vil være en kilde til alle data innenfor et område med mulighet for tilgang for flere, og et verktøy for effektivisering [...] og et viktig grunnlag for maskinlæring og kunstig intelligens.⁴⁵

I 2018 etablerte Bergen kommune en datasjø, med data som kan deles innad i kommunen og med næringslivet. Kommunal sektor skal samarbeide om videreutvikling av erfaringene gjort i Bergen kommune.⁴⁶ Med utvikling av kunstig intelligens kan bruk av datasjøer i framtiden gjøre hendelsesorientert forvaltning gjennomførbart, når forvaltningen enkelt kan hente ut relevante data om brukerne som grunnlag for eventuelle velferdsytelser.

⁴⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 24.

⁴⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s. 24.

2 Forvaltningsrettslige prinsipper og regler

2.1 Hvilke verdier skal forvaltningen ivareta i saksbehandlingen?

2.1.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget trekke fram og diskutere hvilke grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper og verdier det bør vernes om i en eventuell omlegging til hendelsesorientert forvaltning. Utvalget har valgt å trekke fram rettsikkerhet, effektivitet, forsvarlig forvaltning, demokratisk forankring, autonomi og tillit som hovedpunkter for fremstillingen. Utvalgets grunnsyn og utgangspunkt er at utviklingen som skjer i forvaltningen må gjøres på en slik måte at grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper blir ivaretatt. De teknologiske løsningene må innrettes etter det juridiske rammeverket, ikke motsatt.

2.1.2 Rettssikkerhet

Rettssikkerhet defineres som ”den sikkerhet og trygghet som ligger i at samfunnet er regulert av rettsregler og at myndighetene håndhever dem”.⁴⁷ På forvaltningsrettens område favner rettsikkerhetsbegrepet om krav til at borgerne skal være vernet mot overgrep og vilkårlighet fra offentlige myndigheter, de skal kunne forutberegne sin rettsstilling, de skal likebehandles og det skal treffes rettsriktige avgjørelser.⁴⁸ Forvaltningen skal være bundet av regler og følge disse når den treffer vedtak som angår enkeltpersoner eller andre rettssubjekter. Rettssikkerhetsidealet kan forstås som et ufravikelig minstekrav, som ikke kan beskjæres av effektivitetshensyn.

Det er innført flere virkemidler for å realisere rettssikkerhetsidealet i norsk rett. Blant disse er for eksempel retten til innsyn, -begrunnelse, -veiledning og kontradiksjon. Utvalget vil drøfte hvordan disse rettssikkerhetsgarantiene blir påvirket av ulike modeller for hendelsesorientert forvaltning i kapittel 3.1 nedenfor.

Utvalgets oppfatning er at hensynet til rettsikkerhet tilsier at det i en eventuell omlegging til hendelsesorientert forvaltning også utvikles digitale systemer i tråd med rettslige krav til myndighetsutøvelse. At de digitale systemene virker innenfor en rettslig ramme for utøvelse av myndighet må til for å sikre vern mot overgrep og vilkårlighet overfor borgerne, og er også nødvendig for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling.

⁴⁷ Bokmålsordboka (2019) s.v. «rettssikkerhet», NOU 2019: 5 s. 138.

⁴⁸ Se for eksempel Bernt (2010) s. 46 flg., Eckhoff/Smith (2014) s. 56 flg.

2.1.3 Effektivitet

Effektivitet forstås som det å “oppnå mål med minst mulig bruk av tid, penger og arbeid.”⁴⁹ For å måle effektivitet, må man altså se både på hvor store ressurser som brukes for å nå målet, og på hvor godt man oppnår målet. Det er ofte vanskelig å kvantifisere måloppnåelse på forvaltningsrettens område. Måloppnåelsen knytter seg her til mange størrelser som er vanskelige å tallfeste, for eksempel grad av tillit, følelse av rettssikkerhet og forsvarlig forvaltning.

Motivasjonen til å realisere hendesorientert forvaltning bygger på at det trolig gir effektivitetsgevinster. Trangere økonomisk handlingsrom hos forvaltningen og økte forventninger fra brukerne gjør at viljen til å gjennomføre hendesorientert forvaltning blir større. Systemene som utvikles vil etter det som er opplyst virke raskere og mer treffsikkert enn menneskelige saksbehandlere vil gjøre alene. Ut fra de opplysningene utvalget har fått, kan hendesorientert forvaltning dermed føre til økt etterlevelse av regelverket og til flere riktige resultater. Dette tyder på at hendesorientert forvaltning kan virke tids- og ressursbesparende og samtidig oppnå forvaltningens mål på en bedre måte.

Effektivitetsgevinstene må sees opp mot hvilke kostnader og mulige ulemper forslaget har. Dette kommer utvalget tilbake til i kapittel 6 nedenfor.

2.1.4 Forsvarlig forvaltning

Forsvarlig forvaltning betyr at opplysninger sjekkes, at partene i saken får informasjon og veiledning om hvilke rettigheter og plikter de har, at saker behandles så raskt som mulig innenfor det som er ressursmessig mulig, at det ikke tas utenforliggende hensyn og at saksbehandleren (eller systemet) kun legger vekt på relevante opplysninger under saksbehandlingen.⁵⁰ At slike krav blir ivaretatt er et lovgivningshensyn som utvalget mener bør være et mål også for regulering av hendesorientert forvaltning. Det ulovfestede kravet om forsvarlig forvaltning er et krav som ligger til grunn for de kravene som er stilt til forvaltningens saksbehandling i forvaltningsloven og folketrygdlovens kapittel 21. Utvalget konkretiserer kravet og drøfter tematikken i kapittel 3 flg.

Det er et mål for forvaltningen å virke forsvarlig og hensynsfull, å gjøre saksgangen betryggende og opptre på en slik måte at alle blir like for loven.⁵¹ Målsetningen om hendesorientert forvaltning kan gi en rekke gevinster som kan sies å støtte opp om målet om forsvarlig forvaltning. Blant gevinstene er virkninger som raskere behandling, økt etterlevelse av regelverket og flere korrekte avgjørelser.

⁴⁹ Boe (1993) s. 24, Bernt (2010) s. 64 og Eckhoff/Smith (2014) s. 60.

⁵⁰ Fimreite (2010) s. 81-82.

⁵¹ Boe (1993) s. 24.

2.1.5 Demokratisk legitimitet

For denne utredningens formål oppstiller hensynet til demokratisk legitimitet to krav. For det første et krav om at forvaltningens virksomhet er forankret i beslutninger fattet av de folkevalgte. Rettsreglene og forvaltningens rettsanvendelse henter sin legitimitet fra den demokratiske styreform vi har i Norge. Forvaltningen må innrette sin virksomhet innenfor rammene som vedtas der. For det andre tilsier hensynet til demokratisk legitimitet at eksterne overordnede eller uavhengige aktører kan få innsyn og føre kontroll med forvaltningen. At overordnede organer eller allmennheten får innsyn i det som foregår er en kvalitetssikring.⁵² Innsyn og kontroll fungerer dermed også som en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Dette er hensyn som får betydning for utformingen av regler om hendelsesorientert forvaltning. Se kapittel 3 flg.

2.1.6 Personlig autonomi

Ideen om hendelsesorientering reiser spørsmål knyttet til prinsippet om autonomi, da forvaltningens virksomhet tilsynelatende vil bli mer proaktiv. I denne sammenhengen settes to sider av autonomi på spissen. For det første selvbestemmelsesrett før en sak opprettes: Evnen til å bestemme over seg selv, initiere de sakene en selv vil og gjøre krav på de ytelsene en selv vil kreve. En annen side gjelder selvbestemmelsesretten etter saksopprettelsen: Evnen til å styre og mulighet til å påvirke den pågående saken.

For utvalgets formål handler prinsippet om et krav til at forvaltningen unngår umyndiggjøring av borgerne. Borgeren skal ikke føle seg som en gjenstand, fullstendig fremmedgjort i forhold til prosesser som de ikke har forståelse av eller innflytelse over.⁵³ Borgerne kan ikke betraktes som objekter som forvaltningen kan bestemme over slik de vil, men som selvstendige og handledyktige subjekter som skal orienteres om hva saken gjelder og ha adgang til å forsvare sine interesser.⁵⁴ Utvalget mener at borgeren må informeres og gis anledning til å uttale seg som part i saker basert på hendelsesorientert prosess på lik linje med tradisjonell saksbehandling. Utvalget drøfter hvordan ulike modeller av hendelsesorientert forvaltning påvirker prinsippet i kapittel 3 nedenfor.

⁵² Bernt (2003) s. 45-46.

⁵³ Bernt (2003) s. 44.

⁵⁴ Eckhoff/Smith (2014) s. 65 flg.

2.1.7 Tillit

For en demokratisk rettsstat er det helt sentralt å inneha tillit hos befolkningen. Utvalget legger grunn samme definisjon av begrepet tillit som i NOU 2019: 5:

«Tillit er fravær av behov for å verifisere og bekrefte andres handlinger og bygger på en subjektiv opplevelse av at andre sannsynligvis vil handle på en måte som er god eller nyttig for oss, eller som i det minste ikke er skadelig for oss.»⁵⁵

Sentralt for denne definisjonen er den subjektive opplevelsen som danner grunnlag for hvilken grad av tillit en person opplever. Det vil derfor være interessant å se på hva som kan positivt eller negativt påvirke den subjektive opplevelsen i møte med hendelsesorientert saksbehandling.

For å beskrive tillit på ett samfunnsnivå kan vi benytte oss av begrepsparet «sosial tillit» og «institusjonell tillit». Sosial tillit defineres som den generelle tilliten mellom samfunnets medlemmer. Homogene befolkningsgrupper og felles sentrale verdier er to viktige faktorer som påvirker den sosiale tilliten i et samfunn. I Norge viser rapporter at den sosiale tilliten generelt sett er høy.⁵⁶ Den sosiale tilliten i et samfunn kan forklare og påvirke den institusjonelle tilliten. Institusjonell tillit kan defineres som brukerens opplevelse av at systemet fungerer og handler på en god måte. Temaet for denne utredningen er den spesifikke tilliten til forvaltningen ved bruk av hendelsesorientert saksbehandling.

Brukernes samlede institusjonelle tillit baseres på egne eller andres tidligere erfaringer med systemet. Den subjektive opplevelsen av et system kan brytes ned til mange forskjellige underfaktorer. Utvalget har valgt å bruke faktorene *forutsigbarhet* og *ivaretagelse* som målestokker. Disse kan bidra til å skape en god eller dårlig erfaring hos brukeren som påvirker opplevelse av tillit. Ved å bryte brukeropplevelsene ned til disse faktorene kan vi analysere mer konkret hvordan en overgang til hendelsesorientert saksbehandling kan påvirke den institusjonelle tilliten.

Forutsigbarhet – Jo mer forutsigbart en bruker opplever avgjørelser fra et system, jo høyere institusjonell tillit er registrert hos brukerne.⁵⁷ En rekke regler i forvaltningsretten er ment å bidra til økt forutsigbarhet hos brukerne. Blant disse kan det nevnes retten til partsinnsyn i forvaltningens avgjørelser og retten til begrunnelse (se kapittel 2.3).

Ivaretagelse – Jo høyere grad av ivaretagelse en bruker opplever, jo mer tillit viser brukeren til systemet.⁵⁸ Ved høy grad av ivaretagelse vil brukeren oppleve at behovene blir sett og imøtegått. Det fører igjen til økt tillit til at systemet handler på en måte som er god eller

⁵⁵ NOU 2019: 5 s. 141

⁵⁶ Lægreid (2016) s. 63, Fløtre (2017) s.24.

⁵⁷ Aubert (1981) s.133

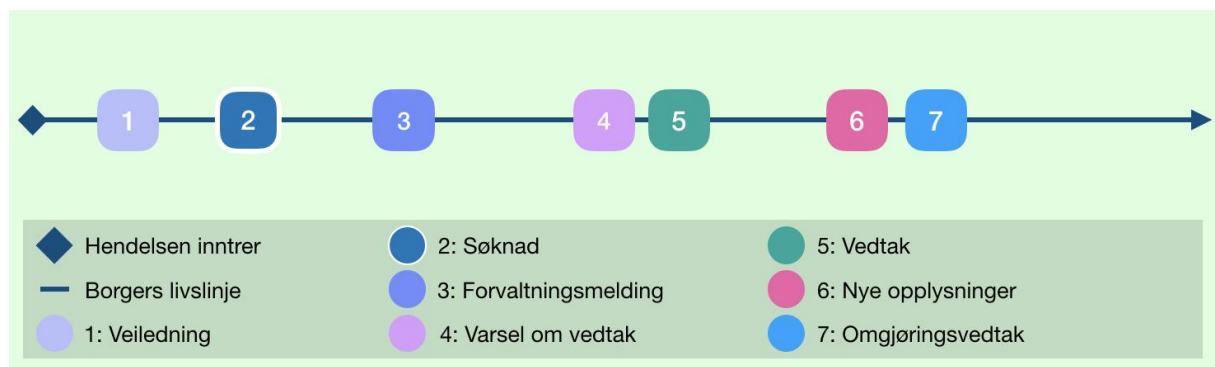
⁵⁸ Thorgersen (2017) s.105.

nyttig for brukeren. Studie om tillit til NAV viste signifikant økt tillit hos brukere som scoret høyt på at de følte seg ivaretatt.⁵⁹ For å måle graden av opplevd ivaretagelse ba en brukerne gi en score på opplevelse av service og hvor god informasjonen de opplevde å få.⁶⁰ Disse to underfaktorene vil også tas med her fordi de gjør det enklere å beskrive hvordan et hendelsesorientert system vil påvirke opplevd ivaretagelse hos brukeren.

2.2 Saksbehandlingen

2.2.1 Den tradisjonelle saksbehandlingsprosessen

Forvaltningsloven konseptualiserer saksbehandlingsprosessen som en serie med distinkte faser som følger hverandre på en tidsakse. Oppbygningen av forvaltningsloven reflekterer også i stor grad en slik tenkning.



Figur 3: Eksempel på en tradisjonell saksbehandlingsprosess.

Saker som gjelder tildeling av ytelser fra forvaltningen innledes som regel ved søknad. Dette kommer for eksempel til uttrykk i folketrygdloven § 21-2, som sier at det må fremsettes krav fra brukeren for å få en ytelse etter loven. På det tidspunktet får brukeren status som part, med de rettigheter og plikter det innebærer.

Saker kan også innledes ved at en innbygger tar kontakt med forvaltningen for å få veiledning om et konkret spørsmål, eller ved at forvaltningen sender et forhåndsvarsel til innbyggeren om at den vurderer å fatte et vedtak der innbyggeren er part.

Når saken er opprettet følger en fase med utredning av saken, der forvaltningen skal sørge for å fremskaffe de opplysninger som er nødvendige for å fatte vedtak. I denne fasen kan parten utøve sin rett til kontradiksjon ved å be om innsyn i sakens dokumenter eller komme med supplerende informasjon. Når saken er tilstrekkelig opplyst kan rettsreglene anvendes på faktumet i saken, og vedtaket fattes.

⁵⁹ Thorgersen (2017) s. 106.

⁶⁰ Thorgersen (2017) s. 100.

Dersom parten ønsker å klage på vedtaket, eller det er grunnlag for omgjøring, kan dette utgjøre en ytterligere fase i saksbehandlingsprosessen. Utvalget fokuserer ikke på prosessen etter førstegangsvedtak, av hensyn til utredningens omfang.

2.3 Rettssikkerhetsgarantiene i forvaltningsloven

2.3.1 Innledning

Dette kapitlet gjennomgår de pliktene forvaltningen og borgerne har i løpet av en saksbehandlingsprosess. Der det fremgår andre regler i folketrygdloven enn i forvaltningsloven, skal disse gjennomgås. Formålet med kapitlet er å gi en kort innføring i hva som er dagens regler før utvalget i kapittel 4 diskuterer hvordan pliktene vil kunne endres i en hendelsesorientert velferdsforvaltning.

Det følger av forvaltningsloven § 2 at en part er en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder». I trygdesaker er parten dermed en som har fått behandlet sitt krav om en ytelse enten kravet ble innfridd eller avslått, jf. fvl. § 2 første ledd. Også en som har fremmet et krav om en ytelse, men ikke fått saken ferdig behandlet er part etter fvl. § 2 andre ledd. Partsbegrepet er et resultat av en avveining mellom ønsket om å gi rettigheter til dem som blir berørt av et vedtak mulighet til å ivareta sine interesser og forvaltningens ressursbruk.⁶¹

2.3.2 Veiledningsplikt

Det følger av forvaltningsloven § 11 at forvaltningen har en «alminnelig veiledningsplikt» innenfor sitt saksområde. Det fremgår av ordlyden at veiledningsplikten ikke er begrenset til å gjelde de saker som kan resultere i enkeltvedtak. Veiledningsplikten inntreder idet en borger tar kontakt med forvaltningen med spørsmål om et aktuelt tilfelle, eller når en sak opprettes. Forvaltningen har plikt til å veilede borgeren gjennom hele saken.⁶² Veiledningsplikten er ikke absolutt og må veies opp mot forvaltningens ressursbruk.⁶³

Det er viktig at veiledningsplikten oppfylles fordi dette skal være den primære rettshjelpen i møte med forvaltningen. Rettshjelpsordningen i Norge er subsidiær og dermed vil ikke rettshjelp bli gitt til dem som kan få dekket sitt rettshjelpbehov ved hjelp av veiledning fra forvaltningen.⁶⁴

I saker som gjelder enkeltvedtak finnes det utfyllende regler om veiledningsplikt: det innebærer at forvaltningen må sende et forhåndsvarsel jf. fvl. § 16, at forvaltningen har en

⁶¹ Bernt (2010) s. 175.

⁶² NOU 2019: 5 s. 246.

⁶³ NOU 2019: 5 s. 246.

⁶⁴ NOU 2019: 5 s. 247.

utredningsplikt jf. § 17 og at opplysninger om klageadgang skal gis ved underretning av et enkeltvedtak jf. fvl. § 27 tredje ledd.

For at den enkelte skal få oversikt over hvilke rettigheter og plikter den har, er det nødvendig at forvaltningen opplyser om dette. Veiledningsplikten er dermed en viktig måte å styrke den enkeltes rettssikkerhet på. Sivilombudsmannen har kommet med uttalelser om at forvaltningsorganer ikke tilpasser veiledningen sin godt nok til den enkelte brukers behov.⁶⁵ Manglende tilpasning av veiledning svekker brukers rettssikkerhet.

Et annet hensyn bak veiledningsplikten er å unngå passivisering av brukeren. Ved hjelp av veiledning skal brukeren gis mulighet til å ivareta sine egne interesser. Dette er ønskelig fordi borgeren da får mulighet til å ha eierskap over sitt liv.

Et annet hensyn er å forenkle saksbehandlingen. Hvis det legges inn ressurser til veiledning tidlig i saksbehandlingen vil det være enklere for den enkelte saksbehandleren å behandle innkomne søknader fordi skjemaet vil være riktig utfyllt og informasjonen vil være korrekt.

2.3.3 Utrednings- og informasjonsplikt

Det følger av forvaltningsloven § 17 at forvaltningsorganet skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». For å kunne ta en avgjørelse, må forvaltningsorganet ha et grunnlag å ta avgjørelsen på. Dersom beslutningsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig opplyst, vil forvaltningen stå i fare for å fatte et feilaktig vedtak. Det er forvaltningsorganets plikt at beslutningsgrunnlaget er godt nok. Det er imidlertid sikker rett at det må foretas en avveining mellom hvor viktig saken er for parten og forvaltningens ressurser på grunn av hensyn til behovet for rask saksbehandling og forsvarlig bruk av offentlige ressurser.⁶⁶ Dersom det er parten som står nærmest til å opplyse saken, reduseres forvaltningens utredningsplikt noe (se kapittel 2.3.5).

I folketrygdloven § 21-4 gis forvaltningsorganene med ansvar for folketrygdlovens ytelser en rett til å innhente de opplysningene som er nødvendige for å kontrollere at vilkårene for en ytelse er oppfylt. Dette innebærer at retten forvaltningsorganet har til å innhente opplysninger forutsetter en pågående sak. Forvaltningen gis hjemmel til å undersøke hvorvidt det som står i de innsendte dokumentene er riktige. Hjemmelen gir mulighet til å kontakte personer innenfor en rekke livsområder og gir også dispensasjon fra helsepersonells taushetsplikt. En mulig konsekvens av dette kan være at risikoen for trygdemisbruk reduseres siden forvaltningen henter informasjonen de trenger selv. Dette kan føre til en økt effektivitet i systemet.

⁶⁵ Se for eksempel Sivilombudsmannen (2016).

⁶⁶ Se NOU 2019: 5 s. 322 og HR-2017-2376-A avsnitt 33-35.

2.3.4 Plikten til å forhåndsvarsle

Det følger av forvaltningsloven § 16 at en part som ikke allerede har uttalt seg om saken skal sendes et forhåndsvarsel. Plikten til å forhåndsvarsle henger sammen med utredningsplikten. For å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig, må partene gis en mulighet til å uttale seg om saken.

Innholdet i forhåndsvarselet skal være tilstrekkelig til å gi parten mulighet til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Dette innebærer at forhåndsvarselet må opplyse om hjemmelen for vedtaket, hva slags vedtak det er snakk om, redegjøre for de faktiske forholdene forvaltningen bygger saken på og hvilke rettigheter parten har.⁶⁷

Det fremgår ikke nøyaktig når plikten til å forhåndsvarsle inntreffer, men det må skje før vedtaket fattes og parten må gis en frist til å uttale seg jf. fvl. § 16 første ledd første punktum. Forhåndsvarselet skjer dermed etter at saksbehandlingen har startet siden saksbehandleren må ha fått kjennskap til hvem partene i saken er. Likevel må det skje såpass tidlig i saksbehandlingsprosessen at opplysningene parten gir etter forhåndsvarselet kan ha innvirkning på utfallet av saken.

Det er hensynet til kontradiksjon og en mulighet for å påvirke utfallet av egen sak som ligger bak forvaltningens plikt til å varsle før den fatter enkeltvedtak.⁶⁸ Forhåndsvarselet gir parten mulighet til å uttale seg om opplysningene som ligger til grunn for beslutningen. Etter dagens regler er dette spesielt viktig i saker hvor en part ikke har tatt initiativ til saksbehandlingen.⁶⁹

2.3.5 Partens opplysningsplikt

Forvaltningen har utredningsplikt (ref. kapittel 2.3.3 over), til tross for dette forventes det etter dagens regler at parten skal bidra til sakens opplysning. I saker hvor parten står nærmere til å komme med opplysninger, reduseres forvaltningens utredningsplikt.⁷⁰ Dette er ikke lovfestet i forvaltningsloven i dag.

På folketrygdens område gjelder reglene i forvaltningsloven med de særlige bestemmelsene som følger av ftrl. kapittel 21. Det følger av ftrl. § 21-3 at parten har opplysningsplikt når de krever en ytelse. Opplysningsplikten innebærer at parten må gi de opplysningene og levere dokumenter sånn at det ansvarlige forvaltningsorganet kan vurdere om vedkommende har

⁶⁷ Bernt (2010) s. 261.

⁶⁸ NOU 2019: 5 s. 333.

⁶⁹ NOU 2019: 5 s. 333.

⁷⁰ NOU 2019: 5 s. 329.

rett til ytelsen. Videre inneholder § 21-3 en plikt til å varsle om endringer som kan medføre et bortfall av ytelsen eller at størrelsen endres.

I NOU 2019: 5 foreslår Forvaltningslovutvalget å lovfeste partens opplysningsplikt i saker parten selv har tatt initiativ til.⁷¹ Dette begrunnes med at parten står nærmest til å ha tilgang til relevant informasjon i en rekke saker og at dersom en medvirkningsplikt lovfestet, øker sjansene for at forvaltningen vil komme fram til et materielt riktig resultat. Videre påpekes det at en medvirkningsplikt kan være ressursbesparende for det offentlige. I diskusjonen rundt de negative sidene ved å innføre en medvirkningsplikt påpekes det at dersom det er snakk om opplysninger forvaltningen allerede innehar, vil det oppleves som en byrde for parten å måtte oppgi disse opplysningene. Videre kan det være problematisk for parten dersom den ikke har forståelse for hvilke opplysninger den er pålagt å oppgi, men siden forvaltningen har veiledningsplikt, anses ikke dette som noe stort problem.⁷²

Partens opplysningsplikt blir foreslått begrenset til saker hvor parten selv har tatt initiativ. Dette er fordi andre parter i saken ofte ikke vil ha samme ønske om å etterleve en opplysningsplikt i en sak som kan føre til negative konsekvenser for dem. At parten ikke har plikt til å opplyse saken, hindrer den ikke i å gi opplysninger som ivaretar dennes interesser. Det blir ikke foreslått tvangsmidler for å fremtvinge parten til å etterleve opplysningsplikten sin.⁷³ Dette er en viktig forskjell mellom den foreslåtte opplysningsplikten og den gjeldendeplikten i folketrygdloven. Etter folketrygdlovens regler medfører det merkbare konsekvenser for brukeren dersom opplysninger er uriktige eller holdes tilbake.

I lovforslaget til Forvaltningslovutvalget er partens opplysningsplikt begrenset til saker parten selv har tatt initiativ til. Opplysningsplikten inntreder dermed etter at en part har tatt initiativ til en sak.

2.3.6 Begrunnelsesplikt

Begrunnelsesplikten er knyttet til enkeltvedtak som treffes av forvaltningen. Hovedregelen er at enkeltvedtak skal være skriftlige jf. fvl. § 23. Kravet til skriftlighet er viktig for at parten kan sette seg inn i hva vedtaket handler om og hva bakgrunnen for vedtaket er. Et ytterligere hensyn bak kravet om skriftlighet er at det er enklere for en klageinstans eller domstol å etterprøve et skriftlig vedtak.

