

Begrunnelser i vedtak fra Nav – rapport fra undersøkelse av eget tiltak

21.9.2023 (2022/5350)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt begrunnelsene i vedtak om avslag på sykepenger og uføretrygd fra Nav.

I undersøkelsen har vi gjennomgått 100 avslagsvedtak, jevnt fordelt på de to ytelsene. Alle vedtakene er fattet før 15. januar 2023. I tillegg har vi sett på de 15 nyeste avslagsvedtakene (per siste uken i januar 2023) for hver av ytelsene som en kontrollgruppe. Vi har kun sett på begrunnelsene, og ikke vurdert riktigheten av vedtakene.

Ombudet kan etter sivilombudsloven § 12 vurdere om forvaltningen har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk. Dette betyr at vi ikke bare har sett på om Nav oppfyller minimumsvilkårene for begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi har også vurdert begrunnelsene i lys av formålet bak kravet til begrunnelsene og Navs rolle som leverandør av svært viktige tjenester til alle.

Vi presenterer i denne rapporten våre funn fra undersøkelsen, og ombudet gir sine anbefalinger til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Innhold

- [1. Sivilombudets mandat](#)
- [2. Bakgrunnen for undersøkelsen](#)
- [3. Hovedfunn og anbefalinger](#)
- [4. Rettslige krav til begrunnelser og krav til god forvaltningsskikk](#)
- [5. Våre undersøkelser](#)
- [6. Våre funn](#)
- [7. Avslutning](#)

Last ned rapporten fra undersøkelsen

[Begrunnelser i vedtak fra Nav – rapport fra Sivilombudets undersøkelse \(pdf\)](#)

1. Sivilombudets mandat

Sivilombudets oppgave er å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte», slik det står i sivilombudsloven § 1. Grunnlaget for arbeidet er i hovedsak klager over bestemte avgjørelser truffet av forvaltningen.

Sivilombudet kan – i tillegg til å påpeke rettslige feil ved en avgjørelse – innta standpunkt om at forvaltningen har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk. Det følger av sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a. God forvaltningsskikk er ikke et rettslig krav, men et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med borgerne.

Ombudet kan også ta opp saker av eget tiltak, uavhengig av klagesaker, jf. sivilombudsloven §§ 15 og 16. Ofte er bakgrunnen for slike undersøkelser at vi gjennom klager blir kjent med generelle problemstillinger som kan tyde på at forvaltningens praksis på et bestemt område bør undersøkes nærmere.

2. Bakgrunnen for undersøkelsen

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder regler for når forvaltningen skal begrunne vedtak og for innholdet i begrunnelsene.

Plikten til å begrunne vedtak er en viktig rettssikkerhetsmekanisme. Å gi begrunnelse for vedtaket skal gjøre det mulig for de som berøres å forstå avgjørelsen, og å kunne vurdere om det er aktuelt å klage. Begrunnelsesplikten virker også bevisstgjørende for den som fatter vedtaket, og kan dermed bidra til riktige vedtak. I tillegg kan gode begrunnelser bidra til enhetlig og konsekvent praksis. Det er påpekt i for eksempel NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kapittel 23.2.4.

Nav fatter årlig svært mange vedtak av stor betydning for den enkelte. Mange som mottar vedtak fra Nav er i en utsatt situasjon, og har et stort behov for å forstå hvilke ytelser de kan ha krav på og hvorfor de eventuelt får avslag på ytelser. Det er derfor viktig at Nav begrunner sine vedtak. Navs plikt til å begrunne vedtak er lovfestet. Men også utenom den lovfestede begrunnelsesplikten er det viktig at vedtak begrunnes på en god nok måte. Gode begrunnelser kan både sørge for større tillit til Nav og de oppgavene Nav er satt til, og forhindre klager som ikke vil føre frem.

Sivilombudet uttaler seg ofte i saker som gjelder forvaltningens begrunnelsesplikt. Ombudet er kontrollorgan for alle deler av offentlig forvaltning, og kan derfor se hvordan begrunnelser gis på tvers av organer og sektorer. Sivilombudets kontroll med forvaltningen skjer normalt etter at saken er helt ferdigbehandlet i forvaltningen, jf. sivilombudsloven § 8. Det betyr at ombudet vanligvis kun ser på begrunnelsene i vedtak som er fattet av klageorganer. I saker om sykepenger og uføretrygd er dette avgjørelser fra Trygderetten. Ombudet har derfor ikke uttalelser som uttrykkelig gjelder førsteinstansens begrunnelser av vedtak. For mange av Navs brukere er dette det eneste nivået i Nav de stifter bekjentskap med, og dermed de eneste begrunnelsene de ser.

Dette er altså vedtak som angår mange, samtidig som Sivilombudet som regel ikke undersøker dem i forbindelse med klagesaker. Sivilombudet har derfor av eget tiltak undersøkt begrunnelsene i vedtak om avslag på sykepenger og uføretrygd som er fattet av førsteinstans i Nav. I undersøkelsen har vi gjennomgått 100 avslagsvedtak, jevnt fordelt på de to ytelsene. Alle vedtakene er fattet før 15. januar 2023. I tillegg har vi sett på de 15 nyeste avslagsvedtakene (per siste uken i januar 2023) for hver av ytelsene som en kontrollgruppe. Vi har kun sett på begrunnelsene, og ikke vurdert riktigheten av vedtakene.

Ombudet kan etter sivilombudsloven § 12 vurdere om forvaltningen har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk. Dette betyr at vi ikke bare har sett på om Nav oppfyller minimumsvilkårene for begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi har også vurdert begrunnelsene i lys av formålet bak kravet til begrunnelsene og Navs rolle som leverandør av svært viktige tjenester til alle.

I denne rapporten oppsummeres våre hovedfunn og anbefalinger i kapittel 3. I kapittel 4 går vi gjennom de rettslige utgangspunktene for kravene til begrunnelser og rettskildene de bygger på. I kapittel 5 beskriver vi hvordan vi har gjennomført undersøkelsene. Kapittel 6 inneholder en gjennomgang av funnene for sykepengevedtakene og uføretrygdvedtakene, samt Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader til rapporten. Vi gir avsluttende merknader i kapittel 7.

3. Hovedfunn og anbefalinger

Våre hovedfunn

- Gjennomgangen av vedtakene synliggjør at minimumskravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke godt nok ivaretar formålet med kravet til begrunnelse. Selv om de fleste vedtakene oppfylte lovens minimumskrav til begrunnelse, var mange av vedtakene utformet slik at begrunnelsen var vanskelig å forstå for mottakeren. De ivaretok heller ikke formålet med at begrunnelsen skulle gi søkeren mulighet til å vurdere om det var grunn til å klage. Etter ombudets syn var mange vedtak med tilhørende begrunnelse utformet i strid med kravet til god forvaltningsskikk.
- I alle vedtakene var det vist til relevante lovbestemmelser. I de fleste vedtakene var også de relevante vilkårene for avslaget nevnt. I flere vedtak var det imidlertid vist til mange forskjellige lovbestemmelser uten at det var lett forståelig hvilke bestemmelse og hvilket vilkår som hadde vært avgjørende for avslaget.
- Mange av vedtakene redegjorde forståelig for fakta og hvorfor søkeren ikke oppfylte vilkårene for å få ytelsene. I flere vedtak manglet det imidlertid beskrivelse av fakta som var avgjørende for det konkrete resultatet i saken. Særlig i de delvis automatiserte sykepengevedtakene manglet det gjengivelse av fakta.
- De delvis automatiserte sykepengevedtakene var skjematiske og knappe, og det var derfor vanskelig å etterprøve hva vedtaket bygget på
- Der saksbehandlere i Nav laget forklarende tilleggsbrev til de delvis automatiserte sykepengevedtakene, oppfylte vedtaket og brevet til sammen kravet til gjengivelse av faktum i forvaltningsloven § 25. Det var imidlertid uklart for ombudet når/ i hvilke tilfeller det ble utarbeidet tilleggsbrev
- I de delvis automatiserte vedtakene fremgikk det ikke av vedtakene hvilken saksbehandler eller enhet i Nav som var ansvarlig, slik det kreves. Se Sivilombudets uttalelser SOM-2017-1135 og SOM-2022-5490.
- I avgjørelser der det ikke innvilges full ytelse kom det ikke klart nok frem at dette er noe man kan klage på.

Sivilombudets hovedanbefalinger

- Det må være en forutsetning der forvaltningen gir avslag på velferdsytelser, at avslaget begrunnes slik at den som har søkt, forstår hva Nav bygger avslaget på. Sivilombudet mener derfor det er svært viktig at Nav arbeider videre med å forbedre begrunnelsene, slik at det blir gitt en god og forståelig begrunnelse i alle vedtakene som fattes.
- Sammenhengen mellom rettsregelen Nav viser til og vilkåret som var avgjørende for avslaget, må omtales slik at søkeren kan forstå og eventuelt sette seg inn i de vilkårene og reglene som har vært avgjørende. Der Nav viser til flere lovbestemmelser som kan være relevante, bør det avgjørende vilkåret og den aktuelle lovbestemmelsen komme tydelig frem.
- Den som søker om en ytelse, må kunne se at Nav har hatt riktige og tilstrekkelige fakta tilgjengelig. Nav må derfor sikre at alle vedtak nøyaktig beskriver de faktiske forholdene som har hatt betydning for avslaget. Nav bør også i større grad få frem eventuelle argumenter og faktiske forhold som søkeren har vist til.
- At et vedtak er helt eller delvis automatisert bør ikke gå ut over søkerens mulighet til å forstå et avslag på en ytelse. Nav bør se på om teksten i de delvis automatiserte vedtakene kan tilpasses bedre til leseren. Nav bør også endre de delvis automatiserte vedtakene slik at det kommer frem hvilken enhet, og eventuelt hvilken saksbehandler, som er ansvarlig for vedtaket.
- Nav bør arbeide videre med en pedagogisk oppbygning av begrunnelsen og å tilpasse malene til den enkelte saken. Avslagsvedtak må være formulert slik at søkeren kan forstå konsekvensene av vedtaket og ta informerte valg om veien videre. Det bør derfor komme klart frem av et vedtak dersom det helt eller delvis kan påklages.