Det følger av fvl. § 24 første ledd at et forvaltningsorgan skal begrunne enkeltvedtak samtidig med at vedtaket treffes. Hovedregelen er dermed at forvaltningen ved enkeltvedtak skal begrunne hvorfor vedtaket ble fattet.

⁷¹ NOU 2019: 5 s. 330.

⁷² NOU 2019: 5 s. 329.

⁷³ NOU 2019: 5 s. 330.

Begrunnelsesplikten er imidlertid ikke absolutt. Det fremgår av fvl. § 24 andre ledd at det ikke er nødvendig å gi en begrunnelse for vedtaket når en søknad innvilges og det ikke er noen grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med det. I slike tilfeller kan imidlertid en part be om begrunnelse innenfor klagefristen for vedtaket. I klagesaker må begrunnelsen gis samtidig med vedtaket.

Begrunnelse skal heller ikke gis jf. fvl. § 24 tredje ledd dersom begrunnelsen inneholder opplysninger som parten ikke har tilgang til jf. fvl. § 19.

Det følger av fvl. § 25 første ledd at vedtaket må vise til de rettslige reglene som er bakgrunn for vedtaket. Hvis det er nødvendig for at parten skal kunne forstå vedtaket, skal innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på gjengis.

Høyesterett slo i Rt-1981-745 fast at kravet som stilles til begrunnelsen skjerpes ved særlig inngripende vedtak som har negative konsekvenser for en privat part. Nyere rettspraksis har stadfestet dette.⁷⁴ Det kan foretas en viss standardisering også ved inngripende vedtak som er av betydning for parten, men det må i begrunnelsen vises til at aktuelle problemstillinger for parten er vurdert.⁷⁵ Innvilgelse av ytelser er ikke inngripende vedtak, men vedtak om stans eller delvis tilbakeholdelse av ytelser vil oppleves som inngripende for brukere som er avhengige av ytelsene.

Fvl. § 25 første ledd stiller krav til at begrunnelsen nevner de "faktiske forhold vedtaket bygger på". Parten skal kunne se hvilken virkelighetsforståelse som ligger til grunn for vedtaket og hvorvidt kravene loven stiller er oppfylt eller ikke. Dermed kan en begrunnelse vise en part hvilke opplysninger som ikke er tatt med i betraktningen og gi en pekepinn på hva det er som bør innsendes av informasjon.

Et av hensynene bak begrunnelsesplikten og kravet til skriftlighet er at det skal være mulig for parten å forstå hvorfor vedkommende ikke fikk ytelsen og vurdere mulighetene for å klage.⁷⁶ Den skriftlige begrunnelsen kan gi holdepunkter i argumenter for hvorfor et vedtak er feil.

Videre gir begrunnelsene klageinstansene og eventuelt domstolene mulighet til å vurdere hvorvidt riktige hensyn er blitt tatt og om avveiningen av hensynene er riktig. Begrunnelsesplikten er dermed et ledd i å sikre at alle saker behandles likt. Klageinstansenes begrunnelsesplikt viderefører dette hensynet ved at begrunnelsene til klageorganet kan gi

⁷⁴ Se Rt-2000-1056, Rt-2000-1066 og Rt-2011-111.

⁷⁵ HR-2014-630-A avsnitt 52.

⁷⁶ Eckhoff (2014) s. 283.

veiledning til førsteinstansen.⁷⁷ Begrunnelsesplikten kan også medføre at en saksbehandler vurderer saken ekstra nøye fordi vedkommende er pliktig til å begrunne utfallet. Et annet hensyn bak begrunnelsesplikten er at det kan gi økt likebehandling fordi saksbehandlere vil føle seg bundet av sine tidligere begrunnelser i lignende saker.⁷⁸

⁷⁷ Eckhoff (2014) s. 283.

⁷⁸ Eckhoff (2014) s. 283.

3 Hendelsesorienterte saksbehandlingsprosesser

3.1 Modeller av hendelsesorienterte saksbehandlingsprosesser

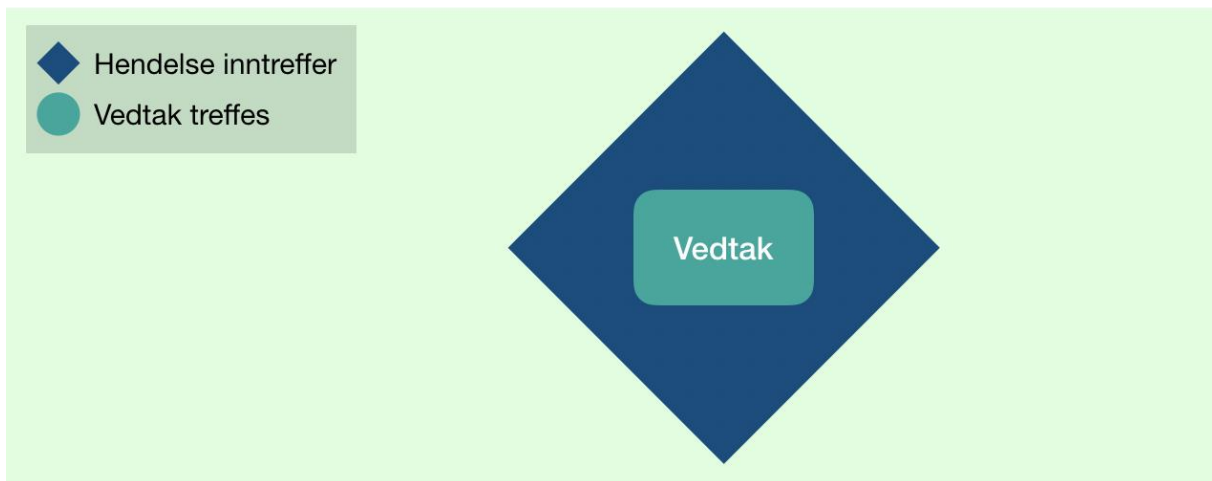
Hendelsesorientert saksbehandling rokker ved det tradisjonelle løpet som leder mot et enkeltvedtak, beskrevet i kapittel 2. Ved hendelsesorientert forvaltning kan saksopprettelse, rettsanvendelse og vedtaksfatting skje samtidig, slik at prosessen nærmest forsvinner.

Når tidsaksen kolliderer på denne måten står vi ikke lenger foran en tydelig kronologisk prosess med begivenheter strukket ut i tid. Forvaltningen kan i teorien fatte vedtak uten at brukeren vet om det eller uten at denne har fått utøvd sine partsrettigheter. Når tiden «blir borte» blir det dessuten mindre anledning for brukeren til å reflektere over konsekvenser, planlegge eller ombestemme seg.

I det følgende ser vi på noen alternative saksbehandlingsprosesser som er trigget av hendelser, og som i varierende grad kan kompensere for at prosessen endres. De er abstrakte og ikke knyttet til en bestemt ytelse. Hvordan saksbehandlingen faktisk innrettes vil bero på flere faktorer, som ytelsestypen, automatiseringsgraden og eventuelt bruk av kunstig intelligens. Det er altså ikke noe formål for utvalget å komme fram til en ideell variant. Hensikten er å belyse hvordan hendelsesorientert forvaltning utfordrer gjeldende regler og prinsipper for saksbehandlingen.

Flere elementer ved disse prosessene kan komme i konflikt med forvaltningslovens regler og prinsipper, og vil kreve regelverksendring for å kunne implementeres. Det kan også være tale om en forskyving av når plikter og rettigheter inntreffer, og at innholdet kan endres noe. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4. Utvalget ser også at det kan være behov for en mer uttrykkelig regulering av tidspunktet for saksopprettelse.

3.1.1 Prosess med umiddelbart vedtak



Figur 4: Prosess med umiddelbart vedtak.

3.1.1.1 Beskrivelse av prosessen

Denne helautomatiserte prosessen kan karakteriseres som den mest ytterliggående varianten av hendelsesorientert ytelsestildeling. Her inntreffer hendelsen, saksopprettelsen, rettsanvendelsen og vedtaket samtidig. Saken opprettes ikke med mindre systemet oppfatter at vilkårene er oppfylt. Det eneste mulige utfallet er at ytelsen tildeles, og dette skjer uten brukerens medvirkning.

Ettersom alle sakens faser samles i ett punkt på tidsaksen, er det ikke rom for forhåndsvarsling, veiledning, fremleggelse av supplerende opplysninger eller kontradiksjon. Flere forvaltningsrettslige regler og prinsipper blir dermed utfordret.

3.1.1.2 Hvordan utfordrer prosessen rettssikkerhetsgarantiene?

For noen kan det oppleves inngripende og overstyrende at NAV automatisk tildeler en ytelse. Brukeren blir ikke involvert på noe tidspunkt i denne saksbehandlingsprosessen siden det ikke er nødvendig å søke, gi opplysninger eller godkjenne vedtaket. Siden brukeren ikke deltar på noe tidspunkt er det mulig at denne prosessen kan føre til at brukeren ikke forstår grunnlaget for den tildelte ytelsen.

Retten til kontradiksjon som skal føre til at en sak blir bedre opplyst forsvinner også i denne saksbehandlingsprosessen. Brukeren gis ikke anledning til å komme med supplerende opplysninger eller sette seg inn i datagrunnlaget før vedtaket fattes. Det vil derfor stilles strengere krav til innhentede data.

Dersom dataene det ageres på ikke er korrekte eller fullstendige kan brukeren få tildelt feil beløp, eller få utbetalt ytelse på feil grunnlag. Siden vedtaket kommer automatisk har ikke brukeren mulighet til å kontrollere opplysningene. Selv om det står i begrunnelsen hvilket grunnlag vedtaket bygger på, er det ikke sikkert at feil fanges opp av brukeren. Et spørsmål som kan dukke opp er om NAV kan kreve tilbakeført feilutbetalinger når brukeren ikke har

søkt om en ytelse. Et annet spørsmål kan være om NAV blir erstatningspliktig dersom det viser seg at et vedtak er basert på feil eller mangelfull data som brukeren ikke har tatt stilling til.

Det vil imidlertid fortsatt være slik at et vedtak må begrunnes. Utvalget mener at det må fremgå klart av begrunnelsen hvilket hjemmelsgrunnlag den automatiske tildelingen bygger på, hvilke faktiske opplysninger vedtaket bygger på og hvorfor forvaltningen mener at mottakeren har oppfylt vilkårene. Det må tydelig fremgå av vedtaket hvor dataene er hentet fra og hvilke(n) hendelse(r) den er et resultat av. Denne delen av begrunnelsen har utvalget kalt *prosessbegrunnelse*. Prosessbegrunnelsen blir automatisk generert, noe som ikke vil være ulikt standardiseringen av vedtaksbrev i dag.

Den umiddelbare reaksjonen fra forvaltningen på en registrering vil gjøre at brukeren får ytelsen med minst mulig opphold. Potensielt kan denne prosessen være effektiv og tidsbesparende både for forvaltningen og brukeren. En forutsetning er likevel at ytelsen egner seg for denne type prosess. Dersom brukeren innser de fulle konsekvensene av vedtaket etter at det er iverksatt, og først da ber om veiledning, kommer med tilleggsopplysninger, påklager eller ber om omgjøring vil det likevel ikke være noen effektivitetsgevinst.

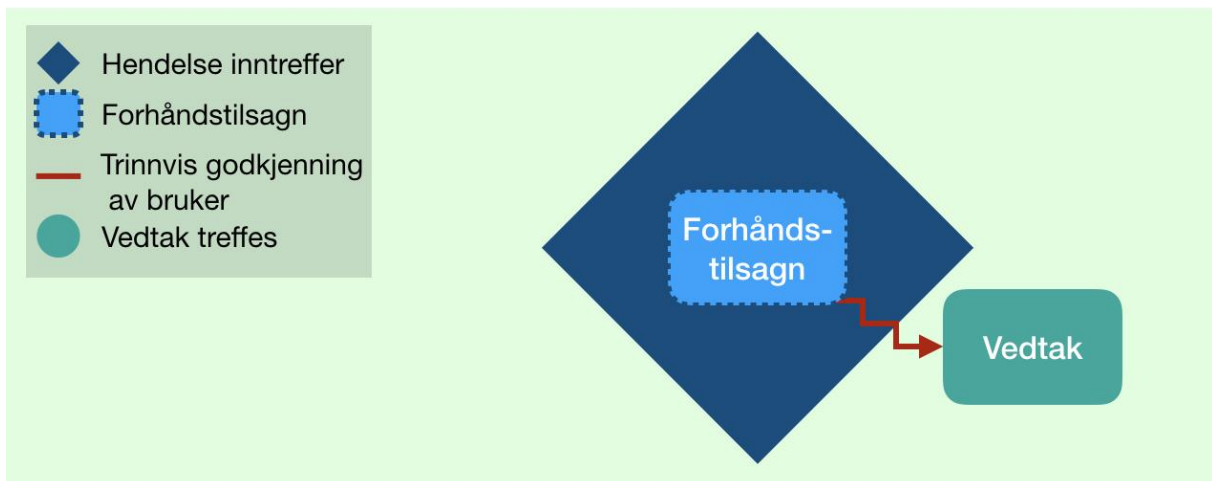
3.1.1.3 Forslag til egnede sakstyper

Denne prosessen krever at vilkårene har lav grad av kompleksitet eller skjønn, for eksempel ved at en hendelse kan defineres ved ett eller få inngangsvilkår. Ved mer komplekse regler vil man antakelig måtte trekke inn kunstig intelligens.

Prosessene vil kanskje være mest aktuell for ytelser som er universelle, eller av en slik karakter at det er lite aktuelt at brukeren ikke ønsker den. Det vil neppe være en riktig fremgangsmåte for å tildele ytelser som har et pliktelement, for eksempel en aktivitetsplikt hos brukeren.

For brukere som av ulike årsaker har vanskelig for å sette seg inn i rettigheter sine, eller for dem som er i en sårbar livssituasjon med for eksempel alvorlig sykdom, kan dette være en veldig god løsning. Et eksempel som har vært fremme i media er situasjonen for dem som har fått besluttet et langvarig behandlingsløp for kreft. At disse pasientenes saker skal behandles etter samme regler for regelmessig oppfølging og dokumentasjon som andre sykepengetilfeller fremstår urimelig og upraktisk.

3.1.2 Prosess med forhåndstilsagn og brukergodkjenning



Figur 5: Prosess med forhåndstilsagn og brukergodkjenning.

3.1.2.1 Beskrivelse av prosessen

I denne prosessen inntreffer hendelse og saksopprettelse samtidig. Brukeren vil få et forhåndstilsagn, som er en foreløpig rettsanvendelse basert på opplysningene NAV allerede har tilgang på. Utarbeidelse av forhåndstilsagnet kan eventuelt automatiseres ved bruk av kunstig intelligens. Det er så opp til brukeren å godkjenne eller avvise, alternativt overse, tilsagnet innen en fastsatt frist.

Godkjenningsprosessen kan utformes som et beslutningsstøttesystem, der brukeren ledes gjennom en trinnvis veiledning om vedtakets konsekvenser eller eventuelle plikter som er tilknyttet ytelsen. Det kan også integreres en mulighet for å oppnå direkte kontakt med en veileder. Godkjenningsprosessen viser hvilke data som utløste saksopprettelsen. Brukeren kan i godkjenningsprosessen bemerke opplysninger de selv mener er feilaktige eller mangelfulle. Når brukeren godkjenner forhåndstilsagnet blir vedtaket fattet og ytelsen utbetales. Dersom brukeren ikke godkjenner eller overser forhåndstilsagnet, faller tilsagnet bort og saken avsluttes.

3.1.2.2 Hvordan utfordrer prosessen rettssikkerhetsgarantiene?

Ved bruk av forhåndstilsagn er det nødvendig å gi brukeren en god forståelse for hvilke data som ligger til grunn, hvor dataene er hentet fra og hva potensielle følger av forhåndstilsagnet kan være. Brukeren får også anledning til å sette seg inn i hvilke rettigheter og plikter som følger av å godta forhåndstilsagnet. For at brukeren skal kunne ta informerte valg som følge av forhåndstilsagnet, oppstår det dermed en begrunnelsesplikt ved utsendelse av forhåndstilsagnet. Utvalget har foreslått å kalle denne begrunnelsen en prosessbegrunnelse jf. kapittel 3.1.1.2. Samtidig vil det endelige vedtaket omfattes av begrunnelsesplikten etter dagens regler.

Brukeren initierer ikke saken selv og tar heller ikke stilling til hvorvidt denne ønsker at saken skal opprettes. Det ble påpekt under seksjonsmøtet med seksjon for informasjonsforvaltning at mange selv ønsker å kontrollere hvorvidt NAV har en sak om dem.⁷⁹ Spesielt når det gjaldt dagpenger ble det påpekt at flere prøver å unngå å motta denne ytelsen, da det oppfattes som stigmatiserende.

Siden en sak opprettes samtidig med hendelsen i denne prosessen, vil NAV ha en sak gående på personen fram til denne svarer på forhåndstilsagnet. Dette kan utfordre brukerens autonomi og ønsket om kontroll. Denne prosessen vil derfor ikke være egnet til alle typer ytelser.

Den trinnvise veiledningen som følger etter forhåndstilsagnet gjør at brukeren får innsikt i hvilke rettigheter og plikter som følger av å godta tilsagnet. Under seksjonsmøtet med Seksjon for informasjonsforvaltning ble det sagt at «brukere ikke lese bruksanvisninger». Dette gjaldt hovedsakelig begrunnelser for vedtak. Dette indikerer at den trinnvise veiledningen, en aktiv godkjennelse, både må være obligatorisk og lettfattelig. Når brukeren selv må ta stilling til begrunnelsen for vedtaket, antar utvalget at brukeren vil lese teksten mer nøye. Forhåndstilsagnet kan motvirke problemet som eksempelet over viser med dagpenger, hvor brukeren i denne prosessen selv får kontrollen over eventuelle vedtak.

Denne prosessen gir brukeren mulighet til å ta stilling til en ytelse som er tilbudt. Den kan gi en positiv brukeropplevelse ved at det er et element av «selvbetjening» samtidig som at NAV har rom for å gi tilpasset veiledning. Veiledningsplikten blir dermed ikke utfordret i denne prosessen.

Brukerens medvirkningsplikt aktiveres ved at opplysningene må verifiseres eller suppleres av brukeren. Dersom brukeren ikke medvirker i denne prosessen, faller forhåndstilsagnet bort og brukeren får ikke ytelsen. Siden saken ikke initieres av brukeren selv, vil imidlertid den foreslåtte plikten til medvirkning i NOU 2019: 5 måtte endres dersom forvaltningen som helhet skal hendelsesorienteres.⁸⁰ Siden utvalget fokuserer på velferdsretten, må følgelig opplysningsplikten i ftrl. § 21-3 endres slik at det blir en plikt til medvirkning ved mottak av forhåndstilsagn. Utvalget har foreslått en ny bestemmelse § 21 A-9 om brukerens medvirkningsplikt etter folketryktdloven.

Denne prosessen har ytterligere et saksbehandlingsskritt og vil dermed ikke være like effektiv som den første prosessen med umiddelbart vedtak. Sammenlignet med dagens saksbehandlingsprosess vil denne prosessen med forhåndstilsagn og brukergodkjenning likevel være effektiv. Dette fordi saken opprettes og forhåndstilsagnet sendes idet hendelsen inntreffer.

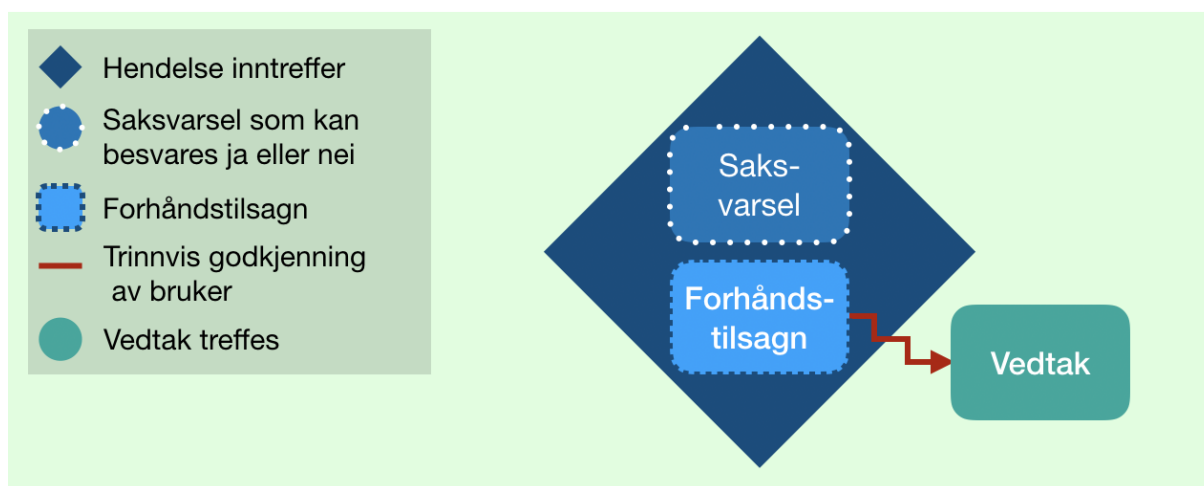
⁷⁹ For referat fra seksjonsmøtet, se vedlegg 1 kapittel 1.10.

⁸⁰ NOU 2019: 5 s. 329 flg.

3.1.2.3 Forslag til egnede sakstyper

Denne prosessen tar i større grad enn den første prosessen med umiddelbart vedtak vare på brukerens personlige autonomi. Det gjør at denne prosessen også i større grad gir rom for å tildele ytelser med pliktelement, som følge av at brukeren aktiviseres. For eksempel kan prosessen være bedre egnet for tildeling av arbeidsavklaringspenger hvor brukeren må gjennomføre tiltak.

3.1.3 Prosess med saksvarsel før saksopprettelse



Figur 6: Prosess med saksvarsel før saksopprettelse.

3.1.3.1 Beskrivelse av prosessen

I denne varianten fører hendelsen til at det genereres et forhåndsvarsel, som orienterer brukeren om at den kanskje fyller vilkårene for en ytelse. Utvalget foreslår her begrepet *saksvarsel*, se boks 3.1, som er en tilpasning av forvaltningslovens forhåndsvarsel. Etter gjeldende forvaltningspraksis brukes forhåndsvarsel i tilfeller der saken opprettes på forvaltningens initiativ, noe som inntreffer etter at saken har kommet i gang.⁸¹ Dette svarer ikke på behovet for en orientering om at forvaltningen kan opprette en sak, men den overlater det til brukeren å velge.

Ved mottak av saksvarselet bes altså brukeren om å ta stilling til om det skal opprettes en sak om tildeling av den aktuelle ytelsen. Saksopprettelse skjer ved brukerens aksept. Uten aksept bortfaller den.

⁸¹ Ved hendelsesorientert forvaltning vil det dessuten være hensiktsmessig med en tydeligere regulering av tidspunktet for saksopprettelse enn det som er tilfellet nå. Utvalget har foreslått en egen bestemmelse om saksopprettelse, se § 21 A-7 Hvordan sak opprettes.

Den videre saksprosessen kan være manuell eller automatisert. En mulighet er at neste trinn i prosessen er et forhåndstilsagn som brukeren verifiserer og godkjenner, tilsvarende det som er beskrevet i prosessen om forhåndstilsagn og brukergodkjenning over.

Boks 3.1 Presisering av begrepsbruk

Utvalget benytter begrepene *forhåndstilsagn* og *saksvarsel*. Det siste er et alternativ til forvaltningslovens forhåndsvarel (§ 16) og anvendes i tilfeller hvor saksopprettelse krever brukerens samtykke.

- *Forhåndstilsagn* er som beskrevet i kapittel 3.1.2 en foreløpig rettsanvendelse basert på innhentende eller lagrede opplysninger som brukeren kan verifisere. Saken er allerede opprettet, men bortfaller dersom brukeren forholder seg passiv eller takker nei.
- *Saksvarsel* utløses som beskrevet i kapittel 3.1.3 av en forvaltningssignifikant hendelse, og ber brukeren om å ta stilling til om sak om en ytelse skal opprettes.

3.1.3.2 Hvordan utfordrer prosessen rettsikkerhetsgarantiene?

Et saksvarsel er mindre påtrengende enn en umiddelbar saksopprettelse, og kan være en god måte for NAV å ivareta sin veiledningsplikt. Informasjonen som gis i saksvarselet kan tilpasses brukerens situasjon, som gjør det enklere for denne å forstå hvilke regler som er relevante.

Brukeren får i denne prosessen kontroll over om saken opprettes. Videre blir brukeren veiledet gjennom rettigheter og plikter og kan verifisere eller supplere opplysningsgrunnlaget. Dette er tilsvarende det som er beskrevet om forhåndstilsagnet ovenfor i kapittel 3.1.2.

Saksvarselet må gi brukeren grundig innsikt i hvorfor vedkommende blir varslet, som innebærer hvilke data og hvilke lovregler forvaltningen har agert på bakgrunn av. Det vil si at saksvarselet må inneholde en prosessbegrunnelse. Videre må det inneholde informasjon om hva som skjer når brukeren takker nei eller forholder seg passiv. Saksvarselet bør også skissere hva som blir følgene av å takke ja til at en sak opprettes. Dette blir en oppfyllelse av veiledningsplikten.

Selv om det er gitt prosessbegrunnelse, kan forvaltningen ha en begrunnelsesplikt etter någjeldende forvaltningslov § 24 flg. også når vedtak fattes. Dette fordi datagrunnlaget potensielt kan endres som følge av borgerens medvirkningsplikt. Utvalget har foreslått ny bestemmelse § 21 A-9 om brukerens medvirkningsplikt etter folketrygdloven.

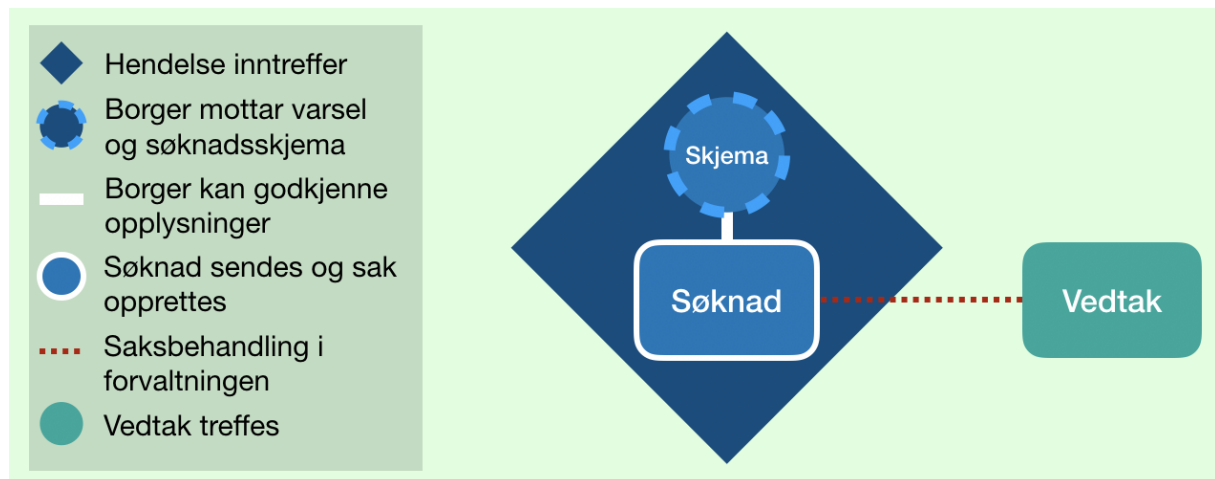
I denne prosessen med saksvarsel er effektivitetsgevinsten noe lavere enn ved de to foregående prosessene. Det er flere saksbehandlingskritt å gå gjennom før vedtak fattes.

Videre krever denne prosessen lavere grad av regelverkstilpasning enn prosessene med umiddelbart vedtak og forhåndstilsagn og brukergodkjenning. Utvalgets vurdering er at denne prosessen utfordrer rettssikkerheten og autonomien i liten grad.

3.1.3.3 Forslag til egnede sakstyper

Prosessene med saksvarsel før saksopprettelse kan egne seg for saksområder hvor det erfaringsmessig er nødvendig med oppdaterte opplysninger eller skjønnsmessige vurderinger. Dette fordi brukeren har mulighet til å se igjennom og redigere opplysninger før saksbehandlingen igangsettes. Når saksvarselet aksepteres, kan brukeren få et forhåndstilsagn, slik beskrevet i kapittel 3.1.2. Brukerens autonomi er imidlertid i større grad ivaretatt ved denne modellen enn ved prosessen med forhåndstilsagn og brukergodkjenning. Dette gjør at den kan passe bedre ved tildeling av ytelser med pliktelement, som for eksempel det nevnte eksempelet med dagpenger.

3.1.4 Prosess med forhåndutfylt søknadsskjema



Figur 7: Prosess med forhåndutfylt søknadsskjema.

3.1.4.1 Beskrivelse av prosessen

I prosessen med forhåndutfylt søknadsskjema fører hendelsen til at et forhåndutfylt søknadsskjema opprettes og blir tilgjengelig for brukeren. Det er så opp til brukeren å fylle inn supplerende opplysninger og sende det inn. Det er først når søknadsskjemaet mottas av forvaltningsorganet at saken opprettes. I motsatt fall opprettes ingen sak.

3.1.4.2 Hvordan utfordrer prosessen rettssikkerhetsgarantiene?

Denne modellen ligger tett opp til den tradisjonelle saksbehandlingsprosessen beskrevet i kapittel 2.2, og utfordrer dermed ikke gjeldende regler. Det finnes allerede digitale søknadsskjemaer som innhenter noe informasjon og som må suppleres av brukeren, for eksempel søknad til sosialhjelp. Forskjellen er at det i denne prosessen er forvaltningen som

tar initiativet til søknadsprosessen, i motsetning til i dag hvor det er brukeren som er initiativtaker.

At forvaltningen foreslår at man kan søke på en ytelse kan av noen oppleves som et inngrep i selvbestemmelsesretten. For de som synes det er vanskelig å ta kontakt med forvaltningen og sette i gang prosessen selv, kan dette derimot ses på som en fordel.

3.1.4.3 Forslag til egnede sakstyper

Prosessen med forhåndsutfylt søknadsskjema kan egne seg for ytelser med pliktelementer, med skjønnspregede vilkår, eller hvor det foretrekkes at brukeren selv fyller inn sensitiv informasjon. Den egner seg også for prosesser som er delautomatisert med innslag av manuell saksbehandling. Prosessen ivaretar brukerens autonomi i stor grad, samtidig som prosessen kan være mer effektiv enn dagens saksbehandlingsprosess.

Det hevdes at politikere ikke ønsker at alle som har krav på ytelser skal søke fordi det ville medført en for stor budsjettbelastning. Et eksempel skal være tilfellet dagpenger.⁸² Denne prosessen med forhåndsutfylt søknadsskjema kan derfor egne seg for ytelser hvor det er et politisk ønske om at flest mulig skal klare seg selv, og det derfor er ønskelig med en viss terskel for å søke ytelser.

3.1.5 Hendelsen utløser en plikt eller mulighet for NAV til å veilede

Som et supplement til modellene ovenfor kan man se for seg at en hendelse utløser en plikt eller en naturlig foranledning for NAV til å kontakte sine brukere med tilpasset informasjon. En slik plikt vil være en utvidelse av veiledningsplikten, som i så fall må lovfestes. Alternativet er at NAV selv velger å ta i bruk muligheten på de områder hvor det fremstår som en nyttig service overfor brukerne.

⁸² Uttalelse i seksjonsmøte for NAV Seksjon for informasjonsforvaltning.

3.2 Prosessenes påvirkning på øvrige verdier

3.2.1 Sårbare grupper – klassedeling mellom digitale og ikke-digitale brukere

Det er et uttrykt mål at innbyggernes kommunikasjon med forvaltningen skal skje digitalt.⁸³ Det er imidlertid mulig for borgere å reservere seg fra digital kommunikasjon med det offentlige, men dette er et valg den enkelte må ta aktivt.⁸⁴ Denne reservasjonen gjelder kun kommunikasjonen mellom forvaltningen og borgeren. Dette innebærer at forvaltningen har informasjon om borgeren digitalt. Det vil dermed være mulig å legge om til hendelsesorientert forvaltningen også for borgere som har reservert seg fra digital kommunikasjon med forvaltningen. Saksprosessene blir de samme som det ovenstående, men kommunikasjonen må foregå per post. Dette vil innebære at saksbehandlingstiden kan bli betydelig lenger for disse ikke-digitale brukere.

Det har den siste tiden vært uttrykt bekymring internasjonalt rundt at det skapes en digital underklasse hvis forvaltningen digitaliseres. Spesielt FNs spesialrapportør på ekstrem fattigdom og menneskerettigheter er bekymret for at der brukere har muligheten til å reservere seg mot å digitalisere kommunikasjonen de har med myndighetene, blir det i praksis endret til kun digital kommunikasjon.⁸⁵ Dette kan føre til store forskjeller hos forskjellige brukere, spesielt uttrykkes det bekymring rundt dem som ikke er datakyndige. I Norge blir det derimot trukket fram at det ikke er digital kompetanse som er utfordringen ved bruk av digitale tjenester, men at det heller er mangelen på forståelse om forvaltning og regelverk.⁸⁶ Imidlertid pekes det også i denne rapporten på at det vil være noen som ikke er på digitale plattformer og dermed vil være preget av «digital utenforskap».⁸⁷

I rapporten fra FNs spesialrapportør heter det videre at den manglende digitale kunnskapen og tilgangen har en innvirkning på hvilken mulighet potensielle velferdsbrukere har til å motta rettighetene de har krav på.⁸⁸ Dette kan kanskje til en viss grad avhjelpes med hendelsesorientert forvaltning fordi hendelser utløser saksbehandlingsprosessen og dermed er det ikke opp til brukeren å søke. Digital kunnskap blir dermed ikke avgjørende for hvorvidt brukeren mottar ytelsene sine. Det kan imidlertid forekomme tilfeller hvor brukere som ikke er digitalt kyndige heller ikke har reservert seg mot digital kommunikasjon med det offentlige. Disse brukerne kan ha problemer med å benytte seg av saksbehandlingsprosessene som er foreslått. Utvalget foreslår at det bør være en mulighet for å få personlig veiledning i en hendelsesorientert forvaltning.

⁸³ Meld. St. 27 (2015–2016) s. 40.

⁸⁴ Meld. St. 27 (2015–2016) s. 40.

⁸⁵ Alston (2019) s. 13.

⁸⁶ Korsgaard (2019) s. 11.

⁸⁷ Korsgaard (2019) s. 13.

⁸⁸ Alston (2019) s. 13.

Utvalget ser, i likhet med FNs spesialrapportør, at det kan være et behov for å sikre at det er en reell ikke-digital mulighet som ikke blir nedprioritert.⁸⁹ Når brukeren mottar forhåndstilsagn eller saksvarsel per post, må fristen være lang nok til at brukeren kan ivareta sine interesser på en god måte. I mangel på tilrettelegging for ikke-digitale brukere frykter utvalget for et digitalt klasseskille. Hvor mye forvaltningen skal tilrettelegge for ikke-digitale brukere er imidlertid en prinsipiell diskusjon som utvalget ikke går videre inn på.

3.2.2 Mulige konsekvenser for tillit ved digital hendelsesorientert saksbehandling

Brukernes møte med forvaltningen har gradvis endret seg de senere årene. Det har gått fra å være personmøter på saksbehandlers kontor til å i stadig større grad være møter som gjennomføres ved bruk av digitale løsninger. Om en går over til en digital hendelsesorientert forvaltning vil brukerens møte med forvaltningen endre seg ytterligere. Formålet med dette avsnittet er å se på de modellene som er presentert over og undersøke hvordan disse kan virke inn på brukernes institusjonelle tillit til NAV. Utgangspunkt for drøftelsen er de ulike faktorene som påvirker tillit til forvaltningen som nevnt innledningsvis i kapittel 2.1.7.

3.2.2.1 Forutsigbarhet

Sett opp mot de ulike prosessmodellene som utvalget har presentert under kapittel 3.1, så vil spesielt modellen med umiddelbart vedtak i kapittel 3.1.1 kunne føre til en svekket forutsigbarhet for brukeren. Dette må likevel nyanseres etter hvilken type ytelse det er tale om. For eksempel vil det virke mer forutsigbart at en automatisk får tildelt sykepenger når en er sykemeldt, enn at en får tildelt arbeidsavklaringspenger.

Proessen med saksvarsel (kapittel 3.2.3) eller forhåndsutfylt søknadsskjema (kapittel 3.1.4) vil i større grad uavhengig av type ytelse ivareta forutsigbarheten for brukeren. Den sistnevnte er også mer lignende en modell som de fleste brukere vil være vant med fra andre aktører, som for eksempel nettbutikker som gir brukerne forslag til varer å kjøpe, eller skatteetaten som ber skatteyter om å ta stilling til hvorvidt forhåndsutfylt skattemelding er korrekt. Likevel fremstår modellen med forhåndsutfylt søknadsskjema lite forutsigbar for brukerens rettsstilling da den fremstår som uavklart når forvaltningen tar kontakt med brukeren. Dette er noe de øvrige modellene har høyere oppfyllelse på.

Proessen med forhåndstilsagn (kapittel 3.1.2) kan sees på som en mellomvariant av modellen med umiddelbart vedtak og modellen med forhåndsutfylt søknadsskjema. Graden av forutsigbarhet ved forhåndstilsagn vil være avhengig av type ytelse, slik som ved umiddelbart vedtak. Likevel, i motsetning til det umiddelbare vedtaket, får brukeren ved denne modellen mulighet til å aktiviseres i større grad. Aktivisering kan føre til økt innsikt til grunnlaget bak forhåndstilsagnet, noe som igjen vil kunne påvirke den opplevde

⁸⁹ Alston (2019) s. 14.

forutsigbarheten. Tildeling av ytelse etter denne prosessen fremstår i mindre grad som lyn fra klar himmel enn prosessen med umiddelbart vedtak.

Utvalget ser at prosessen med forhåndsutfylt søknadsskjema (kapittel 3.1.2) er den prosessen som uavhengig av ytelse i best grad ivaretar forutsigbarheten hos brukeren. Likevel vil utvalget påpeke at de ovennevnte prosessene i liten eller ingen grad utfordrer forutsigbarheten ved ytelse som brukere flest vil forvente å få.

Prosesen med forhåndstilsagn (kapittel 3.1.2) anses for å være den prosessen som totalt sett best ivaretar brukerens forutsigbarhet, når det gjelder rettsstilling, beslutningsgrunnlag og prosess.

Når utvalget ser de presenterte prosessene opp mot dagens saksbehandling, så fremstår alle modellene mer forutsigbare for brukerens rettsstilling. Dette fordi det er forvaltningen som agerer på opplysninger som følge av at de mener vilkår for en ytelse kan være eller er oppfylt, og ikke brukeren som søker på en ytelse uten å vite om denne oppfyller vilkårene. Likevel vil forutsigbarhet omkring selve prosessen kunne være lavere enn i dag ved prosess med umiddelbart vedtak i kapittel 3.1.1. For de øvrige prosessene mener utvalget at det ikke er store forskjeller til forutsigbarheten omkring saksbehandlingsprosessen sammenlignet med dagens system.

3.2.2.2 Ivaretagelse

Overgangen til et hendelsesorientert forvaltningssystem vil føre til store endringer, og den største forandringen for brukerne er at de ikke lengre må søke om ytelse. Automatiseringen vil potensielt føre til langt kortere saksbehandlingstid og brukerne vil oppleve at deres behov blir raskere ivare tatt. Dette kan definitivt føre til en økt tillit til forvaltningen.

Generelt ser utvalget at alle de hendelsesorienterte prosessene som presentert i kapittel 3.1 kan føre til at brukeren opplever økt grad av service sammenlignet med dagens system, som følge av at forvaltningen initierer tildelingen av ytelse.

Utvalget vurderer nærmere at prosessen med umiddelbart vedtak (kapittel 3.1.1) i størst grad kan gi en opplevelse av service for brukeren. Brukeren trenger her ikke å foreta seg noe, men blir en passiv mottaker av en ytelse som en har vurdert at denne har rett på. Likevel kan prosessens umiddelbare karakter fremstå som plutselig, og prosessen har liten grad av informasjon til brukeren i forkant. Som nevnt flere ganger over påpeker utvalget at denne prosessen egner seg best for ytelse som brukerne forventer å få, og som det ikke er knyttet stigma til å motta.

Prosessene med saksvarsel (kapittel 3.1.3) og forhåndsutfylt søknadsskjema (kapittel 3.1.4) er de prosessene som i størst grad gir brukeren informasjon i forkant av vedtak. Disse kan som påpekt over også gi brukeren en økt opplevelse av service sammenlignet med dagens

system, selv om de nok ikke scorer like høyt på dette punktet som prosess med umiddelbart vedtak (kapittel 3.1.1) og prosess med forhåndstilsagn (kapittel 3.1.2).

Totalt sett ser utvalget at en prosess med forhåndstilsagn (kapittel 3.1.2) er den som trolig vil gi brukeren høyest grad av opplevd ivaretagelse. Denne prosessen gir brukeren både opplevelse av service, og prosessen sørger for god informasjon før det endelige vedtaket. Spesielt vil brukerens behov for god informasjon bli ivaretatt med utvalgets forslag til prosessbegrunnelse.

3.2.3 Oppsummering

Utvalget har vurdert mulige konsekvenser for den institusjonelle tilliten sett opp mot de foreslåtte prosessene i kapittel 3.1. Utvalget har sett at et hendelsesorientert velferdssystem potensielt kan gi økt institusjonell tillit til forvaltningen. Hvordan tilliten påvirkes vil imidlertid avhenge av hvilken prosess som brukes til den enkelte ytelse. Som vist over vil ikke alle prosessene egne seg like godt til alle ytelser. Etter utvalgets vurdering er prosessen med forhåndstilsagn (kapittel 3.1.2) den mest fleksible uavhengig av ytelse som kan føre til økt institusjonell tillit.

4 Behovet for regelverksendring og videre utredning

4.1 På vei mot hendelsesorientering?

Utvalget oppfatter signalene i Digital Agenda og Én digital offentlig sektor til å indikere at det på sikt kan være politisk vilje til å gjennomføre en hendelsesorientert tilnærming i offentlig forvaltning. Spørsmålet om hvor langt forvaltningen bør gå i å tilby tjenester og produkter proaktivt fortjener imidlertid bredere behandling enn det utvalget har hatt mulighet til her. På et overordnet nivå dreier det seg om hva slags relasjon vi ønsker mellom (velferds)staten og innbyggerne. Skal det være statens oppgave å profilere, predikere, anbefale, «dulte» og «pushe» innbyggerne og tildele ytelser og tjenester de (ennå) ikke har bedt om?

Det er også et spørsmål hvordan NAV og offentlig sektor kan ta i bruk kunstig intelligens for å være proaktiv på den «beste» måten. Hvilket begrep om rettferdighet skal legges til grunn, universell tilgang til ytelser eller målretting basert på behov? Hvis målet er å belaste budsjettene minst mulig bør NAV kanskje rette seg mot de som erfaringsmessig trenger det mest og ikke ta initiativ overfor grupper som pleier å klare seg over «kneika».

Hendelsesorientert forvaltning reiser også spørsmål om hvordan vi mener det offentlige skal forvalte og bruke våre data, og hvor delaktige innbyggerne skal være i å eie og forvalte opplysninger om seg selv.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at

- **Regjeringen følger opp sitt strategidokument Én digital offentlig sektor med en utredning av hendelsesorientert forvaltning. Utredningen bør omfatte en diskusjon om hvordan kunstig intelligens kan brukes for å bedre tjenesteutviklingen overfor innbyggerne, med hensyn til effektivitet, treffsikkerhet og brukeropplevelse. Herunder bør det tas stilling til sentrale verdispørsmål og konsekvenser ved bruk av kunstig intelligens i forvaltningen.**
- **«Livshendelser» videreutvikles med tanke på operasjonalisering for hendelsesorientert forvaltning.**
- **Man diskuterer mer prinsipielt hvordan ikke-digitale brukere skal ivaretas i den hendelsesorienterte forvaltningen.**

Gjennomgangen i kapittel 1.3 viste at «hendelse» har mange betydninger, og at det foreløpig ikke finnes noen definisjon som er egnet til å beskrive den kategori av hendelser som innleder en saksbehandlingsprosess overfor en bruker.

Utvalget mener det er behov for:

- **En legaldefinisjon for hendelser.**
- **Nærmere krav til hva slags hendelser forvaltningen kan agere proaktivt på.**
- **Retningslinjer for vurdering av om en ytelse eller tjeneste egner seg for hendelsesorientering.**

Disse punktene drøftes nærmere i kapittel 4.2 og 4.3.

Videre har gjennomgangen av hendelsesorienterte saksbehandlingsprosesser i kapittel 3 vist at flere forvaltningsrettslige regler og verdier settes under press. Implementering av hendelsesorientert saksbehandling vil kreve enkelte tilpasninger i folketrygdloven og forvaltningsloven. Utvalget har foreslått noen slike endringer, som fremgår av kapittel 7. Utvalget mener utredningen spesielt har avdekket et behov for å utvikle brukerens plikt til medvirkning og for å se nærmere på forvaltningens plikt til å veilede brukeren og begrunne vedtaket. Dette undersøkes i det følgende.

4.1.1 Brukerens medvirkningsplikt

Forvaltningslovutvalget har foreslått en medvirkningsplikt i saker som brukeren har tatt initiativ til. Utvalget tilslutter seg dette, men mener atplikten må utvides i saker opprettet ved hendelsesorientert forvaltning.

Utvalget har foreslått to alternativer til ny bestemmelse i folketrygdloven §21 A-9 *Brukerens medvirkningsplikt*. Det første alternativet stiller opp en plikt for borgeren til å holde registrerte opplysninger oppdatert i «databanken». Dette er uavhengig av om en sak er opprettet og vil gjelde dersom man går for en teknisk løsning hvor innbyggerne eier og kontrollerer de dataene det offentlige har registrert på seg. For at dette skal være et godt alternativ, mener utvalget at det må lages en brukervennlig løsning som gjør det mulig å holde oversikt over registrerte data. Det andre alternativet knytter seg til verifisering og godkjenning av opplysninger i en konkret sak, slik det er forklart i modellene av saksbehandlingsprosesser i kapittel 3.1.

4.1.2 Forvaltningens veiledningsplikt

Hendelsesorientert forvaltning legger bedre til rette for at forvaltningen kan nå borgere med målrettet informasjon. Etter dagens regler inntreffer forvaltningens veiledningsplikt når det foreligger en potensiell sak. Med hendelsesorientering får man et nytt konkret tidspunkt å knytte denne plikten til: når en forhåndsdefinert hendelse inntreffer.

Utvalget anbefaler ikke en utvidelse av veiledningsplikten, men at det blir opp til det enkelte forvaltningsorganet å vurdere om det er hensiktsmessig å la hendelsen utløse veiledning. Dette kan være aktuelt i tilfellene hvor hendelsen ikke innleder en saksbehandlingsprosess,

og vil være hensiktsmessig fordi det kan gi bedre brukerservice. Utvalget påpeker imidlertid at det må være en mulighet for tilpasning av veiledningen til den enkelte brukerens behov, men går ikke nærmere inn på hvordan dette skal utføres.

4.1.3 Forvaltningens begrunnelsesplikt

Etter utvalgets syn må begrunnelsesplikten utvides til å omfatte en forklaring av hendelsen og hvilke data den bygger på. Utvalget har brukt begrepet prosessbegrunnelse for å synliggjøre skillet mellom denne typen begrunnelse og den begrunnelsen som følger av fvl. § 24. Denne begrunnelsen skal derfor være i tillegg til begrunnelsen for selve vedtaket. Siden det er et saksbehandlingsløp iverksatt av forvaltningen mener utvalget at forvaltningen bør begrunne bakgrunnen for iverksettelsen. Utvalget har derfor inntatt et forslag til en todelt begrunnelsesplikt i fvl. § 24 (2) som skal gjelde for hendelsesorientert forvaltning.

For hendelsesorientert saksbehandling gjelder ikke unntaket i dagens fvl. § 24 andre ledd fordi det ikke er innvilgelse av en søknad eller søknaden ikke iverksetter prosessen. Begrunnelsesplikten må derfor gjelde for å ivareta hensynet til at brukeren kan ivareta sine rettigheter og plikter.

Utvalget viser til forslag til nytt andre ledd i fvl. § 24.

4.2 Hendelse: Definisjon og kvalitetskrav

For vårt formål er den sentrale egenskapen ved en hendelse at den kan innlede en saksbehandlingsprosess. Den er altså en «saksbehandlingsutløsende faktor».

Dette er ikke i seg selv en veldig presis definisjon fordi den bare referer til virkningen og ikke *hvorfor* virkningen inntreffer. Det kan derfor være hensiktsmessig å bruke en mer deskriptiv, prosessuell tilnærming:

- i) En forvaltningssignifikant tilstandsending registreres hos en bruker,
- ii) den trigger en undersøkelse av om andre nødvendige vilkår for ytelsen er oppfylt, og
- iii) kan i så fall innlede en saksbehandlingsprosess.

Utvalget ser som nevnt behovet for at dette forankres bedre faglig, og at man dermed også kan finne fram til et mer betegnende navn for hendelser som kan utløse en saksbehandlingsprosess.

Det er naturlig å videreutvikle hendelsesbegrepet med utgangspunkt i regjeringens utvalgte livshendelser, omtalt i kapittel 1.4.3. På dette området vil det særlig bli satset på samarbeid mellom offentlige virksomheter for å enes om begrepsdefinisjoner, og deling og gjenbruk av

data. Det innebærer at livshendelser vil være et gunstig sted å begynne dersom hendelsesorientert forvaltning skal implementeres.

For NAVs vedkommende vil det særlig være det å få barn, det å få sykt barn, det å få eller miste jobben og det å bli syk som er aktuelle livshendelser. Som nevnt er dette hendelser i folks virkelige liv og ikke saksbehandlingsutløsende faktorer. For å bli rettslig relevante må livshendelsene kobles til lovens vilkår og til dataene som brukes for å vurdere om vilkårene er oppfylt. I overgangen mellom utvelgelse og presisering av saksutløsende faktorer stilles man overfor en spenning mellom forvaltningsskjønn og legalitet.

På den ene siden er det hensiktsmessig at forvaltningen selv får kompetanse til å definere hendelsene. Den enkelte forvaltningsgren kjenner best vilkårene for ytelsen den administrer, den kjenner brukergruppen best og har best oversikt over dataenes tilgjengelighet og kvalitet.

På den andre siden vil det være problematisk om man fullstendig overlater til forvaltningen, og kanskje i praksis IT-avdelingene, å definere hvilke hendelser som kan innlede en saksbehandlingsprosess rettet mot en borger. Dette kan utfordre rettssikkerheten, demokratisk legitimitet, tillit og forutberegnelighet. Se diskusjon om hvorvidt det er behov for en ny lovgivningsteknikk i kapittel 5.