4. Rettslige krav til begrunnelser og krav til god forvaltningsskikk

4.1 Innledning

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 inneholder regler for når forvaltningen skal begrunne vedtak og for innholdet i begrunnelsene. Egne begrunnelseskrav kan også følge av sektorlovgivningen på området. I folketrygdloven § 21-1 fremgår det at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i folketrygdlovens kapittel 21. Kapittelet inneholder ingen særskilte regler om begrunnelse.

Som vi kommer tilbake til nedenfor, er kravene til begrunnelse som følger av forvaltningsloven § 25 minimumskrav og begrunnelsesplikten utdypes særlig av rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudet. For å gjøre den enkelte i stand til å forstå vedtakene og konsekvensene av disse, kan hensynet til god forvaltningsskikk tilsa at forvaltningen må skrive bedre og mer forståelige begrunnelser enn det som følger av minimumskravene i forvaltningsloven.

Kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25, er etter sin ordlyd ikke knyttet til formålet bak reglene. Å kort gjengi en bestemmelse kan tilfredsstillende kravet i forvaltningsloven, men vedtaket kan likevel være vanskelig å forstå for mottakeren. Forvaltningen skal i begrunnelsen også gjengi det faktum som forvaltningen har lagt til grunn. Særlig der det har vært uenighet om faktum, vil det være viktig for mottakeren å forstå hvilket faktisk grunnlag forvaltningen har bygget avgjørelsen på.

De siste tiårene har kravet til begrunnelse i ganske stor utstrekning blitt utviklet gjennom rettspraksis. På flere punkter er kravet til begrunnelse gradvis blitt skjerpet. Skjerpingen gjelder først og fremst begrunnelsen for den skjønnsmessige vurderingen som ligger bak vedtaket.

Når det gjelder andre sider av kravene til begrunnelse finnes det lite rettspraksis eller andre rettskilder enn Sivilombudets uttalelser som belyser de ulike sidene ved begrunnelsesplikten. Samtidig vil uttalelser fra Sivilombudet som kritiserer begrunnelsen for et vedtak, kunne bygge både på brudd på lovens minimumskrav og på krav til god forvaltningsskikk. Uttalelser og rapporter fra Sivilombudet er derfor et viktig verktøy for å vise hvilke feil som oftest begås når forvaltningen begrunner vedtak.

Sivilombudet er opptatt av at forvaltningens begrunnelser oppfyller formålet om at vedtaket skal være forståelig og sette mottaker i stand til å vurdere og ivareta sin posisjon. Dette er ikke uten videre tilfellet selv om forvaltningen oppfyller minimumskravene som er stilt i lover og forskrifter.

I vurderingen av de begrunnelser som er gitt, er derfor ombudet ikke først og fremst opptatt av hva forvaltningsloven § 25 krever, men også at forvaltningen opptrer i tråd med god forvaltningsskikk. For begrunnelsers del betyr det at ombudet har en forventning om at forvaltningen skriver forståelige begrunnelser.

Sivilombudet har i januar 2023 publisert et veiledningshefte som heter «Begrunnelser». I dette heftet gjennomgås både de rettslige utgangspunktene for kravene til begrunnelse av vedtak og ombudets praksis om dette temaet. Denne rapportens kapittel 4 om rettslige krav til begrunnelse og kravene til god forvaltningsskikk, er delvis basert på materialet i veiledningsheftet.

4.2 Rettslige krav til begrunnelsen

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 lyder slik:

§ 24. (når enkeltvedtak skal grunngis).

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

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 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 andre ledd, eller at visse vedtak som går inn under andre ledd skal grunngis etter reglene i første ledd.

§ 25. (begrunnelsens innhold).

I begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.

I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig. I tilfelle skal det i underretningen til parten vedlegges kopi av framstillingen.

De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvingen, vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.

Det følger av forvaltningsloven § 24 at forvaltningen må begrunne alle enkeltvedtak, og at begrunnelsen skal gis samtidig med at forvaltningen fatter vedtaket. Eventuelle unntak fra kravet til begrunnelse må følge av lov eller forskrift. Også delvis innvilgelse av en søknad må grunngis, jf. bestemmelsens andre ledd først punktum.

Minimumskravene til begrunnelsens innhold følger av forvaltningsloven § 25. Begrunnelsen skal vise til reglene, faktiske forhold og skjønnet vedtaket bygger på. Ordlyden i bestemmelsen er likevel ikke i alle tilfeller dekkende for de kravene som stilles til begrunnelsens innhold i lys av rettspraksis, Sivilombudets uttalelser og kravene til god forvaltningsskikk. Høyesterett har uttalt at begrunnelsesplikten er relativ, og må tilpasses sakens art og de konkrete omstendighetene i saken, jf. HR-2017-2376-A avsnitt 48. Sivilombudet har flere ganger uttalt at kravene i forvaltningsloven § 25 er minimumsregler, se for eksempel ombudets uttalelser SOM-2019-3089, SOM-2017-4030 og SOM-2020-3952. Kravene til begrunnelsens innhold vil derfor variere med behovet i den enkelte saken.

For avgjørelser som er svært inngripende eller får store konsekvenser for den enkelte, er det i hvert fall normalt ikke nok å gi en begrunnelse som kun oppfyller minimumskravene etter forvaltningsloven § 25. Det må gis en grundigere begrunnelse, se for eksempel Høyesteretts avgjørelser Rt-1981-745, Rt-2011-111 og Rt-2014-310. Sivilombudet har også flere ganger uttalt at noen sakstyper og avgjørelser krever en grundigere begrunnelse, se SOM-2021-264 (SOM-2020-3952), SOM-2018-2278 og SOM-2012-640. Dette vil for eksempel gjelde saker om tvangsmedisinering, omsorgsovertakelse av barn, fratakelse av oppholdstillatelse eller vedtak som i praksis forhindrer noen fra å utøve yrket sitt.

4.3 Formålet med kravet til begrunnelse

Når forvaltningen skal begrunne vedtak bør utgangspunktet alltid være at begrunnelsen i størst mulig grad er forståelig for den som mottar vedtaket, slik at vedkommende kan vurdere om hen vil godta resultatet eller klage på det. Samtidig vil omfanget av begrunnelsen også måtte avveies mot ressursbruk, siden det tar tid å skrive gode og dekkende begrunnelser.

Høyesterett har uttalt følgende om formålet bak begrunnelsesplikten i Rt-2008-96:

Hovedhensyn bak begrunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig.

Også Sivilombudet har en rekke ganger uttalt seg om hensynene bak begrunnelsesplikten, se for eksempel SOM-2017-3065 der ombudet uttalte:

Begrunnelsesplikten bygger blant annet på hensynet til grundighet og nøyaktighet i saksbehandlingen og publikums tillit til forvaltningen, herunder partens mulighet til å forstå at avgjørelsen er riktig og til å vurdere hvorvidt det skal klages på vedtaket.

Hensynene bak begrunnelsesplikten er også utdypet i SOM-2012-640:

Forvaltningens plikt til å begrunne vedtak, jf. forvaltningsloven § 24 og § 25, skal bl.a. sikre at parter og andre berørte eller interesserte får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å kunne forstå den avgjørelsen som er fattet. Dette gjelder ikke minst når forvaltningen avslår en parts krav. Begrunnelsen er viktig av hensyn til parten selv, ikke minst for at parten skal kunne vurdere om det er grunnlag for å få saken prøvd for domstolene. Men en begrunnelse er også ansett sentralt for generelt å ivareta forvaltningens legitimitet og publikums tillit til forvaltningen.

I NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* kapittel 23.2 er det foreslått en bestemmelse som i all hovedsak viderefører begrunnelsesplikten slik den kommer til uttrykk i dag gjennom ovennevnte bestemmelser og rettspraksis, jf. forslaget § 48. En viktig forskjell er likevel at utvalget foreslår at formålet med begrunnelsen skal tas inn i loven. Det vil kunne få betydning for hvilke krav man konkret må stille til utformingen av begrunnelsen. Å utforme begrunnelsen slik at den blir lett forståelig, vil ikke bare være et utslag av god forvaltningsskikk, men i det konkrete tilfellet også være lovpålagt.

Etter den foreslåtte bestemmelsen vil begrunnelseskravet gjelde for alle enkeltvedtak, også der parten forventes å være fornøyd med vedtaket. I slike tilfeller vil det imidlertid stilles mindre strenge krav til begrunnelsens innhold. Dette er en endring fra gjeldende rett, som bestemmer at det i enkelte typer saker ikke er nødvendig å gi samtidig begrunnelse.

Videre er det innbakt et krav til klart språk. Forslagets § 48 bokstav c sier at begrunnelsen skal gjøre rede for de viktigste hensyn som forvaltningsorganet har lagt vekt på i sin vurdering. Dette forslaget går lenger enn begrunnelsesplikten etter nåværende § 25, hvor begrunnelsesplikten er knyttet til fritt skjønn-vurderinger. Forvaltningslovutvalget legger opp til at man også må oppgi de viktigste hensynene som er vektlagt i forvaltningens rettsanvendelsesskjønn, se NOU 2019: 5 pkt. 23.2 Det foreslås her også å lovfeste at begrunnelsesplikten er relativ, det vil si at omfanget skal tilpasses vedtakets betydning. Dette viderefører i all hovedsak gjeldende rett, se mer om dette i punkt 4.7.

I NOU 2023: 11 *Raskt og riktig – En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten* er det foreslått en ny bestemmelse i folketrygdloven om begrunnelse av vedtak (§ 21-Xe) som kommer i stedet for forvaltningslovens krav. Forslaget bygger på Forvaltningslovutvalgets forslag til ny forvaltningslov § 48. Det er videre foreslått å skjerpe kravet til begrunnelse når man vedtar avslag på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Det er pekt på at disse sakene kan være utfordrende, og at det er i disse sakene det oftest foreligger motstridende opplysninger. Selv om det årlig er et høyt antall avslagsvedtak, mener utvalget at fordi saken er svært viktig for mottakeren bør det gis en særlig god begrunnelse ved avslag, se avsnitt 20.4.3. På bakgrunn av dette foreslår utvalget et skjerpet krav til angivelse av faktum. Begrunnelsen skal nevne bevisene som er trukket inn og vektlagt i vurderingene av de avgjørende vilkårene, se forslag til § 21-Xe.