Utvalget foreslår derfor at kompetansen delegeres, men at det settes følgende kvalitetskrav til hendelsene:

- **Notoritet:** Arbeids- og velferdsdirektoratet kan bare agere på hendelser som er registrert av autoritative kilder, det vil si avklarte data. Dette har sammenheng med dataenes pålitelighet, og tilliten hos brukerne til at avgjørelsene bygger på korrekte opplysninger. Autoritative produsenter av data vil typisk være offentlige registre.
- **Semantisk interoperabilitet (entydighet):** Hendelsen må defineres ut fra begreper som betyr det samme hos alle relevante samhandlere, f.eks. offentlige registre.
- **Transparens og dokumenterbarhet:** Brukerne må ha enkel tilgang på hva som er kilden til Arbeids- og velferdsdirektoratets data, og hvilke hendelser som kan innlede en saksbehandlingsprosess. Dette bidrar til tillit og demokratisk legitimitet. Særlig kan dette komme på spissen hvis en tar i bruk mer omfattende KI-teknologi, som maskinlæring. Ett innblikk for en vanlig borger i hvordan et slikt system fungerer kan være mer forvirrende enn oppklarende. Det vil derfor være nødvendig å stille krav til at en får reell transparens i slike systemer.
- **Forklarbarhet og etterprøvnbarhet:** Den saksutløsende faktoren må kunne forklares for brukeren. Transparens er en forutsetning for at det skal være mulig å gi en

forklaring. Ved å stille krav til forklarbarhet, vil det også være mulig å etterprøve forvaltningens rettsanvendelse og vurderinger for ettertiden.

Se forslaget til ny bestemmelse i folketrygdloven § 21 A-4 første og andre ledd «Delegering av kompetanse».

4.3 Hendelser: Retningslinjer

Utvalget anbefaler at det utarbeides retningslinjer for vurderingen av om en bestemt ytelse egner seg for hendelsesorientert saksbehandling og hvilken type prosess som i så fall passer best. De følgende punktene bygger på kriterier presentert av oppdragsgiver:⁹⁰

- Er data tilgjengelige, oppdaterte og avklarte?⁹¹ Hvis det er en risiko for feil på grunn av kvaliteten til dataene kan det tale for en prosess der brukeren gis anledning til å supplere opplysningsgrunnlaget. Både prosessene med forhåndstilsagn og med saksvarsel legger til rette for det.
- Inneholder ytelsen krav om aktivitet fra brukeren eller oppfølging fra NAV? I så fall kan ytelsen være mindre egnet til hendelsesorientering. I slike tilfeller kan NAV vurdere om en veiledningsplikt skal kobles til en hendelse.
- Er vilkårene skjønnspregede? Det kan tale imot hendelsesorientering dersom saksbehandlingen er automatisert, med mindre skjønnsutøvelsen kan ivaretas ved bruk av kunstig intelligens.
- Er det en risiko for at en brukergruppe passiviseres ved proaktiv saksbehandling? I så fall taler det for at man ikke anvender en prosess med umiddelbart vedtak, men velger en variant som innebærer brukermedvirkning. Dette kan være prosessen som innledes med et forhåndstilsagn eller den som innledes med saksvarsel.
- Oppfattes ytelsen som universell av brukerne? I så fall kan det tale for at hendelsesorientering er egnet. Hvis ytelsen derimot oppleves belastende, eller mange kan tenkes å foretrekke å klare seg selv uten støtte fra NAV, kan det tale imot.

Forvaltningsorganets vurdering av egnethet må nedfelles skriftlig og være offentlig tilgjengelig. Se utvalgets forslag til ny bestemmelse i folketrygdloven § 21 A-4 tredje ledd.

⁹⁰ Power Point-presentasjon holdt på oppstartsmøte hos NAV. Følgende punkter fremgikk: datatilgjengelighet, sensitivitet, konsekvens av å gjøre feil, passivisering av bruker, oppfølging av bruker.

⁹¹ «Orden i eget hus» er pålagt statlige virksomheter, se kapittel 1.4.4.

4.4 Bruk av kunstig intelligens i hendelsesorientert saksbehandling

4.4.1 Innledning

Verdens økonomiske forum har pekt på kunstig intelligens (KI) som den fremvoksende teknologien med størst nytteverdi, men også størst potensiale for skade.⁹² Formålet med dette avsnittet er å si noe generelt om hvilke mulige konsekvenser bruk av dette i hendelsesorientert saksbehandling kan ha. Antakelig vil konsekvensene også kunne være overførbare til bruk også utenfor velferdsrettens område. I hvilken grad de ulike konsekvensene som beskrevet under gjør seg gjeldende, vil i stor grad avhenge av hvilken KI-teknologi som brukes og graden av automatisering. Utvalget har dessverre ikke hatt muligheten til å gå detaljert inn på de enkelte KI-teknologiene, og har derfor ikke foretatt denne nyansen i utredningen under. Utvalget ønsker også å peke på at en helautomatisering av hendelsesorienterte forvaltningssystemer uten saksbehandler i beslutningsloopen vil kunne ha såpass store og kontroversielle virkninger at det anbefaler lovgiver å ta uttrykkelig stilling til dette spørsmålet.

Når dette skrives har Kommunal- og moderniseringsdepartementet enda ikke kommet med sin strategi for KI. Denne strategien vil forhåpentligvis gi en mer grundig konsekvensutredning for bruken av KI i offentlig virksomhet, samt noen nasjonale retningslinjer for ønsket bruk. Strategien vil med stor sannsynlighet få betydning for bruk av KI i velferdssektoren. Som påpekt ovenfor i kapittel 4.1 er det nødvendig med en mer grundig og utfyllende konsekvensutredning, samt egne lovreguleringer for bruk av KI i saksbehandling.

4.4.2 Effektivitet

Bruk av KI fører med seg enorme fordeler tilknyttet effektivitet. Spesielt utgjør KI et fortrinn ved analyse av store mengder data til bruk i avgjørelser. Dette gjør det særlig attraktivt til bruk i digitale saksbehandlingssystemer hvor behandling av store mengder data er sentralt for å ta en forsvarlig avgjørelse. Potensielt kan bruken i hendelsesorientert forvaltning få store positive økonomiske konsekvenser. Se for øvrig kapittel 6.3 for en overordnet samfunnsøkonomisk analyse av utvalgets lovforslag.

Kunstig intelligens kan som nevnt bidra til å forenkle og effektivisere saksbehandlers oppgaver i en hendelsesorientert saksbehandling. Herunder kan teknologien konkret brukes til å analysere og plukke opp relevante data som utgjør hendelser. Dette kan føre til at saksbehandler ikke trenger å bruke tid på å se etter mulig relevant faktagrunnlag, men at en derimot får dette automatisk presentert av systemet. Bruken i saksbehandlingen kan for det

⁹² Verdens økonomiske forum (2017), s. 44.

første føre til en raskere saksbehandling. Videre kan det som følge av frigjort kapasitet hos saksbehandler føre til økt kvalitet i avgjørelser og oppfølging.

Om en ser dette i sammenheng med redusert behov for ansatte saksbehandlere, så vil bruken av kunstig intelligens potensielt kunne føre til store innsparinger hos Arbeids- og velferdsetaten.

4.4.3 Arbeidsplasser - arbeidsledighet

Ved all form for effektivisering vil det oppstå redusert behov for arbeidskraft, eventuelt endring i arbeidsoppgaver. Utvalget ser for seg at bruken av KI i hendelsesorientert saksbehandling vil føre til behov for færre ansatte saksbehandlere. Det kan derfor føre til økt arbeidsledighet, noe som krever at en ser på hvilke potensielle nye arbeidsplasser en kan skape som kompensasjon av nedbemanning på grunn av effektivisering. Eventuelt i hvilken grad det er samfunnsmessig ønskelig å effektivisere saksbehandlingen på bekostning av antall arbeidsplasser.

4.4.4 Rigid lovanvendelse

Algoritmer kan sees på som en matematisk ligning, og ved bruk av KI i rettsanvendelse må en nødvendigvis gjøre lovbestemmelsene om til programkode. Programmering av lovbestemmelser fører til at en går over til en slags «mattejuss» hvor hvis X er oppfylt så tildeles rettighet Y etter loven. Fordelen er at det kan føre til økt likebehandling og en kan kanskje i stor grad fjerne menneskelige bias, likevel kan det føre til at en mister spillerrommet som det juridiske skjønnet tidligere gav den enkelte saksbehandler. Dette kan føre til at det kan oppstå en rigid lovanvendelse.

Utvalget ser at det er behov for en nøye vurdering av hvilke lovbestemmelser som kan egne seg for automatisert lovanvendelse. Det vises også til diskusjonen i kapittel 5.3 om hvilke lovgivningsteknikker som er best egnet for automatisering.

4.4.5 Transparens og forklarbarhet

Et helt sentralt prinsipp som ligger til grunn for mye av den offentlige virksomheten i dag er transparens. Se kapittel 4.2 for mer om dette prinsippet som kvalitetskrav til hendelse. En utfordring ved bruk av KI i saksbehandlingssystemer er at jo mer avansert og treffsikker KI-teknologi en benytter, jo mindre grad av forklarbarhet om hvordan beslutningen er truffet synes å være mulig.⁹³ Et problem oppstår i forlengelsen av dette, hvor en rett til innsyn i algoritmen som regel ikke vil være til nytte for den avgjørelsen er rettet mot, da dette vil fremstå som uforståelig programkode for de aller fleste. En annen side ved transparens til

⁹³ Gunning (2019).

algoritmen, er at algoritmen ofte er beskyttet som bedriftshemmelighet. Det sistnevnte problemet kom på spissen for amerikansk høyesterett i den kjente Loomis-saken.⁹⁴

En mulig konsekvens er derfor at en ikke forstår bakgrunnen for hvordan en konkret beslutning er truffet. Det er sentralt at en stiller tydelige krav til systemet for å få til meningsfull transparens ved bruken av KI i hendelsesorienterte saksbehandlingssystemer.

Som pekt på over i kapittel 4.2, så ønsker utvalget å oppstille transparens, forklarbarhet og etterprøvnbarhet som kvalitetskrav til hendelser. Videre har også utvalget foreslått en ny bestemmelse til forvaltningsloven §24 andre ledd, som gir forvaltningen et krav om å gi brukeren prosessbegrunnelse allerede ved sakvarsel. Disse tiltakene har utvalget foreslått blant annet som et forsøk på også å stille krav til teknologien som brukes, og dermed bidra til at systemet er transparent og forklarbart ved utførelse av oppgaver.

Forklarbarhet og transparens er også sentrale elementer i forutsigbarhet, som er en viktig faktor for tillit til forvaltningen, se kapittel 2.1.7. Bruken av KI fører derfor til helt grunnleggende og sentrale spørsmål om hvilke verdier og prinsipper vi verdsetter i forvaltningen. Dette er spørsmål som utvalget mener krever nærmere utredning.

4.4.6 Bias

Et bias kan forstås som «en skjev vektning av informasjon til fordel eller ulempe for noe eller noen. Som regel på en måte som er transgynt, fordomsfull eller urettferdig».⁹⁵ Bruk av KI i saksbehandling gjør at en fjerner potensielle menneskelige bias ved at saksbehandlingen blir utført av systemet. Dette kan føre til en økt likebehandling av like tilfeller.

Likevel har flere vitenskapsfolk pekt på at det kan være umulig å lage systemer helt uten bias, herunder algoritmiske bias.⁹⁶ Teknologirådet har også pekt på dette som et problem med fordomsfulle algoritmer. Det finnes en rekke ulike algoritmiske bias og en mulig klassifisering av disse er å dele inn i etter kilden til bias.⁹⁷ På bakgrunn av dette vil lovgiver bli stilt overfor et valg om en skal forsøke å minimere eller avdempe bias.⁹⁸ Det fører oss til spørsmålet om hvilke bias som skal vektas fremfor andre, noe som blir et spørsmål om hvilke verdier samfunnet verdsetter. Vi vil nøye oss med å peke på algoritmiske bias som en utfordring ved bruk av kunstig intelligens i hendelsesorientert saksbehandling, og vi går derfor ikke i detalj på de forskjellige bias og tilknyttede utfordringer her.

⁹⁴ Harvard Law Review (2017)

⁹⁵ Norsk oversettelse fra Oxford Dictionary (2019), s.v. «bias».

⁹⁶ Danks (2017) s. 4691 og Teknologirådet (2018) s. 48.

⁹⁷ Danks (2017) s. 4692.

⁹⁸ Engelsk «mitigate».

4.4.7 Mønstergjennkjennelse og prediksjon

Som pekt på over er en av de store fordelene ved bruk av KI at denne kan analysere store mengder data og gjenkjenne mønstre. Dette kan føre til at en får utilsiktet innsikt om brukere av velferdssystemet. En slik innsikt har personvernrettslige problemer, noe som ikke blir behandlet her. Det utvalget ønsker å belyse i denne utredningen er den etiske siden av problemet ved at velferdsetaten får tilgang på denne typen innsikt om brukerne sine.

For det første blir det et spørsmål om det i det hele tatt skal tillates at kunstig intelligens blir brukt på en slik måte at myndighetene skaffer seg denne innsikten. Flere land har begynt å ta i bruk KI-systemer som driver med politivirksomhet bygget på prediksjon av kriminalitet, noe som taler for at det kan være spørsmål om tid før noen begynner å ta slike prediksjonssystemer i bruk for annen forvaltningsvirksomhet.⁹⁹ Om en skal tillate bruken av kunstig intelligens på denne måten eller ikke er et spørsmål som utvalget mener må utredes nærmere. Videre må en slik utredning svare på hvordan informasjonen skal brukes. En slik utredning må også svare på hvordan og når slik teknologi kan brukes.

4.4.8 Utvalgets anbefalinger – kunstig intelligens

Utvalget anbefaler på bakgrunn av drøftelsen over at det oppsettes et utvalg til å utrede konsekvensene for bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning. Utvalget anbefaler at en tar stilling til bruken av kunstig intelligens innenfor de ulike forvaltningsrettslige områdene. Herunder:

- Gir bestemmelser som regulerer utvikling av kunstig intelligens i offentlig forvaltning med nyanser for de relevante teknologiene som er å betegne som kunstig intelligens.
- Vurderer hvilken grad av digitalisering som er samfunnsmessig ønskelig, og hvordan en kan skape nye arbeidsplasser for å motvirke potensiell arbeidsledighet på grunn av kunstig intelligens
- I hvilken grad en skal tillate mønstergjennkjennelse og prediksjonsanalyser i velferdssystemer. Og i så fall hvordan en skal bruke disse hvis det tillates.

⁹⁹ Teknologirådet (2015) s. 32 flg. og Teknologirådet (2017) s. 37.

5 Lovgivningsteori, lovstruktur og lovteknikk

5.1 Lovtekniske valg

Etter redegjørelsen og drøftelsene i kapittel 2-4 ovenfor foreslår utvalget enkelte endringer i bestemmelser i forvaltningsloven og et nytt kapittel i folketrygdloven. De foreslåtte lovreglene skal regulere velferdsforvaltningens bruk av hendelsesorienterte saksbehandlingssystemer ved tildeling av trygdeytelser.

5.1.1 Lovs form

Utvalget har kommet til at det foreligger juridiske grunner som taler for å gjøre endringene i lovs form. Formålet med reglene er å sikre at forvaltningens proaktive tildeling av velferdsytelser skjer på en forsvarlig, effektiv og tillitsskapende måte. Dette gjøres blant annet gjennom å regulere Arbeids- og velferdsdirektoratets kompetanse. Backer har oppstilt noen relevante momenter for vurderingen av reguleringsform som utvalget har overveid.¹⁰⁰ Spørsmål om hvor generell regelen er, hvem reglene retter seg mot, om reglene har politisk interesse, og om de vil endres ofte, er blant disse.¹⁰¹

Reglene retter seg i hovedsak mot forvaltningsorganet NAV. I utgangspunktet kan regler om saksbehandlingen i offentlig forvaltning etableres uten lov. Bruk av lov vil imidlertid styrke håndhevingen og gjøre etterlevelse til en betingelse for at forvaltningens vedtak er gyldige.¹⁰² Anvendelsen av reglene virker også inn på brukeren, og legalitetsprinsippet krever lov hvis det er tale om å etablere plikter for private. Utvalget vurderer det slik at det er behov for oppklaring og avklaring rundt både forvaltningsorganets og brukernes rettigheter og plikter og at dette bør gjøres i lovs form. At det er stor politisk interesse om valgene som må tas, taler også for å gi reguleringene lovs form.¹⁰³

En risiko utvalget har overveid er at lovvedtak kan motvirke fleksibilitet i oppgaveløsningen. De digitale løsningene er i rask endring, og det kan stilles spørsmål ved om lovfesting kan innsnevre det politiske handlingsrommet. I forvaltningslovgivning er det vanlig at loven blir supplert av forskrifter.

Det er imidlertid flere andre lovstrategiske momenter som gjør at utvalget har kommet til å gi reguleringene lovs form.¹⁰⁴ Lovvedtak gir en mer omfattende og åpen saksbehandling, og utvalget ser det slik at reguleringen kan dra nytte av dette.¹⁰⁵ For det andre gir lovvedtak

¹⁰⁰ Backer (2013a) s. 22

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Backer (2013b) s. 28.

¹⁰³ Backer (2013a) s. 22

¹⁰⁴ Backer (2013b) s. 27.

¹⁰⁵ Ibid.

større politisk legitimitet.¹⁰⁶ På et faktisk, rettslig og økonomisk viktig område som velferdsforvaltningen er, mener utvalget at reguleringen bør ha stå stor politisk legitimitet som mulig. For det tredje har lovvedtak rettspedagogiske fordeler, blant annet som følge av bedre rettsinformasjon.¹⁰⁷ Både hensynet til forvaltningsorganet som skal etterleve regelverket og hensynet til brukeren taler for at disse fordelene oppnås.

5.1.2 Særlov, kapittel eller spredte bestemmelser?

Det er ikke entydige kriterier for vurderingen om reglene skal eller bør gis i særlov, i et kapittel i gjeldende lov(er) eller spredt i lovgivningen. Spørsmålet er hva som gir best lovkommunikasjon.¹⁰⁸ Dette beror på skjønn. Utvalget foreslår fellesregler for tildeling av trygdeytelser, og mener at slike fellesregler er mer naturlig å samle i én lov.¹⁰⁹ Dette kan veie opp for at rettsreglene på området ellers er fragmentariske, og gjøre det mer oversiktlig å sette seg inn i reglene om hendelsesorientert tildeling av trygdeytelser spesielt. Derfor foreslår utvalget å holde reglene om hendelsesorientert tildeling av trygdeytelser samlet i et eget kapittel i folketrygdloven.

Utvalget foreslår også enkelte supplerende bestemmelser i forvaltningsloven. Disse bestemmelsene er generelle, og er ment å virke veiledende for brukere av loven når det skiller mellom saksbehandlingsmåter. Disse generelle bestemmelsene kan tenkes å bli relevante for andre deler av forvaltningen enn velferdsforvaltningen. Derfor er det mer naturlig å plassere dem sammen med de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Utvalget ser muligheten for at reguleringene må presiseres nærmere, og ser for seg at slike presiseringer kan og bør gjøres i forskrifts form, se 5.3 nedenfor.

5.1.3 Øvrige betraktninger

De foreslåtte reguleringene reiser spørsmål om lovstruktur som utvalget har forsøkt å introdusere i utredningen. Skulle lovskissen tas videre, er utvalgets syn at saken må forelegges for Justisdepartementet slik at lovstrukturen kan betraktes isolert, jf. Utredningsinstruksen.¹¹⁰

En konsekvens av at forvaltningsapparatet er underlagt demokratisk styring og kontroll er at det har blitt akseptabelt å gi vide fullmakter til forvaltningen i lovverket. Dette skjer dels i

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Backer (2013a) s. 26.

¹⁰⁹ Backer (2013a) s. 25.

¹¹⁰ Backer (2013a) s. 33.

form av tildeling av myndighet til å gi supplerende rettsregler i lovs form (forskrifter) og dels i form av at forvaltningsorganer får fritt spillerom hva gjelder innholdet i enkeltavgjørelser.¹¹¹ Den langvarige praksis med at Stortinget i lovgivningen gir forvaltningen et vidt skjønn i enkeltsaker, tilsier at det bør være en åpenhet i forvaltningen for signaler fra de folkevalgte organer og en mulighet for nærmere demokratisk styring av avgjørelsene.¹¹²

Hvis reglene skal gi grunnlag for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling, kan ikke reglene overlate for mye til forvaltningens skjønn.¹¹³ Dette er et hensyn som taler for å spesifisere nøyaktig hvilke betingelser som må være oppfylt for at et vedtak skal kunne treffes og hvilket innhold vedtaket skal ha.¹¹⁴ Hensynet har også en side til hvilken tillit borgerne har til forvaltningen, se kapittel 2.1.7 ovenfor. En generell risiko er at det utvikles et stadig større, mer komplisert og mindre tilgjengelig regelverk hvis man går for langt i å utpensle i detalj hva forvaltningen kan gjøre. Dersom forvaltningen blir hendelsesorientert kan det få innvirkning på hvor åpen forvaltningen oppleves. Et annet spørsmål er om lovreguleringen innebærer en overføring av myndighet fra Stortinget til forvaltningen, og i så fall om denne overføringen er legitim.

5.2 (Digital) samhandlingsevne og lovspråk

«Bruk av felles tekniske løsninger, felles registre, standarder og arkitekturprinsipper er [...] virkemidler for å styre og samordne digitaliseringen på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer,» heter det i *Digital agenda for Norge* under overskriften «Bedre styring og samordning av digitalisering».¹¹⁵ I *Én digital offentlig sektor* er det tale om «digital samhandling i offentlig sektor». Den offentlige digitaliseringsmålsetningen innebærer blant annet at «kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling» innen 2025.¹¹⁶

Det er utarbeidet felles retningslinjer for IT-arbeid i offentlig sektor. Retningslinjene består av sju IT-arkitekturprinsipper: tjenesteorientering, interoperabilitet, tilgjengelighet, sikkerhet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet.¹¹⁷ Prinsippet om interoperabilitet – *samhandlingsevne* – og egne prinsipper om samhandling er foreslått som erstatning eller supplerer til dagens IT-arkitekturprinsipper.¹¹⁸ Om «interoperabilitet» skriver Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi): «Virksomheten og dens IT-løsninger må ved behov kunne

¹¹¹ Bernt (2003) s. 51.

¹¹² NOU 2019: 5 s. 145.

¹¹³ Eckhoff/Smith (2014) s. 58-60.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Meld. St. nr. 27 (2015–2016) s. 52.

¹¹⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), s. 8.

¹¹⁷ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018b).

¹¹⁸ Direktoratet for forvaltning og IKT (u.å.) (b).

samhandle med andre relevante virksomheter og deres IT-løsninger på et hensiktsmessig nivå.»¹¹⁹

Hvorfor er det viktig å ta opp samhandlingsevne i utredningsarbeidet? Å ha en gjennomført interoperabilitet kan bidra til at offentlige instanser utvikler gode systemer og produkter som er både effektive og enkle.¹²⁰ Utvalget skal ikke gå dypt ned i den teknologiske sfæren når det gjelder IT-arkitektur, men mener det er viktig å se litt nærmere på prinsippet om samhandlingsevne – *interoperabilitet*.

De ulike kategoriene interoperabilitet er:

- Organisatorisk interoperabilitet
- Teknologisk interoperabilitet
- Semantisk interoperabilitet
- Juridisk interoperabilitet

Organisatorisk interoperabilitet går ut på tydeliggjøring av «mål, roller, ressurser, ansvar og kravsett» innad i og mellom virksomheter. Teknologisk interoperabilitet går ut på at det settes *tekniske* standarder til samhandlingsevne.¹²¹ Semantisk og juridisk interoperabilitet er to kategorier som kan behandles under ett. «Semantikk» er definert som «læren om språkets innhold, sammenhengen mellom ord, fraser og setninger og deres betydning eller mening.»¹²² Juridisk interoperabilitet på sin side går ut på lovstruktur og lovsemantikk.

En *legaldefinisjon* i en lov er, som ordlyden tilsier, «definisjon fastslått i lov».¹²³ De fleste begreper i norske lover er *ikke* legaldefinert. Det er 188 lover hvor ordet «definisjon» er omtalt. Det vil si at ca. 75 prosent av norske lover ikke inneholder klare definisjoner eller legaldefinisjoner.¹²⁴

Norske regelverk skrives uavhengig av hverandre, slik at definisjoner av samme semantisk betydning kan ha ulike juridiske betydninger. Et typisk eksempel er de ulike definisjoner av «samboer». Ordet «samboer» er brukt i 36 norske lover.¹²⁵ I folketrygdloven § 1-5 fjerde ledd er «[t]o personer som bor i samme hus, [regnet] som samboerpar selv om de bor i hver sin del av huset.» Etter arveloven § 28a er et samboerskap at «to personar over 18 år, om

¹¹⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018b).

¹²⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018a).

¹²¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018b).

¹²² Store norske leksikon (2019), s.v. «semantikk».

¹²³ Store norske leksikon (2019), s.v. «legaldefinisjon».

¹²⁴ Avansert søk i Lovdata Pro viser 188 treff på søkene «*definisjon»/«definisjon*» uten synonymer. Basen NL inneholder 747 dokumenter. Søket er gjort som overslag, og tallene er ikke eksakt gjennomgått. [sist oppsøkt 18. november 2019]

¹²⁵ Avansert søk i Lovdata Pro i basen NL viser 36 treff på søkeordet «samboer» uten synonymer og åpen endelse, per 19. november 2019.

korkje er gift, registrert partner eller sambuar med andre, lever saman i eit ekteskapsliknande forhold.» Selv om kjernen av definisjonen «samboer» kanskje er den samme, stilles det ulike krav til innholdet i det å være samboer i ulike lover.

Utvalget vil anbefale at det settes krav til interoperabilitet ved utforming av regeltekster som skal passe inn i en *digital* forvaltning. Dersom «like ord» har likt meningsinnhold, vil det ikke bare fremme innbyggernes forutberegnelighet, det vil også være lettere å omgjøre lovtekst til kode.

5.3 To ulike lovgivningsmetoder

De folkevalgte har gitt uttrykk for at det er et ønske om mer automatisert saksbehandling i forvaltningen. Arbeidet med å lage automatiseringsvennlig lovgivning er imidlertid ikke fulgt opp i særlig stor grad. Fordi regeltekster ikke nødvendigvis er automatiseringsvennlige, risikerer man, som ledd i transformeringen, at det er utviklere som fortolker det som ikke står i klartekst i regelverket.¹²⁶ En hendelsesorientert forvaltning er en digital forvaltning, som tilsier at også regelverket bør kunne digitaliseres.

Forvaltningslovsutvalget presenterer to mulige løsninger for «at avgjørelser i offentlig forvaltning kan bli truffet uten ordinær saksbehandling» for tildeling av ytelser. Det første løsningsforslaget går ut på at ytelser blitt gitt automatisk dersom forvaltningsorganet innehar informasjon som kan bekrefte at vilkårene for ytelsen er innfridde. Det andre løsningsforslaget går ut på «digital selvbetjening». «Digital selvbetjening» går ut på at «en borger kunne få en tillatelse uten ordinær saksbehandling ved å legge inn de opplysninger som datasystemet krever.»¹²⁷ For begge løsningsforslag kreves det et regelverk med presise vilkår, uten forvaltnings skjønn, jf. kapittel 5.1.3.

Fellesnevneren er presise vilkår gitt i lovs form. Spørsmålet som kunne vært stilt var *hvor* i regelhierarkiet man ønsker å plassere den automatiseringsvennlige lovgivningen. Og hvordan man kan eller bør utvikle regelverk som setter systemkrav? Utvalget har i arbeidet blitt oppmerksomme på at det foreslår to tilnærminger til automatiseringsvennlig lovgivning. Dag Wiese Schartum foreslår automatiseringsvennlig lovgivning på formell lovs nivå, mens NAV har et ønske om at forvaltningsorganet selv utformer forskrifter.

5.3.1 Formell lov

Digitaliseringsvennlig lovgivning kan utformes på formell lovs nivå, med en lovtekst som egner seg for omgjøring til kode. Språkmessig innebærer en slik lovgivning krav om klarspråklige bestemmelser, slik at det er mindre å tolke for dem som skal omgjøre

¹²⁶ Oversettelse av regeltekst til programkode, Schartum (2017) s. 46, Schartum (2019).

¹²⁷ NOU 2019: 5 s. 174-175.

lovgivningen til kode.¹²⁸ Automatiseringsvennlig lovgivning innebærer ikke at lovene er uttrykt i programkode, men at valgene mellom mulige utfall blir tatt av lovgiver. Det vil si at alle mulige utfall må tas stilling til før loven trer i kraft.

At alle eventualiteter må tas stilling til på forhånd tilsier at lovgivningsmetoden er både tids- og ressurskrevende. Å faktisk forutsi alle mulige utfall kan også være svært vanskelig. Dersom man overser et eventuelt (uønsket) utfall kan det være svært tungvint og rigid å gjøre endringer i en formell lov. Et eksempel på et uønsket utfall av lovregel er da det ble innført skjermingstillegg for alderspensjon. Skjermingstillegget medførte at det plutselig ble mer attraktivt å bli ufør.¹²⁹

5.3.2 Forskrift

Regeltekst som overføres til kode kan skje på et lavere nivå ved formell lov. Med en overordnet, teknologinøytral formell lov «på toppen», kan en regeltekst på forskriftsnivå justeres basert på erfaring og læring. Dette krever endring både i utforming av lovtekst og forskriftstekst.

Den formelle loven må gi:

- retningslinjer, med formålsparagrafer i større grad enn detaljerte angivelser av vilkår,
- solide begrepsdefinisjoner (semantisk interoperabilitet),
- hjemler for justering av vilkår og utvikling av tjenester, og
- hjemmel for å fastsette nærmere vilkår i forskrift.

Forvaltningslovsutvalget uttaler at

Utvikling og gjennomføring av offentlig politikk skjer ofte gjennom flere stadier som kan ha preg av separate beslutningsprosesser, der det vedtas overordnede beslutninger som langt på vei blir styrende for innholdet i de avgjørelser som direkte retter seg til borgerne.¹³⁰

At regelverk som er satt «langt unna» brukeren kan utgjøre stor påvirkningsgrad, kan tale for at forvaltningsorganet selv utformer den detaljerte regelteksten. På en side åpner dette muligheten for forvaltningsorganene å detaljstyre vilkår for eksempelvis trygdeytelser, slik at de enkelte kan automatiseres/digitaliseres. En slik smidig måte å arbeide på samstemmer også med hvordan man jobber for å utvikle datasystemer i dag. På den annen side kan denne måten anses som forflytning av makt fra lovgiver, som potensielt kan bli et demokratisk problem.

¹²⁸ Schartum (2019).

¹²⁹ Personlig kommunikasjon i samtale med NN, Arbeids- og velferds etaten. 2019.

¹³⁰ NOU 2019: 5 s. 172.

Boks 5.1 Eksempel på forskriftstekst som kan være et resultat av en hendelsesorientert forvaltning

En forutsetning for dette eksempelet er at det er gitt en teknologinøytral lov, med klare definisjoner, jf. semantisk interoperabilitet. Etter denne forskriften kunne NAV ha utviklet et system for å tildele ytelser utløst av hendelser. Ved å gi *hendelser* klare vilkår i for eksempel en forskrift om fastsettelse av hendelser i NAV, kunne regelteksten blitt automatiseringsvennlig:

§ X-X. *Hendelser*

I NAVs behandlingssystemer er hendelser:

- a) Adopsjon
- b) Alderdom
- c) Aleneomsorg for barn
- d) Arbeidsløshet
- e) Dødsfall
- f) Fødsel
- g) Miste jobb
- h) Ny i Norge
- i) Skade
- j) Svangerskap
- k) Sykdom
- l) Uførhet
- m) Å gifte seg
- n) Å skille seg

§ X-X. *Fødsel som hendelse*

Et medlem som føder et barn har krav på foreldrepenger etter folketrygdloven kapittel 14.II når:

- a. en eller begge foreldre har hatt inntekt i de seks av ti siste måneder, og
- b. inntekten har vært på minimum $\frac{1}{2}$ grunnbeløp i folketrygden.

Opplysninger om hendelser som utløser krav til foreldrepenger hentes fra Folkeregisteret, Aa-registeret og Skatteetaten.

Dersom den registrerte ikke har krav på foreldrepenger etter første ledd, skal den registrerte få utbetalt en engangsstønad etter reglene i folketrygdloven kapittel 14.III.

§ X-X. *Svangerskap som hendelse*


Et svangerskap hos en gravid borger vil ikke automatisk utløse trygdeytelser.

En registrert har krav på svangerskapsenger etter folketrygdloven kapittel 14.I med grunnlag i utløsning av hendelsen svangerskap når:

- a. den gravide borgeren blir pålagt å avslutte sitt arbeidsforhold, og
- b. det ikke er mulig å omsette henne til annet høvelig arbeid i bedriften.

Opplysninger om hendelser som utløser krav på svangerskapsenger hentes fra Aa-registeret.

...



I både formell lov og forskrift er det en risiko for at regelverket kan bli lite tilgjengelig og det kan virke lite opplysende for «folk flest». En mulig konsekvens som kan påvirke rettssikkerhetsidealet negativt er at borgere ikke forstår innholdet i regelverket. Dette kan skje hvis regelverket for eksempel beror på teknisk forståelse. Man må ta høyde for at enkelte brukere kan falle utenfor fordi de ikke innehar nødvendige digitale ferdigheter.

På den annen side kan en digitaliseringsvennlig regeltekst også utformes på en forståelig måte, slik eksemplifisert i boks 5.1. Dette eksempelet gir klare vilkår, som kan leses av den gjengse innbygger, samt automatiseres. Likevel kan muligheten for at forvaltningsorganer i større grad utformer forskrifter, føre til flere regeltekster å forholde seg til. Utvalget anbefaler at problemstillinger rundt regelhierarki og -utforming bør utredes ytterligere.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

6.1 Innledning

Etter utredningsinstruksen punkt 2-1 nr. 4 skal det gjennomføres en kostnads–nytteanalyse av tiltak foreslått i en offentlig utredning. Herunder skal utvalget etter utredningsinstruksen punkt 2-2 tredje ledd gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak som antas å ha vesentlige nytte- og kostnadsvirkninger. Analysen skal følge gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. På grunn av utredningens korte tidsramme har utvalget fått dispensasjon av oppdragsgiver til ikke å gjennomføre en slik samfunnsøkonomisk kost-nytteanalyse. Likevel har det vært ønskelig at utvalget har forsøkt å vurdere kostnader og nytter ved lovforslaget og dets mulige tiltak. Dette er gjort for å gi et bilde av mulige kostnader og gevinster lovforslaget vil gi. Ambisjonsnivået har vært relativt lavt.

Utvalget har valgt å begrense vurderingene til følgende punkter: Først, administrative og økonomiske konsekvenser ved lovendringene, se kapittel 6.2. Og deretter, administrative og økonomiske konsekvenser ved innføring av hendelsesorientert forvaltning, se kapittel 6.3.

Utvalget vil understreke at det har vært vanskelig å tallfeste utgifter og virkninger som følge av forslaget. Det har likevel forsøkt så langt det lar seg gjøre å vurdere kostnadene og nytten av de foreslåtte endringene. Blir lovforslaget tatt videre til behandling anbefales det at faktiske, administrative og økonomiske konsekvenser utredes nærmere.

6.2 Administrative og økonomiske konsekvenser ved lovendringene som helhet

Utvalget foreslår endringer i enkelte bestemmelser i forvaltningsloven og et nytt kapittel i folketrygdloven om tildeling av trygdeytelser ved hendelsesorientert saksbehandling. Reguleringene vil danne en rettslig ramme for modernisering og muliggjøre omstrukturering av en stor del av forvaltningens virksomhet.

Utvalget legger til grunn at det vil påløpe kostnader i arbeidet med å endre de respektive lovene. Lovforslaget innebærer en betydelig endring av rammen for saksbehandling i velferdsretten. Det er krevende å tallfeste de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å vedta lovendringer i ulike lover, men hvis lovene vedtas endret vil det helt sikkert medføre faktiske og administrative konsekvenser for forvaltningen. Forvaltningen vil måtte bruke tid og ressurser på interne opplæringstiltak og på å oppdatere interne instruksjoner og retningslinjer. Utgiftene som påløper med å endre lovene må sees i sammenheng med gevinstene det vil ha for forvaltningen at det etableres rettslige rammer for hendelsesorientert saksbehandling.

Lovendringene kan også føre til økte administrative og økonomiske utgifter for Arbeids- og velferdsdirektoratet som følge av at de har fått kompetanse til å nærmere fastlegge innholdet av begreper i loven. I tillegg er vurderingen av om en ytelse egner seg for hendelsesorientering lagt til innvilgende myndighet. Dette vil medføre økte kostnader for Arbeids- og velferdsdirektoratet innenfor deres arbeidsområde.

6.3 Administrative og økonomiske konsekvenser ved innføring av hendelsesorientert forvaltning, eksemplifisert med tall og statistikk fra NAV

Utvalget ser for seg mange mulige konsekvenser ved innføring av hendelsesorientert forvaltning. For mulige konsekvenser knyttet til bruken av kunstig intelligens i hendelsesorientert forvaltning vises det til kapittel 4.4. Utvalget har også drøftet noen konsekvenser for brukerne av et slikt system i kapittel 3.2. I dette kapitlet vil utvalget se på konsekvenser for forvaltningen.

For å vurdere kostnader og nytter har utvalget tatt utgangspunkt i eksempler på mulige utgifts- og innsparingsposter innenfor Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhet. Utvalgets analyse er et forsøk på å estimere nytten og kostnadene for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Analysen kan ha overføringsverdi for andre etater som vil innføre hendelsesorientert forvaltning, når liknende innsparinger og utgifter kan forekomme. Hvordan innføring av hendelsesorientert saksbehandling tas i bruk i ulike forvaltningsorganer vil avgjøre kostnadene og nytten av tiltaket.

6.3.1 Økte IKT-utgifter

Innføring av hendelsesorientert saksbehandling vil føre til kostnader til videreutvikling og vedlikehold av IKT. Arbeids- og velferdsetatens innkjøp i IKT har økt de siste tre årene. Som IKT medregnes datamaskiner, nettverk, lisenser, IKT-tjenester og -konsulenter.¹³¹ I 2016 brukte Arbeids- og velferdsetaten NOK 887 491 537 på IKT. Tallet passerte milliarder i 2017 og summerte seg til slutt til NOK 1 100 194 464. I 2018 var NOK 1 333 682 506 brukt til innkjøp av IKT.¹³² Dersom hendelsesorientert forvaltning skal gjennomføres for flere ytelser må det påregnes at disse utgiftene vil fortsette å øke betraktelig sammenliknet med en videreføring av dagens system.

Hvor mye det koster å utvikle et slikt system beror på hvilken grad av digitalisering som skal realiseres. Beregningene slår ulikt ut hvis systemet for eksempel skal være helautomatisk med KI eller om det blir brukt som beslutningsstøtte. Likevel vil et avansert og

¹³¹ Direktoratet for forvaltning og IKT (2017).

¹³² Direktoratet for forvaltning og IKT (u.å.) (a).

helautomatisert saksbehandlingssystem føre til store innsparinger i saksbehandlingsutgifter, da systemet vil behandle flertallet av sakene. Derfor vil det være naturlig å se utgiftene som påløper ved utviklingen av digitale systemer i sammenheng med de besparelser som nye saksbehandlingsmetoder kan lede til. Beslutningsstøttesystemer for saksbehandlere kan korte ned tiden saksbehandlere bruker på saker og dermed gi innsparingsmuligheter, se nedenfor.

6.3.2 Reduserte driftskostnader

6.3.2.1 Frigjøring av arbeidstid

Tidligere IT-direktør i NAV Torbjørn Larsen anslår at 50-70 prosent av saker om tildeling av dagpenger, sykepenger og AAP kan overtas av automatisert saksbehandling.¹³³ NAV brukte i snitt 1,5 timer til saksbehandling per sak uavhengig av type ytelse, i perioden september 2018 – august 2019.¹³⁴ Innenfor denne saksbehandlingen er det en rekke arbeidstunge oppgaver som kan lettes ved automatisering. Slikt sett kan omlegging til hendelsesorientert forvaltning innebære en frigjøring av arbeidstid i forbindelse med saksbehandling. Dersom en stor del av forvaltningens saker blir overtatt av digitale systemer, kan resten av arbeidskraften konsentreres rundt saker som ikke egner seg for automatisering.

NAV behandler 3-4 millioner saker i året, det store volumet saker tilsier at selv små effektiviseringsgrep kan få store konsekvenser for innsparinger.¹³⁵ Ytelseslinjen hos NAV utgjør omtrent 2800 årsverk hvert år.¹³⁶ Gode beslutningsstøttesystemer vil antakeligvis i seg selv bidra til å redusere saksbehandlingstiden per sak, og med det frigjøre arbeidstid. Forvaltningen kan antakelig utføre oppgavene sine raskere fordi en saksbehandler som bruker beslutningsstøttesystemer vil treffe vedtak raskere enn en saksbehandler alene. Dette er en sentral effektivitetsgevinst ved omlegging til hendelsesorientert forvaltning sammenliknet med et nullalternativ (videreføring av dagens system). Sett opp mot det store antallet saker NAV behandler hvert år kan det få store positive økonomiske konsekvenser. Det har vært en utfordring for utvalget å kvantifisere den frigjorte arbeidstiden.

Hendelsesorientering har som mål å avvikle søknadsprosessen (se kapittel 1 og 3). Hvis dette lykkes, kan det føre til redusert behov for henvendelser til NAV. I det minste vil antall henvendelser knyttet til søknadsprosessen sannsynligvis gå ned. Dette kan føre til redusert behov for saksbehandleres bruk av tid på å respondere på henvendelser til NAV. I 2018 var det ca. 4,5 millioner henvendelser til NAV i form av telefon, beskjeder sendt inn på nav.no og

¹³³ Larsen (2018).

¹³⁴ Basert på tall fra personlig kommunikasjon i e-post med NN i Arbeids- og velferds etaten 22. november 2019.

¹³⁵ NAV (2018b), s. 12.

¹³⁶ Basert på tall fra personlig kommunikasjon i e-post med NN i Arbeids- og velferds etaten 22. november 2019.

sosiale medier.¹³⁷ Imidlertid kan henvendelser knyttet til vedtak og klage forbli uendret eller gå opp.

6.3.2.2 Ansatte og omstillingsbehov

En mulig konsekvens av effektiviseringen er at det kan påvirke behovet for ansatte.

Omlegging til hendelsesorientert forvaltning innebærer en effektivisering som kan redusere behovet for antall saksbehandlere, fordi systemet vil overta juridiske arbeidsoppgaver som mennesker har hatt. Samtidig kan behovet for ansatte med IT-kompetanse øke. NAV har om lag 19 000 medarbeidere. Av disse er ca. 14 000 ansatt i staten (Arbeids- og velferdsetaten) og ca. 5 000 er ansatt i kommunene.¹³⁸ Utvalget er ikke kjent med hvor mange av disse som er saksbehandlere.

Redusert behov for ansatte kan føre til redusert skattemessig inntektsgrunnlag for staten og mulig arbeidsledighet. Hvor alvorlig en slik konsekvens er vil avhenge av antall arbeidsplasser som blir overflødig, og utvalget ser behovet for en omstillingsstrategi.

6.3.2.3 Økt etterlevelse av regelverket

Utvalget legger til grunn at en omlegging til hendelsesorientert saksbehandling kan føre til økt etterlevelse av regelverket. Med det menes at flere av de som oppfyller lovens vilkår for ytelse fanges opp, istedenfor at innvilgelsen avhenger av at borgeren har kjennskap til ytelsen og mulighet for å gjøre krav på den. En kostnad ved dette er at det mest sannsynlig vil lede til flere utbetalinger av ytelse enn ved dagens system. Hvor store kostnader dette innebærer er usikkert, og utvalget anbefaler at det foretas nærmere utredninger omkring dette.

En annen side ved økt etterlevelse av lovverket går ut på at det nye systemet vil være mer treffsikkert i rettsanvendelsen enn nåværende system. Med andre ord kan systemet produsere flere riktige avgjørelser. I dette ligger en ytterligere innsparingsmulighet, ved at antall klager kan tenkes å bli redusert.

¹³⁷ NAV (2018b) s. 21.

¹³⁸ NAV (2013).

7 Lovutkast

7.1 Supplerende regler i forvaltningsloven som gjelder ved hendelsesorientert forvaltning

§ 16 skal lyde:

§ 16 (forhåndsvarsling).

Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Dersom en mindreårig over 15 år er part i saken og blir representert av verge, skal dette også gjelde den mindreårige selv. Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.

Forhåndsvarslet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv. I regelen gis forhåndsvarsel skriftlig. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte.

Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

- a) slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres,
- b) parten ikke har kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet,
- c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

d) saken opprettes etter reglene om hendelsesorientert forvaltning (se folketrygdloven kapittel 21 A)

§ 24 skal lyde:

§ 24 (Når enkeltvedtak skal grunngis).

Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes.

For hendelsesorientert forvaltning har forvaltningen en plikt til å gi en prosessbegrunnelse i saksvarsel, forhåndstilsagn og vedtak. Prosessbegrunnelsen skal gi en meningsfull og forståelig forklaring på hvilken hendelse som har utløst saksprosessen og hvilke data forvaltningen har bygget på.

I andre saker enn klagesaker kan forvaltningsorganet la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Det samme gjelder i saker om fordeling av tillatelser eller andre fordeler mellom flere parter. En part kan likevel kreve begrunnelse gitt etter at vedtaket er truffet. Krav om begrunnelse må framsettes i løpet av klagefristen eller – om ingen klagefrist løper – senest 3 uker etter at parten mottok underretning om vedtaket. Bestemmelsene i §§ 29, 30 og 31 gjelder tilsvarende.

Grunngiing kan unnlates i den utstrekning begrunnelse ikke kan gis uten å røpe opplysning som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med. I tilfelle som går inn under § 19 første ledd bokstav d, skal begrunnelse på anmodning gis en representant for

parten når ikke særlige grunner taler mot det, likevel slik at muntlig orientering kan tre istedenfor skriftlig grunngiing.

Kongen kan for særskilte saksområder gi bestemmelser om at grunngiing kan unnlates når særlige forhold gjør det nødvendig. Likeledes kan Kongen bestemme at visse vedtak som går inn under første ledd skal grunngis etter reglene i annet ledd, eller at visse vedtak som går inn under annet ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

7.2 Kapittel om hendesorientert tildeling av velferdsytelser i folketrygdloven

I folketrygdloven gjøres følgende endringer: Nytt kapittel 21 A om hendesorientert tildeling av velferdsytelser. Kapitlet skal lyde:

§ 21 A-1 Kapitlets formål

Kapitlet skal legge til rette for at Arbeids- og velferdsdirektoratets tildeling av velferdsytelser basert på hendelser er forsvarlig, effektiv og tillitsskapende.

§ 21 A-2 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet.

§ 21 A-3 Definisjoner

I denne lov forstås med:

- a) Hendelse: En saksutløsende faktor som fyller nærmere angitte kvalitetskrav.
- b) Hendesorientert forvaltning: Forvaltningsaktivitet rettet mot enkeltpersoner basert på hendelser.
- c) Hendesorientert saksbehandlingsprosess: Saksbehandlingsprosess som innledes ved at en hendelse inntreffer.
- d) Forhåndstilsagn: Bindende tilbud om en ytelse som krever brukerens godkjenning for iverksettelse.
- e) Prosessbegrunnelse: Begrunnelse som forklarer hvilken hendelse som har utløst prosessen og hvor dataene er hentet fra.
- f) Avklarte data: Data som er notoriske og entydige.
- g) Saksvarsel: Anmodning om at en bruker tar stilling til saksopprettelse basert på en hendelse.

§ 21 A-4 Delegering av kompetanse

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan nærmere fastsette hendelser for ytelsene etter denne loven.

En hendelse i lovens forstand må oppfylle følgende kvalitetskrav:

- a) notoritet
- b) entydighet
- c) transparens
- d) forklarbarhet

Før hendelsesorientering besluttet må Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere den enkelte ytelsens egnethet.

§ 21 A-5 Datatilfang

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan benytte avklarte data fra offentlige registre i rettsanvendelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet kan innhente avklarte data fra offentlige registre som kan sannsynliggjøre at de materielle vilkårene for ytelsen er oppfylt.

§ 21 A-6 Saksvarsel

Saksvarsel skal benyttes for ytelser hvor brukeren må ta stilling til om sak opprettes.

§ 21 A-7 Hvordan saken opprettes

En sak under dette kapitlet opprettes

- a) samtidig med en hendelse,
- b) når brukeren godkjenner saksopprettelse etter mottak av saksvarsel, eller
- c) når brukeren sender inn det forhåndsutfylte søknadsskjemaet.

§ 21 A-8 Kravet til begrunnelse

Saksvarsel, forhåndstilsagn og vedtak skal inneholde en prosessbegrunnelse.

§ 21 A-9 Brukerens medvirkningsplikt (Alternativ 1)

Brukeren har en generell plikt til å holde registrerte opplysninger oppdatert i offentlige dataregistre.

§ 21 A-9 Brukerens medvirkningsplikt (Alternativ 2)

Brukeren har en plikt til å verifisere og ved behov supplere opplysningene som ligger til grunn for et forhåndstilsagn.

8 Kildeliste

Lov- og forarbeidregister

1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven) [fvl.]
1972	Lov 3. mars 1972 nr. 5 om arv m.m. (arvelova)
1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) [ftrl.]
2006	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemnd (offentleglova) [offl.]
Meld. St. 27 (2015–2016)	<i>Digital agenda for Norge -IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet</i>
2016	Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (folkeregisterloven)
2018	Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) [pol.]
2019	NOU 2019: 5. <i>Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)</i>

Domsregister

Rt-1981-745.
Rt-2000-1056.
Rt-2000-1066.
Rt-2011-111.
HR-2014-630-A.
HR-2017-2376-A.

Litteratur

- Alston, Philip. «Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights» (Dokument A/74/48037). 17. Oktober 2019. Tilgjengelig på: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25156&LangID=E> [sist oppsøkt 18. oktober 2019].
- Aubert, Vilhelm. *Sosiologi 1. Sosialt samspill*. Oslo: Universitetsforlaget, 1981. Tilgjengelig på: <https://www.nb.no/items/f5bd9881f73b4524f77446593f1105d9?page=135> [sist oppsøkt 19. november 2019].
- Backer, Inge Lorange. *Loven – hvordan blir den til?* Oslo: Universitetsforlaget, 2013 (a).
- Backer, Inge Lorange. *Lov og lovgivning*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013 (b).
- Bendiksen, Christian og Eirik Normann Hansen. *Når juss møter AI*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag, 2019.
- Bernt, Jan Fridtjof og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett Bind I*. Bergen: Fagbokforlaget, 2003.