Det er videre i avsnitt 20.4.3 fremhevet at Nav de siste årene hadde gått i retning av å henvise mindre til relevant lovtekst og rundskriv enn tidligere. Utvalget pekte på at når et vedtak bygger på tolkningen av lovtekst og rundskriv, er det sentralt at den enkelte får innsikt i ordlyden, for å kunne kontrollere rettsanvendelsen. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at vedtak etter folketrygdloven må begrunnes med konkrete henvisninger til relevant lovbestemmelse og aktuelt rundskriv.

4.4 Krav til begrunnelser av hensyn til god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling

Som nevnt ovenfor, må forvaltningens avgjørelser ofte begrunnes ut over det som kreves etter ordlyden i forvaltningsloven § 25. Forvaltningen bør alltid vurdere hva som er en god begrunnelse av hensyn til at mottakeren skal forstå vedtaket. Hensynet til god forvaltningsskikk og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper vil i mange tilfeller få betydning for hvilke krav som kan stilles til en begrunnelse.

Høyesterett har gitt uttrykk for at det gjelder et rettslig ulovfestet krav til forsvarlig saksbehandling, jf. Rt-2009-1356 avsnitt 31[1]. Sivilombudet har flere ganger uttalt at kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25 utfylles av «normer for god forvaltningsskikk», se for eksempel Sivilombudets uttalelser SOM-2019-1404, SOM-2020-4737, SOM-2019-2174, SOM-2017-2334 og SOM-2017-1645. God forvaltningsskikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med borgerne. Disse normene kan både utfylle og supplere kravet til begrunnelsesplikt som følger av loven. Sivilombudets uttalelser viser derfor ofte til både loven og normene om god forvaltningsskikk når ombudet redegjør for kravet til begrunnelser.

I SOM-2009-57 uttalte ombudet at forvaltningsloven § 25 bare er «en minimumsregel, og god forvaltningsskikk tilsier at begrunnelsen tilpasses sakens karakter og partenes forutsetninger». I denne uttalelsen kritiserte ombudet Nav Klageinstans for å sitere omfattende lov- og forskriftstekst i vedtaket uten å forklare dem. Ombudet mente det burde vært gitt en kortfattet gjengivelse av bestemmelsene, særlig fordi klageren var svensktalende.

I SOM-2005-72, som gjaldt saksbehandlingen i forbindelse med en lotteritillatelse, var påstander om usaklig forskjellsbehandling et sentralt moment i partens argumentasjon. Sivilombudet uttalte at selv om det ikke foreligger noen generell plikt for forvaltningen til å imøtegå alle partens argumenter, vil det av pedagogiske grunner være hensiktsmessig å vise at man har vurdert dem. Når påstanden om forskjellsbehandling ikke var behandlet i begrunnelsen, førte dette til at parten ikke hadde tillit til at klageinstansen faktisk hadde sett og vurdert påstanden.

SOM-2020-1978 gjaldt en kommunes saksbehandling ved krav om dekning av utgifter fra huseier i forbindelse med vannledningsbrudd på privat stikkledning. Sivilombudet uttalte at det må anses som god forvaltningsskikk at kommunen sørger for god informasjon om både arbeidet som utføres og et eventuelt påfølgende tilbakebetalingskrav, slik at den enkelte settes i stand til å forstå og eventuelt imøtekomme kravet. Ombudet skrev videre: «Med den begrunnelse for kravet som klageren fikk, er det ikke vanskelig å forstå at hun ikke kunne forsone seg med kommunens forklaring om at de utførte arbeidene hadde vært nødvendige og rimelige. Særlig uheldig er det at kommunen verken fulgte opp eller kommenterte klagerens anførsler om dette ved behandlingen av hennes klage. Også øvrige sentrale anførsler i klagen burde vært kommentert.»

Ombudet har også flere ganger uttalt at forvaltningen i hvert fall kort bør beskrive hvordan klagerens sentrale innvendinger er vurdert, se for eksempel uttalelsen SOM-2020-292. Mer om begrunnelseskravet i lys av god forvaltningsskikk finnes også i uttalelsene SOM-2020-4737, SOM-2019-2174, SOM-2017-2334 og SOM-2017-1645.

4.5 Krav til beskrivelse av regelverket

I begrunnelsen skal forvaltningen vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene, jf. forvaltningsloven § 25. Forvaltningen skal også gjengi innholdet av reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på, i den utstrekning det er nødvendig for å sette den som mottar vedtaket i stand til å forstå det. Dersom forvaltningsorganet ikke forklarer hvilke rettsregler et vedtak bygger på, kan det oppstå tvil om de riktige reglene er anvendt, og om forvaltningsorganet har forstått dem riktig.

Sivilombudets uttalelse SOM-2019-1404 gjaldt en kommunes avslag på parkeringstillatelse for forflytningshemmede. Den kommunale klagenemnda hadde ikke begrunnet sitt vedtak. Kommunen hadde lagt til grunn et nytt regelverk for sin vurdering av saken, men ikke forklart hva regelendringen gikk ut på. Klageren visste ikke at regelverket var endret siden sist han hadde fått innvilget søknad om parkeringstillatelse. Det var i denne saken uklart om det var det endrede regelverket, endrede faktiske omstendigheter eller begge deler som begrunnet avslaget. Ombudet uttalte at forvaltningen i denne saken skulle ha gjengitt innholdet i reglene vedtaket bygget på og kort redegjort for den regelendringen som hadde funnet sted.

Uttalelsen SOM-2020-1078 gjaldt avslag på økonomisk stønad til livsopphold. Ombudet kom til at saksbehandlingen sett under ett ikke var i samsvar med forvaltningslovens krav. Det ble særlig påpekt at begrunnelsene i saken hadde vært mangelfulle, bl.a. fordi gjennomgangen av saken hos ombudet ikke hadde gitt et klart bilde av hvilket rettslig grunnlag klagerens søknad ble avslått på. Ombudet uttalte:

Det er ikke tilstrekkelig at Fylkesmannen forklarer hvilket grunnlag avslaget bygget på i svarbrevet hit, eller å fremholde at det er foretatt tilstrekkelige vurderinger av klagerens anførsler. Vurderingene må også fremgå av begrunnelsen.

Begrunnelsesplikten for hvilke regler som er brukt kan gjelde mer enn bare lover og forskrifter. I Sivilombudets sak SOM-2022-1461 om utestengelse fra Nav viste ombudet blant annet til at beslutninger om utestenging er inngripende avgjørelser. Ombudet påpekte bl.a. at Nav i beslutninger om utestenging bør vise til et (korrekt) rettslig grunnlag også når reglene er ulovfestede.

4.6 Krav til gjengivelse av faktum

I begrunnelsen må forvaltningen nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven § 25.

Partene og forvaltningen kan ha en forskjellig oppfatning av hva som er de faktiske forholdene i saken. Det kan for eksempel handle om hva som har skjedd i et menneskes liv som gjør at hen trenger en ytelse fra staten. Det er derfor veldig viktig at forvaltningen kort og nøyaktig beskriver de faktiske forholdene som har hatt betydning for vedtaket. Det vil gjøre det mulig for partene å se at forvaltningen har lagt vekt på riktige og relevante faktiske forhold, og vil gjøre det mulig å rette opp i eventuelle misforståelser og uriktigheter.

Der korrekt faktum er omtvistet, vil en begrunnelse som bare gjengir hvilket faktum forvaltningen bygger på uten å forklare hvorfor, likevel ikke nødvendigvis bidra til at den private part forstår vedtaket, eller blir satt i stand til å vurdere om man vil godta vedtaket.

SOM-2015-2445 gjaldt en sak om skolebytte. Fylkesmannens begrunnelse var svært knapp. Etter å ha konstatert nærskoleprinsippet som følger av opplæringslova, begrunnet forvaltningen vedtaket slik: «Slik Fylkesmannen vurderer saka, ligg det ikkje fore særlege grunnar til at A ikkje kan gå på nærskulen frå 8. trinn som heradet ikkje har vurdert i deira saksbehandling.» Vedtaket inneholdt altså ikke noen egen begrunnelse og viste kun til vurderinger gjort av kommunen. Det var ikke gjort noen konkret individuell vurdering av barnets situasjon, det ble ikke kommentert at hun hadde gått alle syv årene ved skolen, at hun var den eneste eleven fra barneskoleklassen som måtte bytte skole eller hvilke konsekvenser et skolebytte ville kunne få for henne. Sivilombudet konkluderte med at fra de begrunnelsene som ble gitt i saken, var det vanskelig å se om det ble foretatt en forsvarlig vurdering hvor alle relevante momenter var tatt med i betraktningen.

4.7 Krav til beskrivelse av skjønnsutøvelsen

I begrunnelsen bør forvaltningen nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av skjønn, jf. forvaltningslovens § 25. Selv om det i bestemmelsen står «bør», er det på det rene at forvaltningen i noen tilfeller har plikt til å redegjøre for slike hensyn i begrunnelsen, se Høyesteretts avgjørelse i sak Rt-2008-96 avsnitt 57 og 58 der Høyesterett uttalte:

Selv om bestemmelsen bruker uttrykket «bør», er den forstått slik at det i en viss utstrekning – avhengig av vedtakets karakter – er et krav at begrunnelsen omfatter disse elementene.

Hovedhensyn bak grunnelsesplikten er at parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig.

Avgjørelsen viser videre tilbake til Rt-2000-1056 der Høyesterett uttalte:

Det sentrale spørsmålet er om departementet har gitt en tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket. I denne sammenheng er det naturlig å ta utgangspunkt i forvaltningsloven § 25 tredje ledd 1. punktum som fastsetter at 'De hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn, bør nevnes'. Hvor detaljerte krav som skal stilles, må etter min mening bero på vedtakets karakter. Det kan ikke, slik staten anfører, bare oppstilles to kategorier vedtak slik at det alltid er tilstrekkelig å etterleve hva som følger direkte av ordlyden i forvaltningsloven § 25 tredje ledd med mindre vedtaket er så inngripende at det skjerpete grunnelseskravet som særlig er fastsatt i Isene-dommen, Rt-1981-745, kommer til anvendelse. Kravet må avpasses etter hvor inngripende vedtaket er.