- Bernt, Jan Fridtjof og Rasmussen, Ørnulf, *Frihagens forvaltningsrett Bind I*. (2. utgave) Bergen: Fagbokforlaget, 2010.
- Bing, Jon. «Hullkort og folketelling», *Lov&Data* nr. 95, (2008). Tilgjengelig på: <https://lovdata.no/pro/JUS/lod-2008-095-01> (krever innlogging) [sist oppsøkt 2. desember 2019]
- Boe, Erik, *Oversikt over forvaltningsretten*, Oslo: NKS-forlaget, 1993.
- Brønnøysundregistrene. «Felles datakatalog». U.å. Tilgjengelig på: <https://fellesdatakatalog.brreg.no/about> [sist oppsøkt 28. november 2019].
- Calo, Ryan “Artificial Intelligence Policy: A Primer and Roadmap”, 2017, available at SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3015350> [sist oppsøkt 29. november 2019]
- Danks, David og Alex London. “Algorithmic Bias in Autonomous Systems.” *Conference: Twenty-Sixth International Joint Conference on Artificial Intelligence*. (2017). Side. 4691-4697. DOI: 10.24963/ijcai.2017/654 [sist oppsøkt 29. november 2019].
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Om innkjøpstallene». 2017. Tilgjengelig på <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop/om-innkjopstallene> [sist oppsøkt 27. oktober 2019]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Overordnede IT-arkitekturprinsipper». 3. september 2018 (b). (Sist endret 29. mai 2019). Tilgjengelig på <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/prinsipper/it-arkitekturprinsipper> [sist oppsøkt 2. desember 2019]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Arkitekturprinsipper for samhandling». 3. september 2018 (a). (Sist endret 5. februar 2019). Tilgjengelig på: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/nasjonal-arkitektur/prinsipper/arkitekturprinsipper-samhandling> [sist oppsøkt 19. november 2019]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Statistikk om innkjøp». U.å. (a). Tilgjengelig på <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop#7233> [sist oppsøkt 27. oktober 2019]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Overordnede IT-arkitekturprinsipper for offentlig sektor – Revidering av prinsipper – Mai 2019». U.å. (b) Høringsnotat med frist 1. juli 2019. Tilgjengelig på: https://www.difi.no/sites/difino/files/horingsnotat_revisjon_av_de_overordnede_it-arkitekturprinsippene_for_offentlig_sektor.pdf [sist oppsøkt 19. november 2019]
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). «Kontakt- og reservasjonsregisteret». U.å. (c) Tilgjengelig på: <https://eid.difi.no/nb/kontakt-og-reservasjonsregisteret> [sist oppsøkt 28. november 2019]
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett (10. utg)*, Oslo: Universitetsforlaget, 2014.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim. *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- Fløtre, Asgeir. «Innbyggerundersøkelsen 2017». Direktoratet for forvaltning og IKT. 2017. Tilgjengelig på: https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2017-

- [6 innbyggerundersøkelsen 2017 hva mener innbyggerne.pdf](#) [sist oppsøkt 19. november 2019]
- Gunning, David. «DARPA's Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program». [videoklipp] (14. november 2019).
https://dl.acm.org/ft_gateway.cfm?id=3308446&ftid=2069021&dwn=1&CFID=171826201&CFTOKEN=546fb145f17871ee-23838F74-C016-F61A-23473809F7989502
- Harvard law review, «State v. Loomis». *Harvard Law Review*, Vol. 130 no. 5., March 10, 2017.
<https://harvardlawreview.org/2017/03/state-v-loomis/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Solberg-regjeringen). «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025». 2019. Regjeringen.no. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/> [sist oppsøkt 19. november 2019]
- Korsgaard, Haakon og Jens Ludvigsen. *Rapport -den digitale borger. En kvalitativ studie av den digitale hverdagen -for Kommunal- og moderniseringsdepartementet*, 2019. Tilgjengelig på:
https://www.regjeringen.no/contentassets/9265ea2cbfde47e09d43c1b863e2c5bf/den_digitale_borger.pdf [hentet 28. oktober 19].
- Kvernstuen, Bjørn Frode «Livet er en strøm av hendelser». Foredrag på seminaret «Hvor langt skal forvaltningen gå når livet er en strøm av hendelser?», Partnerforum, Universitetet i Oslo, 10. desember 2018.
- Larsen, Torbjørn. «Livet er en strøm av hendelser», *Memu*, 15. august 2018. (a).
<https://memu.no/innsjill/livet-er-en-strom-av-hendelser/>. [sist oppsøkt 19. november 2019]
- Larsen, Torbjørn. «Veien til fremtidens velferdsamfunn». Foredrag på seminaret «Hvor aktiv skal forvaltningen være når livet er en strøm av hendelser?» Partnerforum, Universitetet i Oslo, 10. desember 2018 (b).
- Lægreid, Per og Simon Neby. “Gaming, Accountability and Trust: DRGs and Activity-Based Funding in Norway”. *Financial Accountability & Management*, 32 (2016): 57-79. 08.01.16. doi:[10.1111/faam.12080](https://doi.org/10.1111/faam.12080).
- NAV. “Et møte med NAV i 2035” [videoklipp] (06. desember 2018) (a),
<https://vimeo.com/304780760>, [sist oppsøkt 15. oktober 2019].
- NAV. *NAV i tall og fakta*, (2018) (b),
https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/%C3%A5rsrapport/_attachmen t/548751? download=true& ts=16ad94486e0
- NAV. *Kva er NAV?*, 2013. Tilgjengelig på:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/kva-er-nav>, [sist oppsøkt 27. oktober 19].
- Schartum, Dag Wiese. «Automatiseringsvennlig lovgivning -i hvilken grad vil vi ha det?», innlegg på seminar i Vitenskapsakademiet, Oslo, 21. oktober 2019.
- Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen og Tommy Tranvik. *Digital forvaltning – en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2017.

- Sivilombudsmannen 2016, «Uttalelse 689/2016 – Navs veiledningsplikt overfor brukere med særskilte kommunikasjonsbehov». 14. oktober 2016.
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/navs-veiledningsplikt-overfor-brukere-med-saerskilte-kommunikasjonsbehov/> [hentet 16. oktober 2019].
- Skatteetaten. «Dette er Folkeregisteret». U.å. (a) Tilgjengelig på:
<https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/om/om/> [sist oppsøkt 28. november 2019].
- Skatteetaten. «Ny informasjon i det nye Folkeregisteret». U.å. (b) Tilgjengelig på:
<https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/om/modernisering/ny-informasjon/> [sist oppsøkt 28. november 2019].
- Skatteetaten. «Om a-ordningen». U.å. (c) Tilgjengelig på:
<https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/> [sist oppsøkt 28. november 2019].
- Statistisk sentralbyrå, 11418: *Månedslønn etter yrke, sektor, kjønn og arbeidstid* 2015-2018, 2018 [Datasett] Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11418> [hentet 13. november 2019].
- Teknologirådet. «Kunstig intelligens – muligheter, utfordringer og en plan for Norge». 2018.
<https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/09/Rapport-Kunstig-intelligens-og-maskinlaering-til-nett.pdf>
- Teknologirådet. «Denne gangen er det personlig – Det digitale skiftet i offentlig sektor». 2017. https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/05/Rapport_Denne-gangen-er-det-personlig.-Det-digitale-skiftet-i-offentlig-sektor.pdf
- Teknologirådet. «Forutseende politi – Kan datanalyser hjelpe politiet å være på rett sted til rett tid?». 2015. https://teknologiradet.no/wp-content/uploads/sites/105/2018/04/ForebyggendeAnalyse_endelig_WEB.pdf
- The High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG). “A definition of Artificial Intelligence: main capabilities and scientific disciplines”. Rapport. 2019. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=56341
- Thorgersen, Anders. «Digitale tjenester og brukernes tillit til NAV». *Arbeid og velferd* nr. 3 (2017), s. 97-109. 26. oktober 2017.
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/attachment/525446?download=true&ts=15fddcf3850>
- Verdens Økonomiske Forum, «The Global Risks Report 2017», 2017.
http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf

Vedlegg

Vedlegg 1

Veien fram til en JOU

1.1 De innledende dagene

Mandatet om hendelsesorientert forvaltning er svært omfattende og lite konkret, og dette satte i stor grad preg på de første dagene i prosessen vår. Med et såpass vidtrekkende mandat var det eneste stedet å begynne en veldig generell idémyldring hvor alle ideer ble lagt på bordet. I begynnelsen fokuserte vi på hva hendelsesorientert forvaltning egentlig innebærer. Vi følte oss nok alle litt overveldet av et såpass omfattende mandat, og det var veldig vanskelig å gjøre noe mer konkret før oppstartmøte med oppdragsgiver, da vi følte vi manglet innsikt i hva som egentlig ble forventet av oss og hva de egentlig ønsket at vi skulle gjøre.

Vi forsøkte tidlig å kartlegge hvilke ressurser og kompetanse vi hadde som gruppe. Vi forsøkte også å idémyldre rundt hvilke aktører det kunne være spennende å prate med, hvilken kompetanse vi egentlig trengte og hvem som kunne bidra med denne kompetansen. Vi innså raskt at selv med en rettsinformatikker på laget hadde vi langt fra tilstrekkelig IT-kompetanse og -forståelse, og at vi her kom til å trenge hjelp både fra arbeidsgiver og andre eksterne, Difi ble blant annet trukket fram som en mulig bidragsyter.

De første dagene hadde vi egentlig en veldig bred innfallsvinkel. Målet ble å innhente mest mulig kunnskap om fagområdet og sette oss litt inn i digitalisering, både som fagområde og politisk ambisjon. Vi fant fram til relevant litteratur, lånte bøker, leste utredninger og Digital Agenda. Det viktigste for oss disse dagene var å forstå mer om mandatet, men også hva som ble forventet og hvilket ambisjonsnivå vi skulle legge oss på.

1.2 Første møte med oppdragsgiver

Målsetning for oppstartsmøtet med oppdragsgiver var i stor grad å få konkretisert og avgrenset mandatet vårt noe. Slik mandatet var lagt opp ga det egentlig rom for å se på det aller meste, og vi ville gjerne ha en litt mer konkret vei framover. Dette viste seg å stå i motsetning til oppdragsgivers ønske, som heller dreide seg om å sette oss inn i det generelle rundt mandatet.

Gjennom oppstartsmøte forsøkte oppdragsgiver å gi oss en generell forståelse for området vi skulle regulere. Fokus var på hvilke problemer de møter i hverdagen, hvilke endringer som kan være ønskelig osv. Det ble fokusert på hvor komplekst digitalisering egentlig er og hvor vanskelig det egentlig er å oversette juss til IT-systemer. De framhevet også hvorfor og under hvilke omstendigheter digitalisering og automatisering er ønskelig.

Andre fokusområder på oppstartsmøte var de mer grunnleggende prinsippene som gjelder for all forvaltning, og hvordan de særlig gjør seg gjeldende ved automatisering av vedtak. Oppstartsmøtet ga oss nok verdifull innsikt her, da det ved digitalisering er lett å hoppe rett til personvern som den grunnleggende prinsipielle utfordringen. NAV framhevet at også de

andre prinsippene i forvaltningen, for eksempel god forvaltningsskikk, fortsatt må tas hensyn til ved automatisering av vedtak, og at dette kan reise vel så spennende problemstillinger.

Oppdragsgivers idé med oppstartsmøtet handlet nok i mindre grad om konkretisering av mandatet, slik vi forventet, og mer om det å gi oss innsikt og evne til å reflektere rundt mandatet selv. Da vi stilte spørsmålet ved hvor mandatets vidde kom oppdragsgiver med et uttalt ønske om at vi selv skulle stå for avgrensning og konkretisering. Det viktigste for dem var at vi jobbet på en måte som passet oss og tok for oss de temaene vi selv syntes var spennende, heller enn at de ga oss en konkret bestilling. Vi forlot nok dette møtet fortsatt litt i villrede om hvor vi egentlig skulle begynne, men med en mye større innsikt for hva vi egentlig jobbet mot.

1.3 Arbeidet i gruppen

Etter oppstartsmøtet med NAV tok vi noen dager for å fordøye det vi hadde lært, lese oss mer opp på området og ikke minst forstå den politiske ambisjonen bak det vi skulle gjøre. Deretter kom vi sammen i gruppe for å kartlegge veien videre.

Veldig tidlig ble vi enige om at vi ikke ønsker å problematisere politikken bak mandatet i særlig grad. Det ble truffet en avgjørelse om å forutsette at det vi skal regulere er politisk ønskelig. Av samme grunn kom vi fram til vi ville avgrense oss mot den mer prediktive forvaltningen. En automatisert prosess som basert på hvor du er i livet antar at det er på tide at du får barn og gir deg informasjon om ytelser basert på dette kan etter vår mening oppleves ubehagelig, og kan bli et såpass politisk stridspunkt at vi heller holder oss unna akkurat dette aspektet av automatisering.

Videre innså vi at det var på tide å begynne avgrensningen. Vi måtte tenke mer konkret på hva slags sluttprodukt vi skal produsere og i hvilken ende vi skal begynne. Som et utgangspunkt tok vi for oss noen ytelser NAV er ansvarlige for og undersøkte disse mer konkret. Vi delte oss i to og tok for oss sykepengene og kontantstøtte, gikk nærmere inn på vilkårene for disse og hvordan dette eventuelt kan automatisere. Ikke minst så vi på om de egentlig egnet seg for automatisering og hva som kjennetegner de ytelsen det kan være ønskelig å automatisere, noe som var en viktig innsikt.

For å komme videre i prosessen og få produsert noe mer håndfast avtalte vi her møter med både oppdragsgiver og fagansvarlig. I møtet med oppdragsgiver ble det også avtalt at vi skulle se på hvordan de faktisk jobber med et vedtak. For oss virket dette som en god måte å få mer innsikt i selve den prosessen vi har til hensikt å regulere.

1.4 Møte med veileder

Vi avtalte å møte veileder for å få litt klarhet og for å få litt hjelp til å sortere tankene våre. Veilederen, Jon Christian Fløysvik Nordrum, presiserte at prosessen er det viktigste og at det å peke på uavklarte spørsmål og problemer også vil være nyttig.

Han var enig i at vårt fokus burde være det forvaltningsrettslige istedenfor personvern fokuset. Han foreslo at vi kunne for eksempel lage en overhengende lov om digital forvaltning med en forskrift som gjaldt Navs virkeområde.

Han rådet oss videre til å finne ut hva den enkelte i gruppen kan og la de forskjellige faglige styrkene styre hva det er vi skriver om. Han foreslo å bruke de internasjonale prinsippdokumentene om automatisering og kunstig intelligens og å forankre og

konkretisere disse prinsippene. På denne måten kan vi skrive Nav-versjonen av disse prinsippene.

Videre rådet han oss til at vi skulle ut og prate med folk i feltet for å forstå feltet vi skal regulere. Og foreslo at vi skulle ta kontakt med fagpersoner på området, ga oss noen pekepinner på hvem det var og noen bokauflysninger.

1.5 Møte med oppdragsgiver: kurs i Melosys

Dagen etter møtet med veileder møtte vi oppdragsgiver som ville vise oss hvordan de arbeidet med å digitalisere en prosess. Vi fikk en gjennomgang av saksbehandlingssystemet for lovvalgssaker på EØS-området (Melosys). Systemeieren og en av utviklerne på prosjektet gikk gjennom formålet med systemet og saksgangen i det.

Vi diskuterte medlemskap i folketrygden som inngangsport til alle Navs ytelser. Og at dette medlemskapet dermed var en vurdering som måtte foretas før ytelser kan innvilges. Vi diskuterte at det i dag nok føres skyggeregnskap slik at den offentlige forvaltningen har informasjon lagret flere steder. Dette fører til mulige feilkilder og er problematisk. Når det gjelder informasjon om for eksempel trygdemedlemskap er det ikke egentlig nødvendig å foreta vurderingen og dermed innhente all informasjonen en gang til. Det en saksbehandler har behov på er utfallet av en tidligere medlemskapsvurdering: et ja/nei spørsmål. Hvilke konsekvenser får det for samarbeidet og reguleringen av det?

Systemet vi fikk se, Melosys, var delautomatisert. Vi diskuterte muligheten for å bruke AI til behandlingen, men fikk svar om at det årlig var rundt 10 000 lovvalgssaker og at dette ikke ga et stort nok datagrunnlag for maskinlæring. Det vurderes imidlertid å koble på en regelmotor/regelmodul.

Systemeier av Melosys viste i gjennomgangen til at alle grunner for å avvise en søknad var listet opp skjematisk. Likevel viste det seg at saksbehandlerne hadde etterlyst muligheten til å tilføye grunner ved en fritekstboks. Saksbehandlerne hadde fått innvilget dette i første omgang, men systemeier uttalte at på sikt ville nok denne muligheten forsvinne fordi hun mente den enkeltes behov ble tilfredsstilt ved at alle de forskjellige grunnene til å avvise en søknad var listet opp. Dette ga oss noen interessante ideer rundt begrunnelsesplikten og det ansvaret den enkelte saksbehandler føler for å gi en god begrunnelse i den enkelte sak.

Vi diskuterte videre hvilke regler som skal gjelde generelt for forvaltning og hvorvidt det er behov for å trekke ut særskilte behandlingsregler for Nav i særlovgivning. Dette har Forvaltningslovutvalget åpnet for i forslaget til ny Forvaltningslov. Vi diskuterte som en mulighet at vi kan foreslå en minstestandard som skal gjelde på tvers av forvaltningen og så trekke ut det som ikke dekkes i en lov i forskrift.

Spesielt pekte oppdragsgiver på følgende mangler i NOU 2019:15. For det første ble det etterlyst en diskusjon om hva som er en forsvarlig forvaltning. For det andre etterlyste Nav en diskusjon om hvordan man kan automatisere saksbehandlingen på en forsvarlig måte. Nav stilte også spørsmålet om det burde være formålsparagrafer for å gi en retning forvaltningen skal drives etter. De etterspurte hvilke rettsprinsipper forvaltningsloven skal understøtte og ivareta. Videre stilte Nav spørsmål ved at det manglet en diskusjon om hvorvidt man skal ha klageadgang når man selv har fylt ut et skjema med informasjon som viser seg å være feil.

Møtet ga oss et bilde av hvordan Nav jobber med digitalisering. Videre ga det oss et innblikk i de forskjellige vurderingene som ligger bak digitalisering av en prosess i nav. Vi så hvilke begrensninger som per nå er i både det tekniske (budsjettårsaker) og i måten det er samhandling mellom offentlige organer. For å hindre at uriktig informasjon legges til grunn i vedtak, må sikker informasjon deles og dobbeltregistrering elimineres. Det må være noen som eier dataene. Når en dataeier er kilden til en opplysning, skal andre etater kunne stole på opplysningen. Videre er det nødvendig å vurdere hvilken informasjon en annen etat egentlig trenger. Det er ikke nødvendig å dele informasjonen som ligger bak en avgjørelse om at en person er medlem i folketrygden, i de fleste tilfeller vil det være tilstrekkelig å dele resultatet av en slik vurdering.

Etter møtet har vi avtalt med oppdragsgiver at de skal vise oss hvordan pensjonsprosessen i Nav er.

1.6 Videre arbeid i utvalget (september-oktober)

Arbeidet i Utvalget fortsatte ved at medlemmene individuelt skrev på ulike deler av en disposisjon som ble laget i Teams. Det var en meget bred disposisjon hvor mange ideer ble vurdert som interessante.

Utvalget møttes igjen for å diskutere videre fremdrift og for å bli enige om forståelsen av begreper som for eksempel «hendelse» og «hendelsesorientert forvaltning». Det er viktig at utvalget har samme forståelse for hva begrepene betyr før for mye blir skrevet slik at det ikke er nødvendig å forandre på mange forskjellige deler i etterkant. Utvalget ble enige om forståelsen av grunnbegrepene, men klarte ikke å formulere en legaldefinisjon. Dette var en måte for utvalget å få sin første erfaring med utfordringene rundt formuleringen av legaldefinisjoner.

Utvalget satte seg som mål å lage et lovforslag som egner seg til automatisert saksbehandling. Dette innebærer at alt er definert.

1.7 Møte med veileder 14. oktober

Utvalget møtte igjen veileder Jon Christian Fløysvik Nordrum for å få en forventningsavklaring og en klarere, mer avgrenset disposisjon. Dette ble gjort for at det skulle kunne presenteres til oppdragsgiveren og på den måten bli enige med dem om hva utvalget skal levere. Det var nyttig å få avgrenset disposisjonen og det var mange deler av den første disposisjonen som viste seg å være utenfor utvalgets kapasitet innenfor de rammene vi har.

1.8 Arbeidsmøte med oppdragsgiver 15. oktober

Oppdragsgiver kalte inn til et møte som ga utvalget innsikt i hva NAV mener med visse begreper som er av betydning for utvalgets mandat. Utvalget fikk på denne måten en bedre forståelse for hva en strøm er og hva som er forskjellen på en strøm og en database. Også forskjellen på hvordan man henter ut informasjon fra en strøm sammenlignet med en database ble gjennomgått. Som Utvalget også tidligere har vært inne på er det viktig at data hentes fra eieren av informasjonen for å sikre at opplysningene er korrekte.

Det ble påpekt at ordet «hendelse» kan bety to ting enten at det er noe som igangsetter en reaksjon eller at det er noe til bruk ved lagring og registrering. Videre diskuterte vi at det finnes flere «nivåer» på en hendelse. Det første nivået er selve hendelsen ute i det virkelige livet. Det neste nivået er det Nav kalte en Forretningssignifikant hendelse. Dette vil kunne være de hendelsene som medfører endringer i for eksempel offentlige registre. Av disse vil det kun være en undergruppe som vil være av interesse for Nav.

Det er et behov for å lage felles spilleregler for strømmer. En forutsetning for å få til dette er likebegreper og legaldefinisjoner. Dette innebærer blant annet at hendelsene må defineres grundig. Dette må inneholde en beskrivelse at det ikke er rom for tolkning. Videre er det nødvendig i en slik lovtekst å ha semantisk interoperabilitet. I dagens fragmenterte lovverk og personlige saksbehandling er det kronglete at samme ord har forskjellig betydning flere steder i lovverket, men det fungerer. Dette vil ikke være mulig i en helautomatisert saksbehandling. I et slikt system er det nødvendig at et begrep betyr det samme overalt.

Ytterligere et moment som er viktig å belyse er forskjellen mellom den gamle saksgangen og hvordan digitalisering har endret tempoet på saksbehandlingen og forvaltningens mulighet til å innhente informasjon. Det ble kritisert at NOU 2019: 5 tok utgangspunkt i den gamle saksgangen og ikke hadde tatt tilstrekkelig høyde for at tempoet i en slik saksgang er endret drastisk. En endring i saksgangen innebærer ikke at pliktene eller prinsippene må bortfalle, men at tidspunktet pliktene blir aktuelle på kan forandres. Et eksempel er at utredningsplikten i en hendelsesorientert forvaltning muligens først inntreffer etter at en bruker har klaget på det foreløpige vedtaket som brukeren har mottatt med bakgrunn i de dataene som forvaltningen har hatt tilgang til.

Det ble enighet om at dersom utvalget konkluderte med at noe av saksbehandlingen skulle være hendelsesorientert, men ikke alt, måtte dette forklares. En måte å forankre dette på kan være i en endring i forvaltningsloven. Borgere vil ikke automatisk forstå hvorfor det er nødvendig å søke om for eksempel dagpenger, men at man automatisk mottar sykepenger uten at man trenger å søke om det. Med en forankring i lovtekst vil dette framstå som klarere.

Oppdragsgiver påpekte at de ikke ønsker at utvalget skal se for mye på GDPR-problemstillinger fordi Nav anså dette området som nøye utforsket. De anbefalte dermed at utvalget skulle avgrense til personvernproblemstillinger fordi vi anså Personvernet som adekvat. Det er prosessregler for saksbehandling som ikke er forsket på og det er dette de ønsker at utvalget skal utrede.

1.9 Arbeidsmøte med oppdragsgiver 18. oktober

Innledende spørsmål fra NAV:

- Har vi lyst til å ta en "brukertesting" på møte hos NAV? To mulige datoer: 22.10 og 5.11

Spørsmål om hendelser:

- Gammelt system
 - Abonnementsordning: Publish - subscribe
- Nytt
 - Strøm hvor det er abonnement som har initiativ til aktiviteten.

- Nytt check foretas på subscriber siden.
 - Det er denne som "filtrerer" - har compliance ansvar.
- Realiteten - mottaker får en melding

Skille tykke og tynne hendelser

- Tynne hendelser: minimalt med informasjon, skal helst være så lite at det er umulig å identifisere.
- Tykke hendelser: all informasjon du trenger for å gjennomføre en saksbehandlingsprosess.