At grunnelsesplikten på denne måten er relativ og må tilpasses sakens art og de konkrete omstendighetene har blitt gjentatt av Høyesterett også senere, se for eksempel HR-2017-2376-A avsnitt 48. Ombudet har også i en rekke tilfeller uttalt seg om kravene til

begrunnelse av forvaltningens skjønnsutøvelse, se for eksempel SOM-2017-3495.

I SOM-2020-3952, som gjaldt avslag på søknad om oppholdstillatelse for familieinnvandring ved ekteskap, uttalte ombudet at kravet til redegjørelsen for hovedhensynene ved skjønnet vil variere med hvor stor tvil det er om spørsmålet og avsluttet med at:

Føringene i forarbeidene er et så sentralt spørsmål for kan-skjønnet at det bør fremgå av begrunnelsen om UNE mener saken er innenfor den kategorien som tilsier avslag eller om føringene tilsier innvilgelse. Når dette ikke er gjort her, til tross for at det er funnet grunn til å gi en omfattende redegjørelse for kan-skjønnet, så kan dette tyde på at vedtaket ikke gir en dekkende angivelse av hovedhensynene i skjønnet, jf. kravet til begrunnelse i § 25 tredje ledd. Det kan imidlertid også være at forarbeidene rent faktisk ikke ble vektlagt som et sentralt hensyn av nemnda. I så fall foreligger det ikke en mangel ved begrunnelsen, men ved skjønnsutøvelsen.

Også i tilfeller der det ikke foreligger en slik plikt, er det gode grunner til at forvaltningen gir en begrunnelse for hva den har lagt vekt på ved utøving av skjønn. Det gjør at partene kan se at forvaltningen ikke har lagt vekt på utenforliggende hensyn. Dersom partene har ment noe om forvaltningens skjønnsutøvelse, er det gode grunner til å behandle dette spørsmålet i begrunnelsen. Det synliggjør om partenes innvendinger er vurdert, er viktig for partenes forståelse av vedtaket og hjelper partene å vurdere om de skal klage.

For ytterligere beskrivelser av hvilke krav som kan stilles til begrunnelser av forvaltningens skjønn, vises det til Høyesteretts dom i Rt-2000-1056 og Sivilombudets uttalelser SOM-2011-2812 og SOM-2017-4030.

4.8 Internasjonale krav til begrunnelsen

Internasjonale forpliktelser kan stille krav til at avgjørelser skal begrunnes og til begrunnelsens innhold. EØS-retten krever for eksempel at norske forvaltningsorganer begrunner avgjørelser som er i strid med rettigheter EØS-retten gir enkeltpersoner. Vanligvis vil likevel ikke begrunnelsesplikten etter EØS-retten stille andre eller strengere krav til innholdet i begrunnelsen enn det som følger av kravene i forvaltningsloven og nasjonal særlovgivning tolket i lys av rettspraksis og praksis fra Sivilombudet. Forvaltningen må likevel være oppmerksom på at enkelte direktiver og forordninger kan inneholde særlige krav. Se også kort beskrivelse av begrunnelseskrav i EØS-retten i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov kapittel 23.2.3.

Også menneskerettslige forpliktelser kan få betydning for innholdet i en begrunnelse. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) gir grunnleggende rettigheter til den enkelte og krever at inngrep i rettighetene skal være lovlige og forholdsmessige. Slike vurderinger må være godt synlige i begrunnelsen. Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMD) praksis viser at kravene til begrunnelsen kan være ulike ut fra hvilke rettigheter saken gjelder.

FNs barnekonvensjon stiller særlige krav til hva en begrunnelse i saker som berører barn skal inneholde. Etter barnekonvensjonens artikkel 3 må en avgjørelse inneholde en vurdering av barnets beste og etter artikkel 12 en vurdering av barnets mening. I praksis vil det være gjennom vedtakets begrunnelse at forvaltningen kan vise hvordan barnets interesser er vurdert. Det må også fremgå at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn. Høyesterett uttalte i Rt-2015-1388 avsnitt 260:

(...) forvaltningsloven § 25 gir alminnelige regler om begrunnelsens innhold i forvaltningssaker. I saker som involverer barn, må begrunnelseskravet ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, hvor det som nevnt fremgår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. (...) Som jeg også har vært inne på, slår Grunnloven § 104 andre ledd nå fast den samme regelen.

Sivilombudet har sett flere eksempler på at forvaltningsorganer ikke har vært tilstrekkelig bevisst på forpliktelsene barnekonvensjonen gir. Et eksempel fra utlendingsforvaltningen finnes i sak SOM-2009-345 der et barn fikk avslag på en søknad om statsborgerskap fordi det var tvil om identiteten til en av foreldrene. Et annet eksempel er fra Kriminalomsorgen i SOM-2017-3065. I sak SOM-2022-2782 om tildeling av startlån inneholdt ikke klagenemndas begrunnelse en vurdering av hensynet til barna, selv om det var et av hovedmomentene i klagen.

4.9 Klart språk

Den internasjonale definisjonen av klarspråk er:

Kommunikasjon med så tydelig ordlyd, struktur og visuell utforming at leserne i målgruppen finner informasjonen de trenger, forstår den og kan bruke den.[2]

Også lovgivningen går i retning av å stille uttrykkelige krav om klarspråklig kommunikasjon fra forvaltningen. Språklova § 9 slår fast at alle offentlige organer skal kommunisere på et klart og korrekt språk som er tilpasset målgruppen.

I forslaget til ny forvaltningslov er det foreslått en lignende bestemmelse om korrekt, klart og brukertilpasset forvaltningsspråk, se NOU 2019: 5 kapittel 37 side 570, § 8. I utredningen skriver utvalget:

Det overordnede kravet er i alle tilfeller at forvaltningen skal bruke korrekt, klart og moderne språk, og det bør også være et mål å formulere seg så enkelt og lettfattelig som mulig. Disse språklige kravene har gyldighet både når forvaltningen yter veiledning, driver utredning, treffer og begrunner enkeltvedtak, utformer forskrifter og annet regelverk og i forvaltningens virksomhet ellers.

Forvaltningen kommuniserer med mange ulike grupper, både privatpersoner (også barn), advokater eller saksbehandlere med ulike fagbakgrunn. Mottakerne har ikke alltid de samme forutsetningene for å forstå myndighetenes kommunikasjon, og språket må derfor i noen grad tilpasses den enkelte.

Formålet med begrunnelsesplikten og formålet med klarspråk er på mange måter det samme. Begge deler skal gjøre den enkelte i stand til å forstå hva forvaltningen kommuniserer, og å gjøre det mulig å vurdere hva man skal gjøre videre, for eksempel som følge av et vedtak forvaltningen har fattet. Gode begrunnelser kan bidra til riktige og gode vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker, god veiledning for senere saker og også bidra til større tillit til forvaltningen. Hensynene bak begrunnelsesplikten blir best ivaretatt med en klarspråklig begrunnelse. Klart språk bidrar også til at forvaltningen oppleves åpen og tilgjengelig, og fremmer tilliten til den.

Når Sivilombudet stiller krav til gode begrunnelser og god veiledning, stilles det også krav til et godt og forståelig språk. I SOM-2016-689 undersøkte ombudet på eget initiativ hvordan Nav veiledet brukere med særskilte kommunikasjonsbehov. «Særskilte kommunikasjonsbehov» var i denne sammenhengen mennesker som av ulike årsaker hadde liten nytte av informasjon som Nav gir over telefon, på SMS eller i e-post. Årsakene kunne være manglende norskkunnskaper, svekket hørsel, svekket syn eller liknende. Ombudet uttalte:

For at Nav skal kunne oppfylle veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, må veiledningen tilpasses den enkelte brukers forutsetninger. For brukergrupper som har behov for særlig tilpasset veiledning, innebærer det at det lokale Nav kontoret «av eget tiltak» både må klarlegge brukerens spesielle behov for veiledning, og virkemidlene som eventuelt vil være nødvendig for å ivareta dette behovet.

Selv om klarspråk ikke nevnes spesifikt i uttalelsen, viser uttalelsen at forvaltningens kommunikasjon må tilpasses den enkeltes forutsetninger.

4.10 Kan begrunnelsen være automatisert eller standardisert?

For å sikre effektivitet og likebehandling vil ofte begrunnelsene være mer eller mindre standardiserte eller følge fastsatte maler som kan tilpasses den enkelte saken. I den moderne digitale forvaltningen tar også mange forvaltningsorganer i bruk automatiserte saksbehandlingssystemer. I en helautomatisert saksbehandling vil systemet inneholde automatiserte begrunnelser. Dette kan være fullt forsvarlig så lenge begrunnelsen er i tråd med forvaltningslovens krav, se for eksempel Rt- 2014- 310 som gjaldt til dels standardiserte begrunnelser.

Sivilombudet ser likevel mange eksempler på at forvaltningen bruker standardbegrunnelser som ikke er tilstrekkelige til å ivareta kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Eksempelene handler ofte om at begrunnelsen ikke inneholder annen informasjon enn at vilkårene ikke er oppfylt, eller at klagen ikke fører frem.

I SOM-2009-98 om beregning av rovviltskadeerstatning var det vanskelig å lese i vedtakene hvordan erstatningene var utmålt. Sivilombudet mente at selv om forvaltningen behandler mange like søknader om rovviltskadeserstatning i året, innebærer likevel begrunnelsesplikten at forvaltningen må gi både korrekt og tilstrekkelig informasjon. Da kan klageren ut fra begrunnelsen forstå vedtaket, ha tillit til at saken er blitt vurdert på en forsvarlig måte, og ha mulighet til å vurdere om hen skal klage på vedtaket.

I en større systematisk undersøkelse av politiets saksbehandling i saker om førerkort og kjøreseddel, SOM-2014-2332, uttrykte ombudet generelt på side 34:

I samtlige av sakstypene var det utstrakt bruk av standardtekster. Særlig gjaldt dette for vedtak om forkortet tapstid og tilbakekall av førerett etter melding fra Fylkesmannen. Dette er begge vedtakskategorier der direktoratet selv anser kompetansen begrenset. Minimumskravene som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25, gjelder også i slike saker. For den saken gjelder, vil behovet for å forstå grunnlaget for avslaget eller tilbakekallet være like stort som i andre saker der direktoratet gir en mer utførlig og individuelt tilpasset begrunnelse. Standardformuleringer er tidsbesparende, og en slik begrunnelse kan i mange tilfeller være fullt ut tilfredsstillende. Særlig i helsesakene, der de faktiske og materielle vurderingene foretas av helsemyndighetene, synes dette hensiktsmessig. Det kan for øvrig være grunn til å være forsiktig med en utstrakt bruk av standardformuleringer uten å synliggjøre hvordan de konkrete søknadsgrunnene og klageanførselene er vurdert. Faren for bruk av feil navn og andre faktiske opplysninger er også til stede.

4.11 Konsekvensen av mangler ved begrunnelsen

En mangelfull begrunnelse kan ha flere negative konsekvenser. Mottakeren vil risikere ikke å forstå innholdet i vedtaket og konsekvensene av det. Dette kan gjøre at mottakeren ikke får det hen har krav på, eller bruker tid og krefter på å sende en klage som ikke kan føre frem.

For forvaltningsorganet kan det skape unødvendig og ressurskrevende merarbeid når den som mottar vedtaket ikke forstår begrunnelsen og må ha ytterligere veiledning. Det er unødvendig ressursbruk å behandle klager over vedtak som materielt sett er riktige, men der begrunnelsen har medført tvil om vedtakets riktighet hos klageren. For klageorganet vil det videre være mer arbeidskrevende å overprøve vedtak som er dårlig begrunnet, da klageorganet i slike tilfeller ikke nødvendigvis vil kunne se hvilke vurderinger som ligger til grunn for vedtaket og om disse er forsvarlige.

Mangler ved begrunnelsen vil i hvert fall innebære at det har skjedd en saksbehandlingsfeil. Et vedtak er, til tross for en slik feil, gyldig dersom feilen ikke har hatt betydning for vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Mangler ved begrunnelsen kan likevel tyde på eller synliggjøre at selve innholdet og resultatet av vedtaket også er feil eller mangelfullt. Når forvaltningsorganet ikke tydelig har beskrevet rettsreglene, faktum og skjønnet som ligger til grunn for vedtaket i begrunnelsen, kan det bety at organet heller ikke har forstått eller anvendt reglene riktig, misforstått faktum eller lagt vekt på utenforliggende hensyn ved skjønnutøvelsen. For den som mottar vedtaket vil det

uansett være nærliggende å tro at vedtaket lider av alvorlige feil hvis vedtaket er vanskelig å forstå eller ikke i tilstrekkelig grad forklarer hvorfor og hvordan forvaltningen har kommet frem til resultatet.

4.12 Tips til gode begrunnelser

Som gjennomgangen ovenfor viser er rettskildebildet om kravene til begrunnelse av vedtak ganske begrenset. Det er viktig å huske at kravene som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25 er minimumskrav. Det finnes likevel noen toneangivende avgjørelser fra Høyesterett og mange uttalelser fra Sivilombudet som kan være til hjelp i arbeidet med gode begrunnelser.

Uttalelsene har i stor grad vist hvor viktig det er å være bevisst på hensynene bak kravene til begrunnelse:

- Hensynet til at partene må kunne forstå og settes i stand til å vurdere om man er enige i og vil godta avgjørelsen, eller om det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ eller bringe vedtaket inn for domstolene.
- Hensynet til forvaltningen selv. En god og effektiv forvaltning taler for at vedtak skal begrunnes, og at begrunnelsen oppfyller visse standarder. Gode begrunnelser bidrar til korrekte vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker og gir god veiledning for senere saker. Gode begrunnelser kan også bidra til større tillit til forvaltningen.

Når saksbehandler skriver en begrunnelse, er det viktig å tenke på følgende:

- Hvem er mottakeren for begrunnelsen? Er det en profesjonell part, en advokat, eller en privatperson?
- Hva må til for at mottakeren skal kunne forstå begrunnelsen?
- Er begrunnelsen skrevet med et språk som mottakeren er i stand til å forstå?
- Er det beskrevet hvilke regler som har vært avgjørende?
- Er det forklart hvilke fakta begrunnelsen bygger på?
- Er begrunnelsen skrevet slik at mottakeren kan forstå de avveiningene og vurderingene som har vært avgjørende for resultatet?
- Kan begrunnelsen brukes som eksempel for lignende saker i fremtiden?
- Stiller internasjonale rettskilder (EØS-rett, EMK, FNs barnekonvensjon) særlige krav til begrunnelsen?
- For klageinstanser: Er det gitt en selvstendig begrunnelse, eller vises det bare til førsteinstansens begrunnelse?
- Generelt er det viktig at arbeidet med en begrunnelse tar i betraktning hvor inngripende avgjørelsen er. Kravene til begrunnelse vil bli skjerpet jo mer inngripende avgjørelsen er.

5. Våre undersøkelser

5.1 Innledning

Vi har valgt å gjøre en systematisk undersøkelse av Navs praksis for begrunnelser av vedtak om sykepenges og uføretrygd i førsteinstans av flere årsaker. Sivilombudet vurderer sjelden førsteinstansvedtak, da det er en forutsetning for å få en klage behandlet at alle ordinære klagemuligheter først er benyttet. I saker om sykepenges og uføretrygd innebærer det at saken må være avgjort av Trygderetten.

For mottakere av brev fra Nav vil ofte førsteinstansvedtakene være det eneste vedtaket de ser. Vi har ønsket å se på om den informasjonen som mottakerne får i begrunnelsene er god nok til at de kan forstå vedtaket, og til at de får ivaretatt sine rettigheter. Begrunnelsene er vurdert i lys av formålet bak kravene til begrunnelser av vedtak, og i lys av Navs rolle som leverandør av svært viktige velferdstjenester til alle samfunnets innbyggere.

Vi har ønsket å se på om vedtakene har oppfylt lovens krav, om språket i vedtakene er forståelig, presist og tilpasset mottakerne, og om begrunnelsene har gjort mottakerne i stand til å forstå hva vedtaket betyr for dem sånn at de kan ta et opplyst valg om de skal klage. Vi har også ønsket å se om nivået på begrunnelsene er forskjellig ut fra hvor inngripende og viktig vedtaket er for den enkelte, og ut fra om vedtaket er helt eller delvis automatisert eller er skrevet på tradisjonelt vis av en saksbehandler.

Ombudet kan etter sivilombudsloven § 12 ikke bare uttale seg om at forvaltningen har gjort feil ved å overtre konkrete rettsregler, men også om at forvaltningen har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk. Harberg-utvalget la i sin innstilling til den någjeldende sivilombudsloven (Dokument 21 (2020-2021) kapittel 10.10.7) til grunn at ombudet skal drive med mer enn en legalitetskontroll:

Det er et selvstendig poeng at ombudet kan kontrollere og eventuelt kritisere sider ved forvaltningens virksomhet som i og for seg er lovlig. Praksis og rutiner i forvaltningen kan for eksempel innebære kritikkverdig risiko for at den enkelte blir utsatt for urett, uten at den i seg selv innebærer rettsbrudd. At ombudet kan innta slike standpunkt, har også en side mot ombudets rolle som bidragsyter til Stortingets egen kontroll med forvaltningen.

Dette betyr at vi ikke bare har ønsket å se på om Nav oppfyller minimumsvilkårene for begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Vi har også vurdert vedtakene ut fra alminnelige forventninger til en god og forståelig begrunnelse.

Sykepenger og uføretrygd ble valgt fordi dette er ytelser som er aktuelle for mange i løpet av livet, samtidig som ytelsene er ganske forskjellige. Vedtak om sykepenger må gjøres raskt og på bakgrunn av relativt skjematiske kriterier. Det store antallet vedtak som fattes hvert år, gjør også at dette er i kjernen av Navs masseforvaltning. Nav må derfor finne en balanse mellom standardiserte begrunnelser som ivaretar hensynet til effektivitet, og begrunnelser som er tilstrekkelig individuelle og konkrete for den enkelte søkeren. Vilkårene for å få uføretrygd er mer kompliserte, og innvilgelse av uføretrygd krever mye utredning. Mens sykepenger for de fleste er aktuelt som ytelse for en kortere tidsperiode, er uføretrygd varig inntektssikring frem til pensjonsalder. For begge typer ytelser kan det ta lang tid å få behandlet en klage på avslag. Mangelfulle begrunnelser av førsteinstansvedtak kan gjøre at de som får avslag ikke forstår om det er grunn til å påklage vedtaket, og de risikerer å leve i lang tid med usikkerheten som et avslag på en livsoppholdsyttelse utgjør.[3]

Vi har ikke hatt til hensikt å vurdere om vedtakene som er fattet er riktige. Som nevnt har vi ikke hentet inn samtlige saksdokumenter i sakene, og vi har derfor ikke sett på søknader og annen korrespondanse mellom Nav og søkerne. Vi vet heller ikke om førsteinstansvedtakene vi har sett på har blitt omgjort eller påklaget. De personene vedtakene gjelder har ikke tatt del i undersøkelsen. Sivilombudet har i denne rapporten derfor ikke tatt stilling til enkeltsaker, men kun vurdert hvorvidt begrunnelsen i enkeltvedtakene er gode nok basert på vilkårene i forvaltningsloven, praksis fra domstolene og ombudet og kravene til god forvaltningsskikk.

Undersøkelsen er gjort som en sak av eget tiltak, jf. sivilombudsloven §§ 15 og 16.

5.2 Den forberedende fasen og utvalget av vedtak

I den innledende fasen av undersøkelsen henvendte vi oss til Arbeids- og velferdsdirektoratet for å orientere om undersøkelsen, og for å forhøre oss om hvordan vi best kunne innhente et representativt antall vedtak om sykepenger og uføretrygd. Vi hadde i den anledning et møte med representanter fra direktoratet. I møtet tilbød Arbeids- og velferdsdirektoratet seg å bistå med å trekke ut og oversende vedtak fra saksbehandlingssystemene. Direktoratet kunne ta et tilfeldig uttrekk fra hele landet basert på for eksempel fødselsnummer, samtidig som man benyttet noen kriterier som sikret at dette uttrekket faktisk ga et representativt utvalg. Direktoratet opplyste at ca. 30 prosent av vedtakene om sykepenger var delvis automatisert og 70 prosent manuelt behandlet. Vi opplyste at vi ønsket at avslagsvedtakene om sykepenger som vi skulle gjennomgå, skulle reflektere andelen vedtak som var behandlet automatisert og manuelt.