Hvilket informasjonsgrunnlag

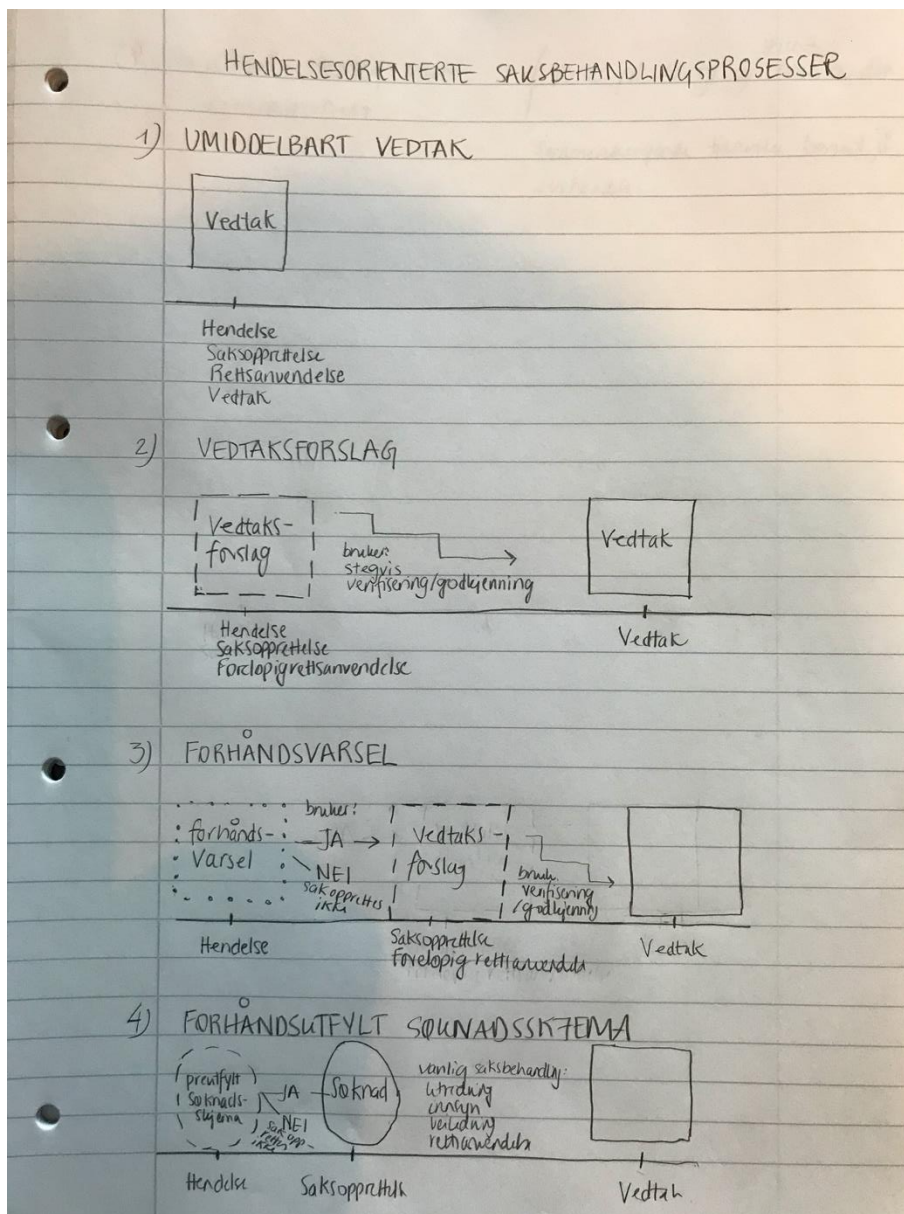
- Hvordan lage en juridisk arkitektur som tilfredstiller så mange lover som mulig på en smart måte. Hjemmel for hvilken tjeneste som trenger hvilke data
- Presisjon på hva en "kø / strøm" skal inneholde.

Problemer

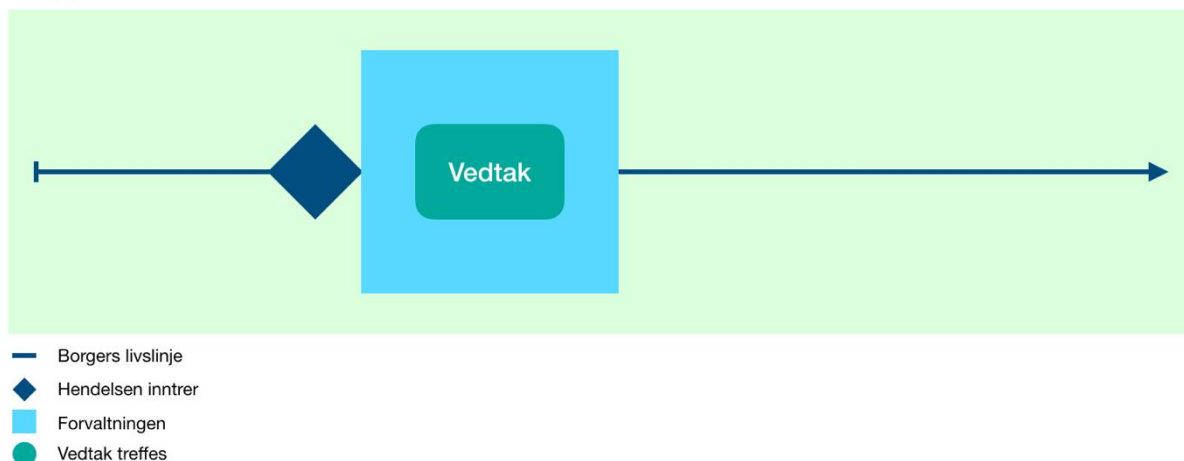
- Har forvaltningen et **reelt behov** for informasjonen når saken i realiteten ikke har oppstått? Hvordan er sak oppstår er fortsatt ikke regulert i forvaltningsloven.
- Forvaltningslovutvalget har ikke sett dette problemet i utredning og forslaget til ny forvaltningslov. Se kapittel 13 i utvalget.
 - Kritikk --> NOU ny forvaltningslov.
 - Alternativt - preutfylt foreløpig vedtak.
 - Bestemmelse nr. 11 -> helautomatisering
 - Delegerer til forskriftsnivå --> fører til mer detaljerte utredningsprosesser omkring forskrifter.
- Kan forvaltningen automatisk agere på informasjonen som de fanger opp?
 - Automatisk vedtak ved opprettelse av sak
 - Veiledning i etterkant?
 - Hvordan opplever bruker en slik prosess?
- Miste av demokratisk kontroll
- Ingen standard for forsvarlig saksbehandling
 - Forskjellig for digitale og analoge.

Hendelsesorientering

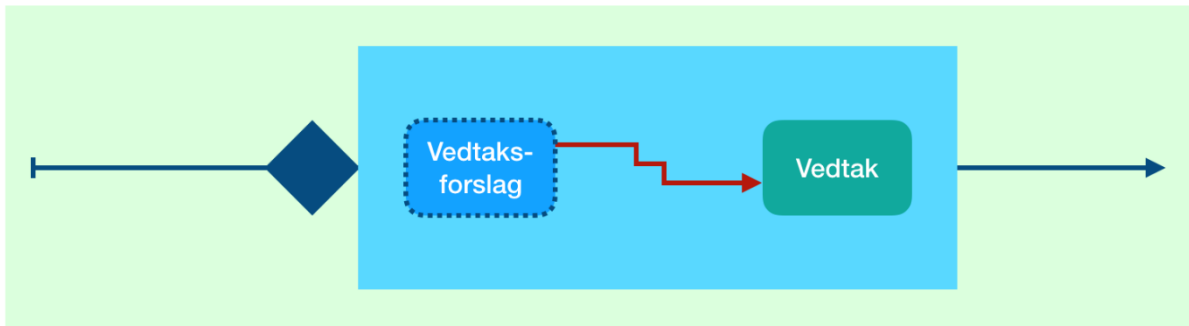
- Kanskje bedre egnet til å sette i gang veiledning, framfor endelig vedtak.
 - Alternativt preutfylt søknad
 - Kanskje for bredt spenn i typer hendelser - så det ikke er mulig å få med alle i en.
- Utfordring
 - Hvordan håndtere de ikke digitale? (se kommentar)
 - Problem mellom Digital Agenda målsetting om digitalt førstevalg og ikke oppdatert lovverk på dette.
 - Hvordan likebehandle disse?
 - Økt eller redusert rettssikkerhet?
 - Hvordan stiller dette seg til forbudet mot profilering?
- Må vi ha systematikken i saksbehandlingen slik vi har den i dag, muligheten for å ha en annen tilnærming til hvordan saksbehandlingen skal foregå
 - Forslag - egne saksbehandlingsregler for hendelsesorientert saksbehandling.



Figur 8: Håndtegnede utkast til illustrasjoner av modellene.

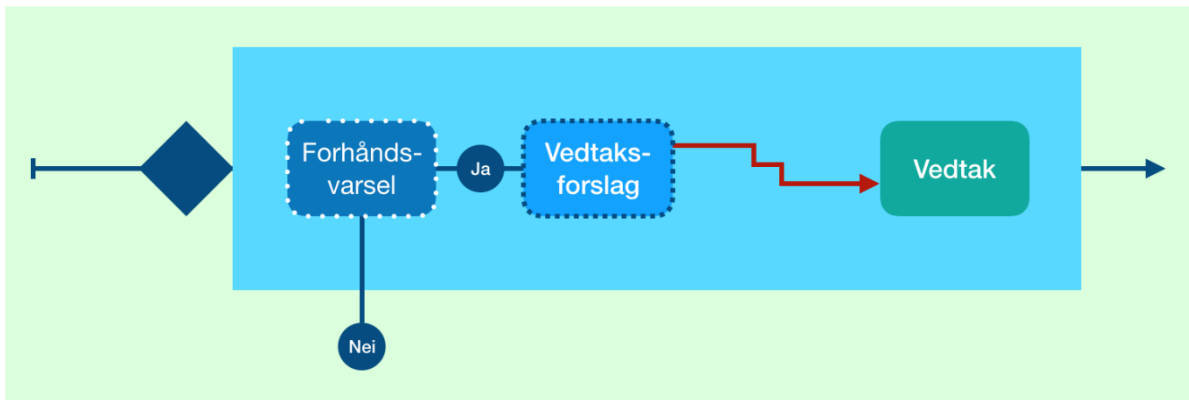


Figur 9: Kladd prosess med umiddelbart vedtak.



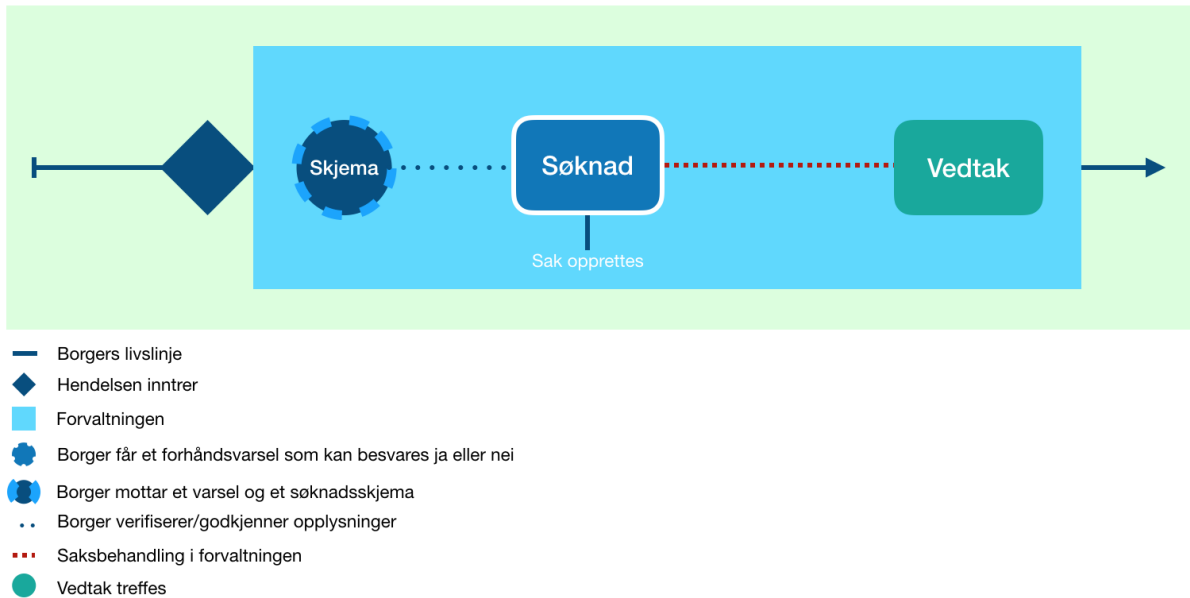
- Borgers livslinje
- ◆ Hendelsen inntre
- Forvaltningen
- Trinnvis godkjenning/sertifisering av bruker
- Vedtak treffes

Figur 10: Kladd prosess med vedtaksforslag (forhåndstilsagn).



- Borgers livslinje
- ◆ Hendelsen inntre
- Forvaltningen
- Trinnvis godkjenning/sertifisering av bruker
- Vedtak treffes
- Borger får et forhåndsvarsel som kan besvares ja eller nei

Figur 11: Kladd prosess med forhåndsvarsel før saksopprettelse.



Figur 12: Kladd prosess med forhåndsutfylt søknadsskjema.

1.10 Presentasjon på seksjonsmøte for NAV Seksjon for informasjonsforvaltning 22. oktober

Som en «brukertesting» av ideene våre holdt vi en kort presentasjon av hvor langt vi var kommet så langt for NAVs seksjon for informasjonsforvaltning. Etter en kort presentasjon av mandatet og vår prosess åpnet vi for innspill fra seksjonen.

Utvalget forklarte at en av saksbehandlingsprosessene vi hadde sett for oss var at vi sendte ut et foreløpig vedtak, men at vi var usikre på om det var riktig navn på det vi så for oss. Vi fikk tilbakemelding på at «vedtaksforslag» kunne være bedre. Dette fordi det ikke er sikkert at brukeren vil ha det vedtaket inneholder.

Videre fikk utvalget tilbakemelding om at en hendelse er definert i begrepskatalogen. Dette er vi ikke sikre på om vi har tilgang til. Kontaktpersonen vår i Nav skal undersøke dette nærmere. Det er også litt usikkerhet rundt hvorvidt det er en rettslig definisjon som vi kan bruke til vårt formål.

I fortsettelsen av diskusjonen rundt hendelser fikk utvalget også innspill rundt at det er sjelden en hendelse i det virkelige liv medfører automatiske rettigheter. Viktig å se på at det er ulike faktorer som påvirker hverandre slik at det i realiteten er et samvirke av hendelser. Dette er noe utvalget har diskutert før i og med at det må være en kombinasjon av ulike faktorer som gjør at

Det ble diskutert hvorvidt det er politisk korrekt å «pushe» ytelse på folk og om det er juridisk riktig. utvalget svarte at for å kunne lage en regeltekst slik mandatet vårt er, må vi i regelutformingen forutsette at det er politisk ønskelig. Likevel er dette noe utvalget har diskutert og ønsker å problematisere i utredningen. Det kom videre et innspill om at hvorvidt det er politisk ønskelig vil variere fra ytelse til ytelse.

Et nyttig innspill var at et mulig problem ved å helautomatisere/komme med vedtaksforslag uten at brukeren skal søke selv, er at brukeren da ikke vil bli klar over hvilke fallgruver hen takker ja til dersom man godtar vedtaksforslaget. Argumentet var at «ingen leser bruksanvisninger» eller avtaler som inngås for å få tilgang til en app på telefonen. Hvordan skal veiledningsplikten opprettholdes da? Fallgruver som ble nevnt var at dersom man automatisk blir tildelt sykepenger, vet man kanskje ikke at man blir forhindret fra å dra på utenlandstur. Et annet eksempel var skattemessige utfordringer dersom mor er norsk og automatisk mottar barnetrygd, mens hovedinntekten kommer fra den utenlandske mannen. Dersom brukerne ikke har kontroll på hva de svarer ja til, vil det innebære at de kan bli lovbrøyttere.

Et annet spørsmål er om det vil være vanskeligere for NAV å kreve tilbake penger de selv har foreslått at skal gis.

Det kom et forslag om å sende et forhåndsvarsel om hvorvidt brukeren ønsker at NAV skal opprette en sak. Saken opprettes dersom brukeren takker ja. Dette mente personen kunne gjøre at NAV ivaretar veiledningsplikten fordi det ble antatt at det er mer sannsynlig at en bruker setter seg inn i vilkårene dersom vedkommende får et slikt spørsmål på forhånd heller enn å bare få spørsmål om hvorvidt vedkommende ønsker penger. Et generelt inntrykk i seksjonen er at det er noen ytelser som er bedre egnet til automatisering enn andre, noe utvalget også tidligere har diskutert. Et eksempel er refusjon til privatpersoner fra Helfo: det er ingen vilkår knyttet til refusjonen foruten hvor mye penger man har betalt til helseaktører. Videre er det ingen fallgruver. De anbefalte at vi undersøker regelverket og hvorvidt det er andre vilkår knyttet til regelverket. I tråd med dette ble det påpekt at for hjelpeytelser vil det være mer ønskelig å

Et annet viktig innspill var hvordan de man ikke fanger opp at det har hendt noe med skal behandles i en hendesorientert forvaltning. Utvalget har tidligere diskutert personer som reserverer seg fra automatisert saksbehandling, men det ble også trukket fram dem NAV er pliktig til å utbetale ytelser til på grunn av EØS-regelverk og for de brukerne som krysser av feil i et skjema, men som er kvalifiserte til å motta ytelsen. Det ble stilt spørsmål ved når søknadstidspunktet er for en hendesorientert ytelse og, som forlengelse av dette, når søknadsfristen er. Dersom man ikke er klar over at man har krav på en hendelse og NAV heller ikke er klar over dette på grunn av feilaktig data, vil man da gå glipp av en rettighet man har ved å ikke søke tidsnok?

Ytterligere et innspill var hvorvidt brukere eller forvaltningen skulle ha ansvar for påbegynnelse av en sak. I noen tilfeller, mente vedkommende, ville det være fordelaktig om det var forvaltningen, men i andre tilfeller kan det hende brukeren ønsker kontroll selv. For eksempel mente hun at det kan være oppleves som stigmatiserende å automatisk motta dagpenger. Her var hennes inntrykk at folk helst ville prøve å komme i jobb på egenhånd før de mottok dagpenger. Videre argumenterte hun for at brukere her ønsket å ha ansvar selv. Det var videre et spørsmål som hadde dukket opp i Foreldrepengeprosjektet: når oppstår saken: når arbeidsgiver sender inn informasjon, eller når foreldrene sender inn en søknad. Når det gjaldt foreldrepenger var det et forslag om å ved fødsel automatisk utbetale engangsstønad som alle fødende mødre har rett til og deretter avregne dette mot foreldrepengene som ikke alle har rett til.

Videre ble det uttalt at selv det som i utgangspunktet er «sikre data», data som har notoritet, som for eksempel fødsel og død er godt egnet til å utløse en hendelsesorientert forvaltning fordi dette til vanlig er hendelser som er sikre. Det ble anbefalt å identifisere noen hendelser som det er notoritet rundt og som dermed er egnet til hendelsesorientert forvaltning. Imidlertid ble det påpekt at også her kan dataene være usikre. Ved hjemmefødsler kan man i teorien leve livet på siden av samfunnet. Videre kan en person bli fryst ned hvis familiemedlemmene ønsker å fortsette trygdeutbetalingene.

Det ble videre påpekt at automatisert hendelsesforvaltning ville kunne gi assosiasjoner til «Storebror ser deg» og ville føles ubehagelig. Dette er noe utvalget også tidligere har diskutert, men det er aktuelt å problematisere. Er det på noen livsområder dette vil føles bedre enn på andre?

Det kom et innspill om at man kanskje heller skulle la brukeren selv registrere en hendelse. Det vil være hendelsen som blir registrert, ikke slik at det er nødvendig å sette seg inn i rettighetene man har. Deretter kunne NAV stille ledende spørsmål til å beskrive livshendelsen for deretter å gi vedkommende en oversikt over hvilke muligheter vedkommende har i velferdssamfunnet. Det ble altså anbefalt et strukturert beslutningsstøttesystem på brukersiden istedenfor hos forvaltningsorganet.

Det ble videre påpekt at en hendelse ikke kan være noe tvetydig. Som eksempel ble det trukket fram at man enten må være samboere eller ikke. Her påpekte de forskjellen mellom legaldefinisjonen og personlig oppfatning av situasjonen man er i.

Algoritme-problematikken ble også trukket fram som en kommentar til at vi avgrenset mot GDPR. Det ble påpekt at en algoritme kunne føre til at en bruker havner i en gruppe som tilsier at vedkommende skal ha hjelp fra NAV (profilering). Videre kunne algoritmen tilsi at det hadde inntrådt en hendelse. Det ble diskutert hva man skal kalle en slik algoritme og hvordan den skal reguleres. Videre ble det kommentert, som utvalget også tidligere har diskutert, at en slik algoritme kan utfordre begrunnelsesplikten på grunn av at det er vanskelig å dokumentere en algoritme.

Det var nyttig å få tilbakemeldinger fra seksjonen på hva vi har tenkt. Ut fra tilbakemeldingene vi fikk føler vi at vi er på riktig vei. Vi har sett mange av de samme problemene som ble påpekt, men det var interessant å få høre om relevante problemstillinger fra saksbehandlingen i NAV.

1.11 Møte med veileder 24. oktober

På spørsmål rundt omfanget og inkludering av en konsekvensanalyse fikk utvalget tilbakemelding om at det ikke er knyttet høye forventninger til hva vi kan få til rundt konsekvensvurderinger fordi et forslag til regelverk i hovedsak må være klart før det kan konsekvensvurderes. Likevel anbefalte han at *Utvalget* kan beskrive i ord hvilke konsekvenser vi antar at et forslag vil få. I denne sammenhengen anbefalte han oss å trekke veksler på litteraturen i perspektivfagene. Videre anbefalte han oss å trekke inn hvilke forutsetninger som trengs for en automatiseringsvennlig lovgivning i konsekvensutredningen.

Veileder ga utvalget tilbakemelding på arbeidsdokumentet og mente vi er på god vei. Utvalget skal henvende seg til en alminnelig opplyst leser. Dette gjør det nødvendig å vurdere hvilke fagtermer som skal forklares og hvilke som ikke trenger det. Videre uttalte han at vi alltid skal bruke en ikke-jurist term hvis det finnes.

1.12 Møte med oppdragsgiver 24. oktober

Oppdragsgiver ga signaler til utvalget med ønske om at vi skal vurdere hvorvidt en ny lovgivningsteknikk kan være ønskelig når saksbehandlingen blir automatisert. Oppdragsgiver ga uttrykk for at de ønsker en lovgivning med retningslinjer til forvaltningen i form av prinsipper og legaldefinisjoner og en hjemmel til forvaltningen å i forskrift konkretisere dette. Konkretiseringen ville være i form av klartekst og «teknologinøytral kode». Forvaltningen ville ha mulighet til å simulere forskriftens utfall og ville stå fritt til å endre den dersom det ble resultater som ikke passet med de politiske føringene i loven. Dette ble omtalt som juridisk «scrum».

Utvalget diskuterte dette ønsket opp mot det Dag Wiese Schartum skisserte som automatiseringsvennlig lovgivning hvor alle detaljene i loven skulle vedtas av politikerne. Dette innebærer at alt skal utredes på lovnivå. Dette er den såkalte «fossefall-metoden».

Oppdragsgivers forslag er dermed motpolen til Schartums forslag. Oppdragsgiver mente at politikere er gode på hva de vil oppnå med lovgivningen, men at de ikke nødvendigvis er så opptatte av detaljene. En annen fordel oppdragsgiver påpekte var at dette vil innebære at lovene ser likere ut og at dette vil gjøre dem mer forståelige for folk flest. Dette er noe utvalget skal diskutere og se nærmere på for det er veldig interessant, men det er nok litt utenfor hva vi har mulighet til å utrede.

De uttalte videre at automatisering og digitalisering ikke er det samme. Det er ikke slik at en mer brukervennlig, digital saksbehandling nødvendigvis er automatisert.

Oppdragsgiver etterlyste at domenespråket rundt digitalisering av velferdsretten er teknologisk, men burde være juridisk. Etiske problemstillinger rundt kunstig intelligens og avansert analyse ble også diskutert. Dersom Nav i sine analyser finner ut hvem som blir mest syke på arbeidsplassen vil det føre til stigmatisering av en stor gruppe. Slik analyse kan oppdage ting man ikke har tenkt så nøye på. Oppdragsgiver etterlyste at jurister må stille mer krav slik at den teknologiske utviklingen går i en mer etisk retning. De viste til Frankrike hvor det skal foretas en etisk konsekvensutredning for systemer med etikkvurderinger. De pekte på at det må foretas en kontroll før systemet er i gang fordi vedtak kan fattes med så stor fart at når det først er i gang er konsekvensene for enkeltmennesker store.

Et problem for forvaltningen i dag er at de ser at de har mange teknologiske muligheter som kan sørge for mer effektivitet og teknologien er klar til å tas i bruk, men det finnes ikke hjemmel for å benytte seg av det. Oppdragsgiver uttalte at det hadde håpet at det skulle finnes en hjemmel i NOU 2019: 5, men det gjør det ikke. Når det kommer en hjemmel, kommer de til å ta kunstig intelligens i bruk for å individualisere oppfølging rundt sykefraværet på følgende måte. Hvis lovgiver gir en klar stadfestelse av hva formålet med sykefraværsoppfølgingen er, kan de bruke kunstig intelligens til å finne ut hvilket tidspunkt

det er best å følge opp enkeltpersoner ved hjelp av profilering. Dersom maskinlæring tas i bruk, må det foreligge klare retningslinjer fra lovgiver. Det blir en avveining mellom rettssikkerhet og effektivitet. Dette er igjen meget interessante temaer, men utvalget ser at de ikke har tid til å diskutere

Utvalget og oppdragsgiver diskuterte videre hvordan borgernes atferd vil påvirkes dersom KI tas i bruk. Hvilke former for «checks and balances» er det behov for? Skal man sammenligne det med Kinas «citizens score»? Det er bevist at borgere til en viss grad endrer atferd etter regelverksendringer. Motargumentet til dette er at systemet er bedre til å finne mønstre enn mennesker. Dette er viktige og interessante spørsmål som bør utredes før lovgiver gir hjemmel for at kunstig intelligens blir tatt i bruk.

1.13 Arbeidsmøte 28. oktober

Utvalget hadde et arbeidsmøte for å planlegge hvordan midtveisseminaret skulle gjennomføres. Det var også et møte hvor disposisjonen ble gjennomgått og det ble diskutert hvilke problemstillinger som hørte til hvor i dokumentet. Det ble også diskutert opplevde utfordringer i rollen som utreder hvor det oppleves at det er vanskelig å leve seg inn i rollen og gjøre dette til en realistisk utredning med motstridende signaler om dokumentets viktighet. Det ble enighet om at dette skulle diskuteres på midtveisseminaret.

1.14 Arbeidsmøte 30. oktober

Tanker om at vi er mer som en forvaltningsintern utredning på grunn av hvor avhengig vi er av nav. Kan vi kalle oss en uavhengig utredning når vi bruker informasjon og jobber så tett opp mot et forvaltningsorgan? Hvordan kan det endres?

1.15 Midtveisseminar 30. oktober

På midtveisseminaret la utvalget fram sin foreløpige disposisjon for oppdragsgiver og veileder.