Vi fulgte opp møtet med et brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet der vi ba om å få oversendt 50 vedtak om avslag på sykepenger og 50 vedtak om avslag på uføretrygd fattet etter 2. januar 2022. Vedtakene skulle utgjøre et representativt utvalg for ombudets gjennomgang. Vi ba også om en redegjørelse for hvordan uttrekket ble gjennomført. I brevet presiserte vi at vi ønsket både automatiserte og manuelt behandlede vedtak, og at vi både ønsket vedtak som inneholder skjønnsmessige vurderinger og vedtak som er avslått av mer formelle eller standardiserte grunner.

I forbindelse med oversendelse av vedtakene, gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet oss oppmerksomme på at det ikke fattes helautomatiske avslagsvedtak på sykepengeområdet, men kun såkalt «delvis automatiserte» avslagsvedtak, noe som innebærer at «det har vært en saksbehandler inne i saken og gjort en vurdering, som i praksis er å trykke på en knapp i løsningen». Det ble også opplyst at «[i] en del av sakene er det skrevet et tilhørende avslagsvedtak i Infotrygd. Dette kan være saker hvor saksbehandler har følt behov for å forklare/begrunne mer enn det de automatisk genererte vedtakene gjør per nå.» I slike tilfeller ble begge brevene/vedtakene oversendt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjorde videre for hvordan uttrekket av de 100 vedtakene vi hadde bedt om, ble gjort. Redegjørelsen viste at selv om det var tilstrebet vilkårlighet i uttrekket, krevdes det en viss gjennomgang av vedtakene fra direktoratets side for å sikre riktig type vedtak og fordeling. For å sikre tilstrekkelig tilfeldighet og representativitet, ba vi derfor om at direktoratet i tillegg oversendte de 15 siste avslagsvedtakene for hver av ytelsene som vi kunne bruke som en kontrollgruppe.

5.3 Vår gjennomgang av vedtak

Vi har gjennomgått de 100 vedtakene, og kontrollert disse opp mot 30 «kontrollgruppevedtak». Formålet har vært å vurdere om begrunnelsene er forståelige for mottakerne av Navs vedtak. Vi har også vurdert om begrunnelsene er gode nok i lys av de kravene som stilles til begrunnelse i forvaltningsloven, rettspraksis fra Høyesterett, ombudets uttalelser om begrunnelser og kravene til god forvaltningsskikk.

Vi har særlig sett på om Nav har vist til rettsreglene vedtakene er basert på, og i tilstrekkelig grad beskrevet sakens faktum og eventuell skjønnsutøvelse slik at den som mottar vedtaket forstår dette. Vi har også sett på om vedtakene er av en slik art at det kan stilles særskilte krav til begrunnelsen, for eksempel fordi vedtakene er særlig inngripende/viktige for parten, vedtakene berører barn eller saken inkluderer internasjonale rettskilder. Videre har vi vurdert begrunnelsene opp mot kravene som er stillt til god forvaltningsskikk gjennom ombudets praksis, og opp mot kravene til et klart språk.

Undersøkelsen er begrenset til en gjennomgang av selve vedtakene. Dette betyr at det ikke er alle sider ved begrunnelsen som i like stor grad har vært gjenstand for en undersøkelse herfra. Fordi vi ikke har sett selve søknadene om sykepenger og uføretrygd, er vår vurdering av om Nav har vist til relevant faktum i sine vedtak begrenset til det som kan utledes av vedtakene i seg selv. Hvis faktum er beskrevet veldig knapt, eller deler av tilsynelatende relevant faktum mangler, vet vi ikke alltid om det skyldes manglende opplysninger i søknaden, eller mangler ved Navs gjengivelse av faktum.

5.4 Kort om funnernes representativitet

Undersøkelsen omfatter kun 100 vedtak. En undersøkelse som omfattet et større antall vedtak, eller en undersøkelse der vi så på vedtakene i lys av alle sakens dokumenter, kunne kanskje ha fortalt oss enda mer om hvordan Nav begrunner sine vedtak. Omfanget av en undersøkelse som denne må likevel avveies mot ressursbruken. På bakgrunn av vår gjennomgang av vedtakene og dialogen vi har hatt med direktoratet, har vi ingen grunn til å anta at funnene ikke er representative for de to ytelsene vi har undersøkt.

Når vi viser til våre funn i kapittel 6, har vi valgt å ikke tallfeste hvor mange vedtak som ligger til grunn for funnene, men omtaler dette for eksempel som «de fleste», «mange» og «enkelte» av vedtakene. Siden vi ikke har vurdert riktigheten av vedtakene, ville vi i rapporten legge vekt på hva som kunne forbedres og ikke nødvendigvis hvilken prosentandel av vedtakene som ikke oppfyller kravene til begrunnelse. På grunn av størrelsen på undersøkelsen, ville også en angivelse av hvor mange vedtak funnene knytter seg til uansett gitt relativt små tall.

I mars 2023 kom NOU 2023: 11 *Raskt og riktig – En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trykderetten*. Utvalget bak NOU-en så hovedsakelig på systemet for klage og anke i Nav og ikke førsteinstansens vedtak. I kapittel 20 omtaler utvalget imidlertid tiltak for å sikre at vedtakene blir riktig i førsteinstans. Funnene fra denne delen av NOU-en har særlig relevans for denne rapporten og utvalget peker på flere av de samme problemstillingene knyttet til Navs begrunnelser. Utvalget fant at en sentral grunn til at vedtak fra Nav påklages, er at kvaliteten på førstegangsvedtakene er for dårlig, blant annet fordi vedtakene ikke har tilstrekkelige begrunnelser, se NOU 2023: 11 punkt 20.4.3.

6. Våre funn

6.1 Innledning

Folketrygdloven er en omfattende og kompleks lov som ofte har flere bestemmelser som gjelder den enkelte ytelsen, og der bestemmelsene i stor utstrekning avhenger av og viser til hverandre. I praksis vil loven være vanskelig tilgjengelig for mange. Samtidig vil de aller fleste forholde seg til reglene i denne loven på ett eller annet tidspunkt i løpet av livet. Avgjørelsene Nav treffer om ytelser til livsopphold har stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Dette tilsier at Nav har et særskilt ansvar for å kommunisere lovens vilkår og krav, og de vurderinger som er gjort i den enkelte saken, på en forståelig måte i vedtakene. Det er viktig at vedtakene presist og lettfattelig forklarer hva som har resultert i at en søknad er avslått.

I dette kapitlet presenterer vi våre funn fra gjennomgangen av begrunnelsene i vedtakene om avslag på sykepenger og uføretrygd. Kapitlet er bygget opp slik at vi vurderer begrunnelsene mot kravene som stilles i forvaltningsloven §§ 24 og 25, rettspraksis, ombudets uttalelser, god forvaltningsskikk og klart språk. Selv om forvaltningsloven stiller krav til begrunnelser, skal det ikke så mye til for at begrunnelsen fyller minimumsvilkårene i loven. Dette betyr at vi ikke bare har sett på om Nav oppfyller minimumsvilkårene etter forvaltningsloven, men også vurdert avgjørelsene ut fra hensynene bak kravet om begrunnelse. Det vil i praksis si hva man med rimelighet kan forvente av en god og forståelig begrunnelse. Formålet med begrunnelsen er at søkeren skal forstå sakens utfall. Dette kan også innebære at det må gis en viss veiledning om hva som må gjennomføres for at en søknad skal kunne innvilges. På den måten får søkeren bedre muligheter til å forstå hvorfor det er gitt avslag.

Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å si at vedtakene ikke oppfyller minimumskravene. Derimot gir undersøkelsen grunnlag for å konkludere med at mange av begrunnelsene ikke tilfredsstillt krav til god forvaltningsskikk.

Hensikten med den videre fremstillingen er å peke på typiske svakheter som gjennomgangen har avdekket, og å gi noen anbefalinger knyttet til dette. I punkt 6.3, 6.4 og 6.5 omtaler vi funn knyttet til gjengivelse av henholdsvis rettsregler, faktum og skjønn i vedtakene. Vi kommenterer begrunnelsene i de delvis automatiserte vedtakene i punkt 6.6. Til slutt gjengir vi Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader til rapporten.

6.2 Regelverket i saker om sykepenger og uføretrygd

6.2.1 Sykepenger

Reglene for sykepenger finnes i folketrygdloven kapittel 8, og med de generelle vilkårene i §§ 8-2 til 8-9. Det er mange vilkår som må være oppfylt for at den enkelte skal ha krav på sykepenger. Det stilles blant annet krav om medlemskap i folketrygden, opphold i Norge/EØS, dokumentert sykdom eller skade, at man har vært i et arbeidsforhold i en bestemt periode før sykdommen (opptjeningstid) og at den som er syk faktisk har mistet pensjonsgivende inntekt som følge av sykdommen. Det er i tillegg forskjellige regler avhengig av om man søker om sykepenger som ansatt, selvstendig næringsdrivende eller frilanser, eller en kombinasjon av dette.

6.2.2 Uføretrygd

Reglene for uføretrygd står i folketrygdloven kapittel 12. Uføretrygd gis når inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten, og når varig sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til dette. Før uføretrygd kan innvilges, må både all hensiktsmessig medisinsk behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak være forsøkt («behandlingsvilkåret» og «tiltaksvilkåret»). Det er i tillegg et krav om fem års forutgående medlemskap i trygden. Vilråene for å få uføretrygd står i folketrygdloven § 12-2 til § 12-7, mens regler om beregning av graden av uførhet finnes i § 12-10.

6.2.3 Hva særpreger ytelsene, og hvordan påvirker de kravet til begrunnelse?

Ytelser til livsopphold har ofte stor velferdsmessig betydning, og særlig der ytelsen er av lengre varighet. I ombudets uttalelse SOM-2019-2945 hadde Nav omgjort et tidligere fastsatt uføretidspunkt som førte til lavere utbetaling for mottakeren. Ombudet viste til sakens betydning for parten og uttalte:

Fastsettingen av uføretidspunktet førte til en varig lavere månedlig utbetaling for klageren, og resultatet ville påvirke hans økonomi livet ut. Muligheten til å forstå vedtaket, må da veie tungt.

I Navs eget rundskriv til forvaltningsloven § 25, R36-00, er det vist til at kravene til begrunnelsen må tilpasses hvor viktig og inngripende saken er for den enkelte, sakens viktighet i alminnelighet og organets praktiske vanskeligheter med å gi en mer utførlig begrunnelse. Utover dette er det ikke gitt spesielle føringer knyttet til sakstyper eller ytelser.

En vesentlig forskjell i regelverket om sykepenges og om uføretrygd er at sistnevnte inneholder flere bestemmelser med vurderingspregede vilkår som ofte kan lede til avslag, og der søkeren og Nav gjerne har ulikt syn. Folketrygdloven § 12-5 som gjelder uføretrygd krever for eksempel at brukeren både har gjennomført hensiktsmessig behandling og individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak. Begge vurderingstemaene er utpreget skjønnsmessige, og hva som helt konkret er avgjørende vil variere mye fra sak til sak. For sykepenges vilkårene enklere ved at de sentrale bestemmelsene normalt ikke krever skjønnsutøvelse. Begrunnelsene vil følgelig ofte kunne gjøres enklere uten at det går ut over mottakerens mulighet til å forstå årsaken til avslaget.

En annen forskjell mellom ytelsene er at i uføresakene kan hendelser fremover i tid føre til at en ny søknad på et senere tidspunkt vil innvilges. Søkeren kan for eksempel gjennomføre ytterligere medisinsk behandling. Å få beskrevet begrunnelsen for et avslag på en forståelig måte, har derfor også betydning for å gi søkeren veiledning om hva som må gjennomføres for at en eventuell senere søknad om uføretrygd kan innvilges. På sykepengeområdet er dette ikke like aktuelt. Grunnvilkåret som utløser rett til sykepenge, altså tap av pensjonsgivende inntekt som en følge av arbeidsuførhet, er en hendelse som allerede er tilbakelagt på vedtaksstadiet.

6.2.4 Oppbygging av vedtakene

De aller fleste vedtakene starter med konklusjonen. Det er nyttig fordi søkeren tidlig får vite svaret på søknaden. Deretter kommer begrunnelsen for avslaget.

Felles for uførevedtakene var at begrunnelsen startet med en standardtekst der de alminnelige vilkårene for uføretrygd ble presentert i kulepunkter. Deretter var begrunnelsene delt inn etter type avslag. I de aller fleste vedtakene begynte den konkrete delen av begrunnelsen med å gjengi det relevante vilkåret i loven på en forståelig måte. Selve hjemmelshenvisningen var plassert på slutten av vedtaket. I flere vedtak som gjaldt behandlingstilskuddet (altså at hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevne må være gjennomført), var det bare i starten av vedtaket henvist til den aktuelle lovbestemmelsen sammen med gjengivelsen av vilkåret. Dette gjør det enklere for søkeren å forstå hvilken regel som er avgjørende for avslaget.

Tilsvarende var sykepengevedtakene bygget opp slik at begrunnelsen kom først, ofte uten å henvise til konkrete bestemmelser i folketrygdloven. Henvisningen til rettsreglene begrunnelsen bygget på, kom som oftest i et eget avsnitt til slutt i vedtaket. Et fellestrekk for begge ytelsene var at der det var vist til lovbestemmelsene på slutten, stod det: «Vedtaket er gjort etter folketrygdloven § xx – § xx.».

6.3 Beskrivelse av hvilke rettsregler vedtaket bygger på

6.3.1 Innledning

Forvaltningsloven § 25 første ledd gjelder vedtakets rettslige grunnlag. For at mottakeren skal kunne forstå begrunnelsen for avslaget, må regelen vedtaket bygger på være beskrevet.

Bestemmelsen krever at det som et minimum «vises» til de regler vedtaket bygger på. Dersom det er nødvendig for at parten skal forstå vedtaket, må begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den sentrale rettslige problemstillingen – det vil si hva som var avgjørende for løsningen av det aktuelle spørsmålet. Som påpekt i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov kapittel 23.2.1.2, kan det for noen regler eller vilkår være nødvendig å gjøre rede for forvaltningens tolkning av regelen.

Alle vedtakene vi gjennomgikk viste til relevante lovbestemmelser i folketrygdloven kapittel 8 eller 12. Det var følgelig ingen vedtak som på et overordnet nivå ikke viste til relevante regler. Derimot var det mange vedtak som ikke gjenga reglene på en forståelig måte og som dermed heller ikke fylte kravet til god forvaltningsskikk.

Vedtaket om sykepenge og uføretrygd er en type masseforvaltning med mange ulike søkere. I de fleste sakene i førsteinstans vil ikke Nav ha kunnskap om hva mottakeren vet om reglene. Nav må derfor ta utgangspunkt i at mottakeren ikke kjenner reglene, og heller ikke enkelt kan forstå juridiske tekster.

I tillegg vil kravene til klarspråk og til god forvaltningsskikk forplikte forvaltningen til å gjøre en innsats for at mottakeren forstår innholdet i rettsregelen, og slik at vedkommende på en enkel måte kan forstå og kontrollere om vedtaket er riktig. Se punkt 4.5 for en nærmere redegjørelse for de rettslige utgangspunktene.

Nedenfor gjennomgår vi funn knyttet til disse utgangspunktene.

6.3.2 Er regelen presentert på en forståelig måte?

Utgangspunktet etter § 25 første ledd er at det skal vises til de lovreglene som er relevante for vedtaket. Om det er nødvendig av hensyn til søkeren, skal problemstillingen eller innholdet i regelen gjengis på en måte som gjør mottakeren i stand til å forstå hva rettsregelen går ut på.

Ved gjennomgangen har vi sett at den del av begrunnelsen som skal gjøre mottakeren kjent med regelen eller reglene avslaget bygger på, ikke er gjort slik at formålet med bestemmelsen ivaretas. Vi går nedenfor gjennom ulike typer svakheter i denne delen av begrunnelsen.

Uppreis henvisning

En svakhet i vedtakene vi så på er at det ikke alltid blir vist til hvilken del av bestemmelsen som har vært avgjørende for avslaget. Der det i begrunnelsen var vist til en konkret bestemmelse, for eksempel folketrygdloven § 8-30 om Navs beregning av sykepenger, var det som oftest ikke nærmere presisert hvilken del av bestemmelsen som inneholdt de aktuelle vilkårene som var avgjørende for vedtaket.

Dette var også tilfellet i noen av vedtakene om uføretrygd. Der vilkårene for uføretrygd består av flere ledd og flere typer vurderinger, som for eksempel er tilfelle for folketrygdloven § 12-5 (som omhandler krav om både gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak for å få uføretrygd), vil det være vanskelig for søkeren å finne ut hvor vilkåret Nav viser til er hentet fra dersom dette ikke tydeliggjøres.

Manglende henvisning til andre relevante regler

I noen vedtak blir det ikke vist til andre bestemmelser som kan være relevante for å vurdere om et vilkår er oppfylt. De fleste sykepengevedtakene som var avslått fordi det var søkt for sent, var avgjort delvis automatisk. I avslagene var det verken oppgitt om unntaksbestemmelsen for søknadsfristen i folketrygdloven § 22-13 syvende ledd var vurdert, eller om søkeren hadde blitt informert om unntaket. Bestemmelsen gjør unntak fra søknadsfristen dersom Nav har gitt misvisende opplysninger eller der søkeren åpenbart ikke har vært i stand til å sette frem krav tidligere. Når det ikke er vist til muligheten for unntak fra søknadsfristen og heller ikke om det er vurdert, skaper det usikkerhet om søkeren er gjort kjent med unntaket og om Nav har vurdert alle forhold som kan være relevante.

I sakene der en saksbehandler vurderte saken nærmere i et eget brev i tillegg til det delvis automatiske avslaget, ble det imidlertid gitt informasjon om unntaksregelen og også om Nav mente unntak ville være aktuelt i saken.

Det henvises til mange bestemmelser, og også bestemmelser som ikke er relevante

En annen uheldig praksis er at det henvises til andre og flere lovbestemmelser enn den eller de som har betydning for avslaget. Søkeren må da selv lete frem hvilken bestemmelse som har vært avgjørende ut ifra informasjonen som ellers kommer frem av begrunnelsen. Det kan også skape usikkerhet hos mottakeren om hen har forstått saken rett. I mange av sykepengevedtakene ble det for eksempel henvist til en rekke lovbestemmelser uten at det var tydelig hvilken konkret bestemmelse som var den avgjørende. Eksempler på dette fra sykepengevedtakene var der det etter gjengivelse av resultatet og øvrige deler av begrunnelsen stod: «[o]m rett til sykepenger og gradering: Folketrygdloven §§ 8-3, 8-10, 8-13 og 8-30».

Vi så det samme i vedtak om uføretrygd der begrunnelsen for avslag var at søkeren ikke oppfylte kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Flere av disse vedtakene ble avsluttet med at «[v]edtaket er gjort etter folketrygdloven § 12-5 – § 12-7». Kravet om gjennomgått behandling står i § 12-5. Bestemmelsene i § 12-6 og § 12-7 gjelder vilkår som ikke hadde betydning for det aktuelle vedtaket. (De sistnevnte gjelder krav om årsakssammenheng mellom nedsatt inntektsevne og sykdom, skade eller lyte og krav om at inntektsevnen er nedsatt med minst halvparten.)

Mange av vedtakene forklarte riktignok at det var for tidlig å ta stilling til vilkårene i § 12-6 og § 12-7. Dette gir søkeren veiledning som kan være nyttig med tanke på en senere søknad om uføretrygd. Samtidig er det misvisende å skrive at vedtaket er «gjort etter» bestemmelser som foreløpig ikke er vurdert. Det vil i alle fall kunne skape usikkerhet hos mottakeren. Slik ombudet ser det er det fullt mulig å kombinere veiledning om hvilke vilkår det er for tidlig å ta stilling til, og samtidig angi presist hvilken bestemmelse avslaget er basert på.