Det ble diskutert litt rundt hva vi skal skrive og hvordan. En av hovedutfordringene utvalget har er at vi kontekstualiserer en spesiell forvaltningsrett digitalt uten at vi har alminnelig forvaltningsrett å lene oss på. Det ble trukket en historisk analogi til samlingen av den alminnelige forvaltningsretten: det var fragmentert (slik den digitale utviklingen er i dag) fram til det ble tatt grep om å samle forvaltningsretten i en lov. Vi befinner oss dermed midt i brytningstiden og har muligheten til å komme med betraktninger om generaliseringer. For eksempel rundt livshendelser kan vi si at vi ser et behov for å samordne forvaltningsorganers praksis og at de har en plikt til dette som følger av de ulike digitaliseringsstrategiene. Ideen systemet bygger på forutsetter en slik samhandling.

Vi diskuterte at den generelle forvaltningsretten er bygget opp rundt noen kjente størrelser. Den første av disse er tid: prosess brukes synonymt med tid i den tradisjonelle forvaltningsretten. Tid vil i en hendelsesorientert forvaltning ikke være en bærebjelke og på denne måten rekonseptualiserer forvaltningsretten ut fra andre kriterier.

En tilbakemelding kom om at utvalget burde gjøre om skissene av saksbehandlingsprosessene til å bli tre-dimensjonale for å vise samtidigheten bakover. Det vil illustrere bedre at de idealtypiske prosessene skal diskuteres opp mot de forvaltningsrettslige grunnprinsippene.

Rundt alternativ to av utvalgets forslag til en tenkt saksbehandlingsprosess ble det foreslått at vedtaksforslaget kan tenkes som en simulering: når brukeren sender det inn kan det behandles som en søknad. Brukeren kan jo ikke fatte vedtaket selv, men han sender vedtaksforslaget inn som en søknad om ytelsen som deretter verifiseres hos NAV. Det kan analogiseres fra vedtaksforslag til forhåndstilsagn som blir brukt på en rekke områder. Det er en disposisjon som forhåndstilsagnet sier er lovlig, men brukeren kan likevel bestemme seg for å ikke sende det inn/agere på det. Det kan føre til økt autonomi og, dersom systemene er lagt opp på en forståelig måte, at brukeren får økt forståelse for sine rettigheter. Det fordrer at det er skrevet i klarspråk og at brukeren medvirker.

Alternativ tre gir brukeren mer tid. Utvalget må ta stilling til hva konsekvensen av å forholde seg passiv er. Dette spørsmålet er knyttet nært til universell utforming. Hvis man forutsetter at brukeren er aktiv, er det et valg. Det kan passe i noen tilfeller.

Alternativ fire hvor det er et forhåndsutfylt skjema: her kan man trekke analogier til andre forvaltningsområder. Det kan være lurt å omtale det som noe annet enn et skjema (det sender tankene hen til de papirbaserte skjemaene vi har i dag). Det vi snakker om er informasjon: et skjerm bilde av hvilken informasjon forvaltningen har i strukturert form.

Det kom en tilbakemelding på at utvalget må tenkte prinsipielt og løsrive oss fra ytelsene. Det må diskuteres hva forvaltningen skal ivareta. Det vil komme best fram dersom vi under beskrivelsen av den enkelte hendelsesorienterte saksbehandlingsprosessen skisserer hvordan rettsprinsippene utfordres/opprettholdes. På denne måten kan vi få et klarere bilde av hvilken modell vi kan tenke oss. Og så gjerne bruke ytelser som eksempler på i hvilke tilfeller det kan være aktuelt.

Hendelser ble diskutert. Hvilke krav skal stilles til en hendelse? En hendelse i det virkelige liv blir omtalt som en tilstandsending. En undergruppe av tilstandsendinger er det NAV har kalt forretnings-signifikante hendelser (FSH): dette er hendelser som resulterer i at det skjer en endring i et register eller at informasjonen får eksistens i et system. Det ble foreslått å kalle en hendelse for en saksutløsende faktor: det er når det er en aktuell mulighet for enkeltvedtak. Vi må finne et skjæringstidspunkt for når saksbehandling er relevant. Når kan forvaltningen reagere siden de skal være proaktive?

Det må dermed stilles krav til en hendelse: hva må til? Notoritet er et viktig prinsipp da. Det kan være det må være ulike kategorier av hendelser i ulike sakstyper. Skal utvalget anbefale et register av ulike former for hendelser? Utvalget har mulighet til å lage et veldig generelt begrep og så knytte rettsvirkninger til underbegrepene (for eksempel: sykdomshendelser eller familiehendelser). Det må uansett foreligge en generell definisjon: en hendelse er en saksbehandlingsutløsende faktor. (Et forhold eller en tilstand som kan utløse saksbehandling?). Vi må ha med et databegrep: en hendelse er en saksbehandlingsutløsende faktor bygget på avklarte data. Med presisering i forskrift.

Det ble foreslått at notoritet kan være et eget hensyn som burde inngå i kapittel tre. Når alt blir digitalt forsvinner det som tradisjonelt har gitt noe notoritet (tid, sted, fysisk bevis). Vi må tenke gjennom hva som gir notoritet i digitalisering: arkivering? NAV har noen prinsipper på informasjonsforvaltningsområdet: datakvalitet (må være lagret på riktig plass fra riktig kilde) og masterdataforvaltning (registerdata). Det juridiske motstykke til disse uttrykkene kan være notoritet.

Massevedtak vs forskrift ble diskutert. Det foretas en standardisering av skjønn og vedtaksbegrunnelse. Det er et rettslig spørsmål som er tvilsomt forvaltningsrettslig i dag. Men Høyesterett har ikke slått sterkt ned på bruk av standardisering. Algoritmen som en standardisering. Må foretas en begrepsoppyrning: standardisering vs automatisering vs algoritme. En regel er en algoritme.

Da utvalget presenterte innholdet i det som er tenkt som kapittel seks, fikk vi tilbakemelding om at det ikke er viktig å anvende litteraturen i faget. Det ble anbefalt å se på Lovstrukturutvalgets utredning NOU 1992:32 og så diskutere hvorvidt det er behov for å ha en annen lovgivningsstruktur på det digitale området. Det ble tilrådet å ha et lavt ambisjonsnivå her. Vi kan anbefale et digital lovstrukturutvalg. Vi kan også anbefale at dersom forvaltningen gis hjemmel til å fatte forskrifter som konkretiserer de generelle prinsippene vedtatt av lovgiver, er det ønskelig med et borgerpanel som forstår litt. På denne måten kan vi tenke nytt institusjonelt også. Det ble diskutert som en mulighet for *utvalget* å brukerteste forskrifttekst, for eksempel legaldefinisjoner.

Når det gjelder konsekvensutredningen utvalget har planlagt, fikk vi tilbakemelding om at det er vanskelig å måle verdier. Hvordan måle rettssikkerhet og tillit? Man kan få tall på effektivitet, men det vil være vanskelig å få gjennomslag på myke gevinster. Vi kan få samfunnsøkonomiske analyser, men de vil være basert på visse forutsetninger. Det kan tenkes at vi kan foreta kost/nytte analyser hvor vi verdsetter borgeres tid.

Regeltekstutviklingen vår ble diskutert. Det ble anbefalt at utvalget idemyldrer. Digital ble omtalt som en mer generell benevnelse enn hendelse. Vi må plassere vårt bidrag i det totale bildet og påpeke at det totale bildet er fragmentert og at de aktuelle generelle reglene er ikke-anvendbare. På bakgrunn av det ser vi behov for et kapittel om digital forvaltning i forvaltningsloven, men at hva som skal inkluderes i dette må utredes nærmere. Her kan vi ha løsere anbefalinger uten at vi nødvendigvis må formulere en regeltekst. I mangel på en generell lov, har *utvalget* valgt å gå mer spesifikt til verks. Derfor forfatter vi prinsipper for saksbehandlingen i folketrygdloven. Det er logisk at saksbehandlingsreglene må komme fram nærmest der den er.

Fra utvalgets side ble det uttrykt et problem med hvordan vi skulle forholde oss til forskjellen mellom bruk og utvikling av systemet. Det ble analogisert til forskjellen mellom enkeltvedtak og forskrift. Utviklingen av dataprogrammene blir som en forskrift, mens bruken av dem blir en analogi til enkeltvedtaksprosessen. Kan være et greit skille for hvordan verdier skal ivaretas. Alternativ 1 av utvalgets saksbehandlingsskisser forutsetter et individuelt vedtak, men bakenforliggende det vedtaket er en forskriftsprosess.

Utvalget uttrykte også en frustrasjon rundt hvordan vi skal forholde oss til Kunstig intelligens siden det gjelder teknologien bak og dermed ikke nødvendigvis er målet for reguleringen, men det har jo likevel betydning for saksbehandlingen. NAV har ingen uttalt målsetting for KI. Teknologene i NAV vil bruke det på alt. Det ble anbefalt at utvalget drodler litt rundt hva KI er egnet til: hvordan kommer de inn i saksbehandlingsprosessene? Skal KI ligge foran og plukke ut utvalget som skal få tilgang til en hendelsesorientert prosess? Skal KI brukes til å analysere resultatene av vedtakene for å vurdere hvorvidt man treffer intensjonene i regelverket?

Det ble foretatt en begrepsavklaring: når NAV bruker KI er det «excelark på speed» ikke maskinlærende kunstig intelligens. NAV uttalte at de har et godt AI-miljø, men at den største utfordringen ligger i de juridiske og etiske rammene. Hvordan måler vi forskjellsbehandling og diskriminering? Teknologene må vite hvilken form for bias er OK og få klarhet i når det er greit å forskjellsbehandle vs når forskjellsbehandling er diskriminering. Vi står overfor et verdivalg hvor teknologien må tilpasse seg loven vi kommer med. Vi skal bruke perspektivene til å stille spørsmål rundt bruken av kunstig intelligens.

Det ble skissert at KI kan brukes som en induktiv prosess som automatisk evaluerer utfall av enkeltvedtak og på bakgrunn av det forfatter nye forskrifter. I den konteksten er det naturlig å påpeke bruk av algoritmer i forskriftsarbeidet. KI kan brukes til beslutningsstøtte: det er mulig å kutte prosessen slik at den foreslåtte forskriften gis til en person som deretter sender den på høring. På den måten skal mennesket være med (HITL). KI kan ved evaluering av lover gi en mulighet til systematisk godt evalueringsarbeid og er relevant når man har standardisert skjønnet. KI kan være med på å korrigere det standardiserte skjønnet.

Utvalget uttrykte et behov for en rolleavklaring. Vi skal inn i utvagsrollen, men vi opplever at resultatet av arbeidet ikke blir som et uavhengig utvalg fordi vi er så tett knyttet til NAV og så avhengig av deres faglige kunnskap. Vi er under opplæring vs et ekspertutvalg og det har innvirkning på den rollen vi kan ta. Det ble anbefalt at vi i et vedlegg (dette?) skal beskrive forskjeller mellom vår prosess og en NOU-prosess. Dette vil kunne være nyttig i lovlaben og gir ekstra verdi i evalueringsarbeidet. Det ble likevel påpekt at vi er allmektige: vi kan foreslå hva vi vil. Vi skal ikke være beskjedne, men si hvordan det bør gjøres og skrive loven som fører til at det blir sånn. NAV vil at vi skal se på dem som informant, ikke oppdragsgiver. Oppdragsgiveren vår er strengt tatt regjeringen. NAV har ikke en bestemt ide om hva de ønsker. De presiserte imidlertid at de ikke ønsker at vi bare ser på ytelser fordi brukerreisene i dag går på tvers av forvaltningen. De blir glade for en start på en vurdering av hvilke prinsipper vi er nødt til å forholde oss til.

1.16 Møte med oppdragsgiver 31. oktober

Det ble presisert av NAV at vi bør nevne lovgivningsprosess, men at det var litt opp til oss hvor det ble plassert. Det kan være en ide å ha det enten innledningsvis eller som en rettspolitisk vurdering. Utvalget ble uansett anbefalt å skrive noen avsnitt om det. Når vi har satt opp konteksten, har vi imidlertid egentlig nok med å prøve å definere en hendelse og gå gjennom saksbehandlingsprosessene og vurderinger under saksbehandlingsprosessene.

Det ble uttrykt at vi skal fri oss fra det NAV-spesifikke. Vi står fritt til å foreslå hva vi vil. Det ble foretatt visse begrepsavklaringer opp mot NAVs begrepskatalog. Oppdragsgiver skal sende oss de aktuelle begrepene.

Det ble diskutert hvordan vi skal dele opp JOUen. Oppdragsgivers utgangspunkt er hvordan offentlig forvaltning skal agere: hvordan skal man harmonisere med grunnlovens bestemmelser om rett til privatliv? Når det gjelder den tekniske løsningen er det viktig å skissere hva man trenger å fremlegge juridisk for å realisere den. Essensen av de juridiske problemstillingene rundt det skal framvises. Selve løsningsmønsteret kan evt. inngå som vedlegg.

Det er behov for å sikre at de forvaltningsrettslige prinsippene blir ivaretatt i en digitale forvaltningen. Forsvarlig forvaltning i en digital rett betyr kanskje annet enn det vi legger i begrepet forsvarlig forvaltning i dag. Lovene vil bli raskere satt ut i livet, det kan gi mer tillit fordi det er kortere vei fra forarbeider til lov. Det vil kunne øke demokratisk legitimitet. Rettssikkerhetsmessig vil det kunne bli lettere å forutse sin rettsstilling. Vi må framheve at reglene skal skrives for mennesker med fokus på deres rettsikkerhet.

Det ble foreslått at vi skriver at vi ser behovet for en generell lov, men at det ikke behandles fordi det må utredes nærmere. Vi skriver våre regler inn i velferdslovgivningen. (se også diskusjonen fra midtveisseminaret Vedlegg 1 kapittel 1.15). Vi kan skrive at vi ser et behov for å presisere prinsippene i forvaltningsloven og at utviklingen av særlovgivningen nødvendigvis må være innenfor disse prinsippene. Vi tar vurderingen under prosessene fordi vi ikke har prinsippene nå. Vi skal se på forvaltningsrettslige prinsipper og holde dem opp mot hverandre. Hvilke prinsipper tenker vi bør veie tyngst og hvorfor? Dette kan gi oss en modell for å lage et forslag til regelverk på. Vi må også gjøre en vurdering av de reglene vi foreslår.

Utvalget stilte spørsmål om AI. NAV forholder seg til svak AI og anbefalte at vi skal se på NAVs høringsvar til digitaliseringsstrategien.

Med tilbakevisning til tidligere diskusjon med oppdragsgiver ble det stilt spørsmål med hva som gjør at en person er interessant. I dag er det sånn at det finnes to saksbehandlere og at disse må ha hjemmelsgrunnlag for å utveksle informasjon. Dersom alt legges ut på en strøm, legger saksbehandleren for utføre ut alle som mottar utføre på en strøm. Deretter blir det opp til saksbehandleren på sykepenger å vurdere hvilke av personene som mottar utføretrygd som er interessante for ytelsen sykepenger. Utfordringen er at det er her man snakker om hendelser på ulike måter.

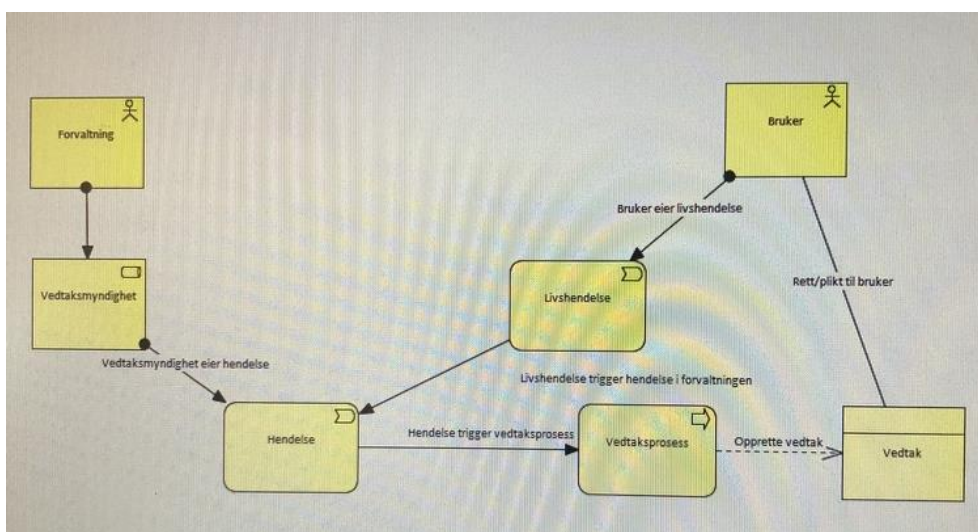
Det er nødvendig med en hjemmel for å kunne lytte på strømmen. Uten dette, gjøres det en inngripen i borgerens rett til privatliv. Jo mer man strekker ut saksbehandlingsprosessen og jo mer man involverer borgeren, jo mindre inngripende er det. På den andre siden vil det være mer inngripende jo flere inngangsvilkår det er for en ytelse.

Det ble kort diskutert hva som skal til for at definisjonen av hendelse skal fungere. Hva er tillegget som gjør at saksbehandlingsprosessen utløses eller trigges? Hvordan kan vi skille mellom dette og FSH?

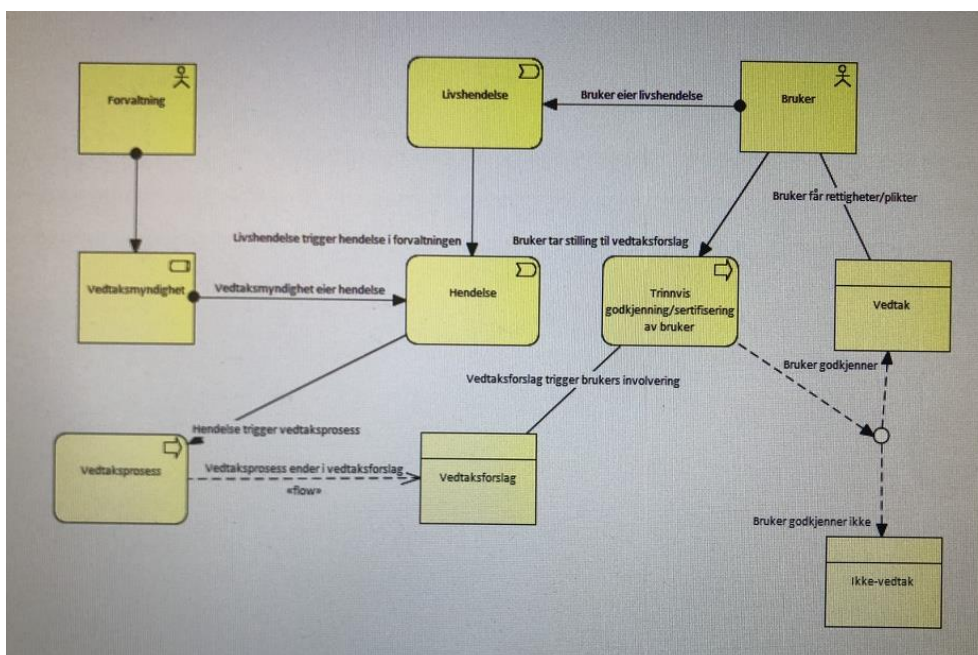
1.17 Skrivetid hos oppdragsgiver 31. oktober

Utvalget fikk reservert et grupperom hos oppdragsgiver, som var til vår disposisjon i fem timer. Her fikk utvalget først muligheten til å få besvart noen spørsmål, før vi delte oss. Noen effektive timer medførte store endringer i utkastet/disposisjonen. Utvalget anser nå disposisjonen for å være mer oversiktlig og ryddig. Det ble også laget utkast til arkitekturskisser, som viser hvordan de fire saksbehandlingsprosessene kan se ut i praksis.

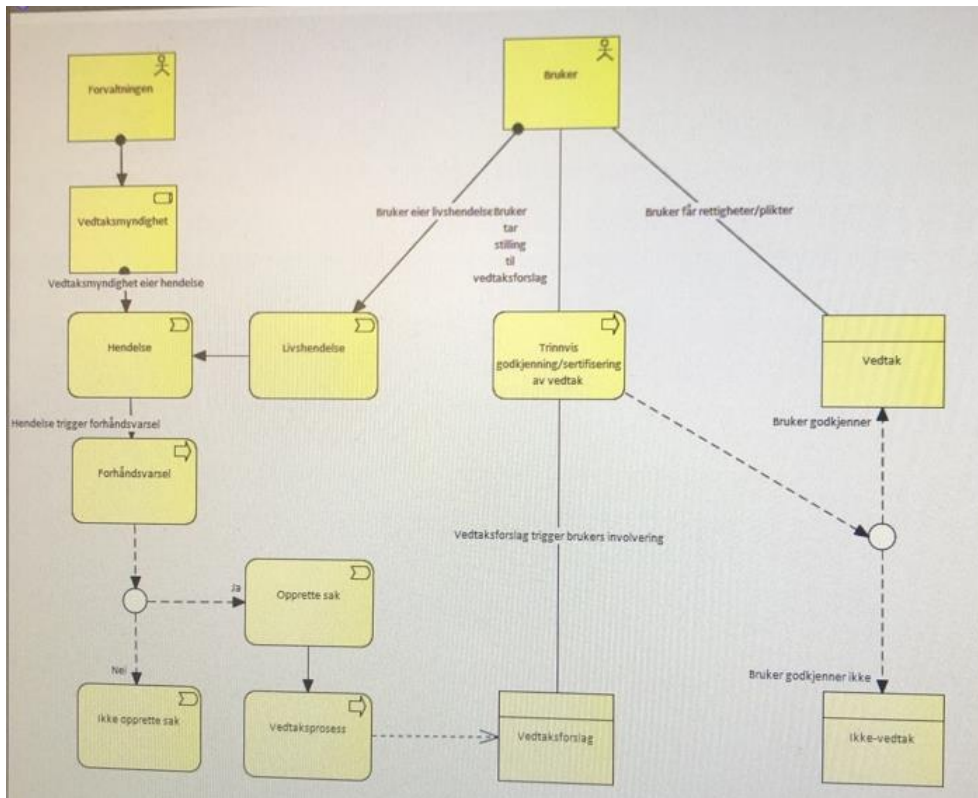
Utvalget kan anbefale skrivetid hos oppdragsgiver, med hjelp og råd tilgjengelig når man måtte trenge det.



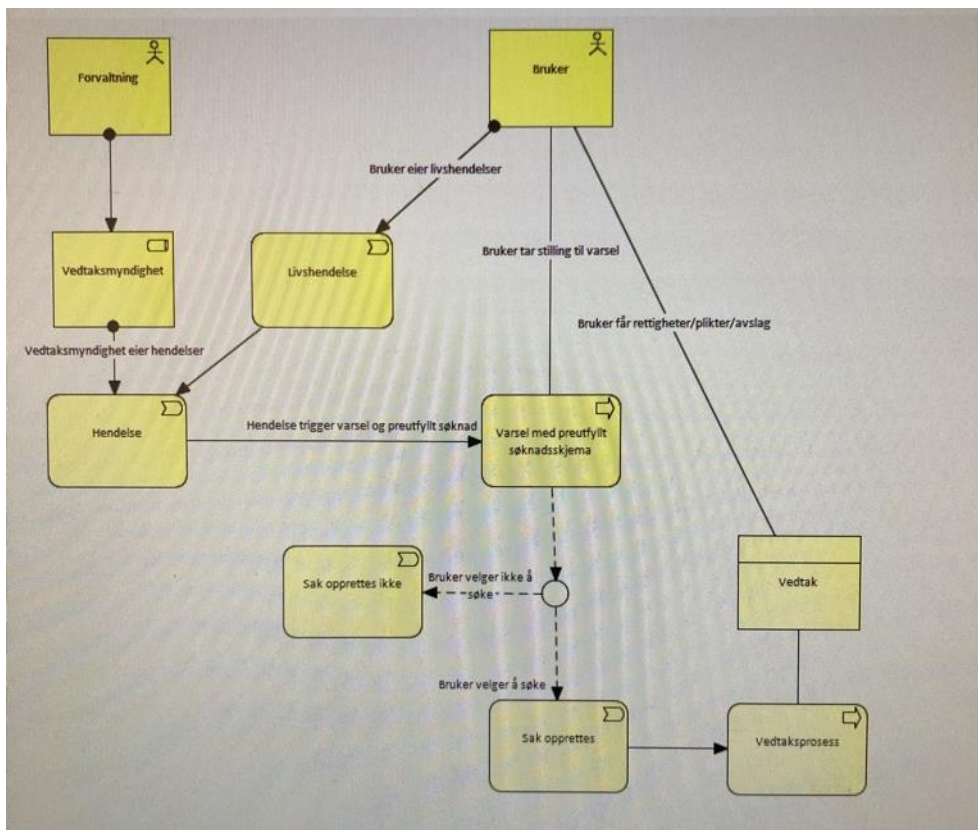
Figur 13: Arkitekturskisse prosess med umiddelbart vedtak.



Figur 14: Arkitekturskisse prosess med forhåndstilsagn og brukergodkjenning.



Figur 15: Arkitekturskisse prosess med forhåndsvarsel før saksopprettelse.



Figur 16: Prosess med forhåndsutfylt søknadsskjema.

1.18 Lovlab 12. november

I tillegg til å delta på fellesaktivitetene under Lovlaben oppdaterte utvalgets medlemmer hverandre om hva vi hadde gjort siden sist og diskuterte lovforslaget.

1.19 Gjennomlesning 15., 20. og 22. november

Deler av utvalget møttes for å lese gjennom de delene av rapporten som var ferdigskrevne i fellesskap. Dette gjorde vi for å sikre at språket i rapporten var godt, at vi var enige om det som stod i rapporten og at språket skulle være likere slik at rapporten framsto som mer helhetlig.