Det gis informasjon som ikke er relevant

Blant vedtakene er det også eksempler på at det gis informasjon som ikke er relevant. Sammen med mange av sykepengevedtakene fulgte det med et eget skriv som inneholdt utskrift av en rekke bestemmelser fra folketrygdloven og forvaltningsloven. Disse skrivenes var tilsynelatende standardiserte og like, uavhengig av hva vedtaket gjaldt. Ingen av vedleggene til de vedtakene vi gikk gjennom inneholdt utskrift eller sitater fra folketrygdlovens kapittel 8 om sykepenger, som er det relevante kapittelet. Bestemmelsen som var avgjørende for vedtak om avslag på sykepenger var derfor aldri sitert eller gjengitt i vedlegget, mens for eksempel informasjon om tilbakebetaling av eventuelle feilubetalte stønader etter folketrygdloven § 22-15 flg. alltid var gjengitt. Tatt i betraktning at vedtak om avslag på sykepenger har relativt korte begrunnelser, fremstår den samlede informasjonen som gis, ikke tilpasset mottakerens sak. Informasjonen bidrar ikke til at søkeren forstår sakens utfall. Tvert imot kan irrelevant informasjon i et vedlegg, som i tekstmengde utgjør mer enn selve begrunnelsen for avslaget, bidra til å skape usikkerhet om Nav har satt seg tilstrekkelig inn i saken.

I NOU 2023:11 har utvalget pekt på noe av det samme ved at vedtakene om unge uføre-tillegg inneholdt mye standardtekst om sykdom som ikke var relevant i søkerens sak, se punkt 20.4.1. Dette var også tilfelle i vedtak vi så om unge uføre-tillegg.

Oppsummering

Felles for alle disse funnene er at informasjon om rettsregler presenteres på måter som er lite tilpasset mottakeren. Det blir derfor vanskelig for mottakeren å skjønne hvilken rettsregel avslaget bygger på.

6.3.3 Gjengis regelens innhold på en korrekt måte?

Vår gjennomgang viste også tilfeller der rettsregelen ikke ble gjengitt eller forklart på korrekt måte.

Uriktig omtale av regelen

Vi så for eksempel at der uføretrygd ble avslått på grunn av manglende forutgående medlemstid i folketrygden, ble unntakene fra regelen om fem års medlemstid omtalt som «kan-regler». Dette kan gi et inntrykk av at det er opp til Nav å vurdere om unntakene skal brukes når vilkårene er oppfylt. Mange av disse søkerne har ikke oppholdt seg lenge i Norge, og norskkunnskapene kan være begrenset. Dette skjerper kravet til at Nav beskriver regelverket forståelig og presist.

Regelen blir beskrevet feil som følge av forenkling eller omskriving av regelen

Dersom regler er omskrevet for å gjøre innholdet mer forståelig for søkeren, er det viktig at forenklingen ikke går på bekostning av en riktig gjengivelse av reglens innhold. I uførevedtakene som gjaldt avslag fordi vilkåret om forutgående medlemstid i folketrygden ikke var oppfylt, var lovens unntak fra hovedregelen om fem års medlemstid oppsummert i en standardtekst. I vedtakene fra 2022 så vi at denne standardteksten gjenga unntaksregelen i § 12-2 andre ledd bokstav b uriktig. Feil gjengivelse av lovtekst skaper tvil om Nav har lagt riktig lovforståelse til grunn for avgjørelsen, og gir risiko for at vedtaket er feil. I vedtakene fra 2023 synes gjengivelsen av denne regelen å være korrekt.

Beskrivelsen av rettsregelens innhold er feil

I uføretrygdsakene så vi også eksempel på at innholdet i regelen var feil angitt. Der Nav vurderte kravet om at uførheten skyldtes «alvorlig» sykdom, skade eller lyte for rett til «unge uføre-tilllegg», var innholdet i regelen beskrevet feil. Høyesterett har i dom 23. november 2021 (HR-2021-2276-A) uttalt seg om hvordan alvorlighetsvilkåret skal forstås, og dette er innarbeidet i Navs rundskriv til folketrygdloven § 12-13. Vedtaket var fra august 2022, og utgangspunkt for den rettslige vurderingen tok ikke hensyn til den endringen som fulgte av Høyesteretts dom. Fra klagesaksbehandlingen har ombudet tidligere sett flere lignende begrunnelser i beslutninger om avslag på omgjøring av vedtak om uføretrygd, der Nav ikke har tatt utgangspunkt i riktig tolkning av regelen.

Når utgangspunktet for den rettslige vurderingen ikke er angitt riktig, er risikoen stor for feil i vedtaket og det kan føre til at søkeren på uriktig grunnlag ikke bruker klageretten.

6.3.4 Gjør oppbyggingen av vedtakene det vanskelig å forstå de rettslige forutsetningene for resultatet?

I punkt 6.3.3 og 6.3.4 har vi vist eksempler på at henvisning til regelen avslaget er basert på, ikke er tydelig presentert og at innholdet i regler ikke gjengis korrekt. Ved gjennomgangen så vi også at måten vedtakene var bygget opp på kunne gjøre det vanskelig for mottakeren å forstå det rettslige grunnlaget for avgjørelsen. Dette viste seg for eksempel ved at henvisningen til rettsreglene ikke var knyttet klart opp mot det vilkåret i bestemmelsen som var avgjørende i det enkelte vedtaket. I flere vedtak om sykepenger så begrunnelsen slik ut:

For å få sykepenger må du ha fått redusert arbeidsevnen din med minst 20%.

Du opplyser i søknaden at du har arbeidet 97 prosent av din normale arbeidstid i perioden 22.11.22-30.11.22. Dette er årsaken til at søknaden din om sykepenger er avslått.

Vi har brukt folketrygdloven § 8-13 i saksbehandlingen av søknaden.

Når vilkåret for avslaget står i første avsnitt av vedtaket, mens henvisningen til hvilken rettsregel det er hentet fra kommer i tredje avsnitt og uten en klar sammenkobling, er det en risiko for at leseren ikke forstår hvor vilkårene er tatt fra. Dette gjelder særlig der vedtakene er av et visst omfang, og det blir enda større avstand mellom henvisningen til rettsregel og de aktuelle vilkårene. Som i dette eksemplet fra en sak om uføretrygd:

Begrunnelse for vedtaket

For å ha rett til uføretrygd må du oppfylle alle disse vilkårene:

- Du må være mellom 18 og 67 år.
- Du må ha vært medlem av folketrygden i de siste fem årene fram til uføretidspunktet, eller oppfylle en av unntaksreglene for medlemskap.
- Inntektsevnen din må være varig nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom og/eller skade, eller du må oppfylle en av unntaksreglene.
- Sykdommen eller skaden din må være hovedsak til din nedsatte inntektsevne.
- Du må ha gjennomført all hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak, som kan bedre inntektsevnen din.

Vi har kommet fram til at du ikke oppfyller alle disse vilkårene.

Ut fra opplysninger i saken din, er du fortsatt i behandling ved XXX, jamfør opplysninger mottatt fra institusjonen den 6. januar 2022. Vi har derfor vurdert at du ikke har gjennomført all hensiktsmessig behandling som kan bedre funksjonsevnen din. Du har heller ikke gjennomført arbeidsrettede tiltak eller forsøkt annet arbeid som kan bedre dine inntektsmuligheter i arbeidslivet. Det er sannsynlig at du senere vil kunne være i aktivitet og gjennomføre arbeidsrettede tiltak.

Det er derfor for tidlig å ta stilling til om sykdom eller skade har ført til at inntektsevnen din er varig nedsatt.

Du oppfyller ikke vilkårene, og vi avslår derfor søknaden din om uføretrygd.

Vedtaket er gjort etter folketrygdloven §§ 12-5 til 12-7.

I sykepengesakene så vi også tilfeller der vedtaket viste til hvilken bestemmelse som var brukt, men der det ut fra begrunnelsen var vanskelig å se hvilket av vilkårene i loven Nav mente ikke var oppfylt. Grunnen til dette var at gjengivelsen av vilkåret var bakt inn i beskrivelsen av faktum. Søkeren ble da overlatt til selv å finne ut av hvilke vilkår som følger av bestemmelsen Nav viser til:

Vedtaket er gjort etter folketrygdlovens paragraf §8-2 og §8-3.

NAV Arbeid og ytelser har vurdert ditt krav om sykepenger.

Du har sendt krav om sykepenger med uavklart arbeidssituasjon fra 26.09.2022. NAV har ingen opplysninger om at du mottar stønad som kan gi rett til sykepenger. Du er heller ikke registrert med noen aktuelle arbeidsforhold på sykemeldingstidspunktet den 05.09.2022 eller tidligere.

På sykemeldingstidspunktet 26.09.2022 hadde du ikke tap av pensjonsgivende inntekt, og ditt krav om sykepenger er derfor avslått.

Manglende sammenheng mellom angivelse av rettsregel, og det avgjørende vilkåret i bestemmelsen, kan lett lede til misforståelse eller usikkerhet hos mottakeren. I eksempelet over vurderer Nav to ulike vilkår; opptjeningstid i § 8-2 og tap av pensjonsgivende inntekt i § 8-3, men uten at innholdet i vilkårene kommer tydelig frem.

Et annet eksempel på dette er vedtakene som innvilger uføretrygd med lavere uføregrad enn 100 prosent. I starten av begrunnelsen vises det til opp mot 16 bestemmelser fra kapittel 12 i folketrygdloven. Hvorfor søkeren ikke får full uføretrygd er begrunnet senere under overskriften «Slik har vi fastsatt uføregraden din». Her ble det samtidig normalt ikke vist til de reglene som bestemmer hvordan man fastsetter uføregrad. Det ble normalt heller ikke vist til betydningen av inntektens størrelse før og etter uførhet. Selv om innholdet i vedtaket samlet sett er riktig, gjør oppbyggingen det vanskelig å kontrollere om rettsanvendelsen er riktig. Nav bør tilstrebe at et vedtak gjør det enkelt å forstå hvor vilkåret er hentet fra.

Som et eksempel på hvordan dette kan gjøres på en god måte viser vi til et vedtak om avslag på sykepenger med klar kobling mellom rettsregel og vilkår:

Vedtaket er gjort etter folketrygdloven paragraf 8-13 der det fremgår at det ikke utbetales sykepenger når uføregraden er under 20 %.

I søknad om sykepenger for perioden xx.xx – xx.xx opplyser du at du har arbeidet 85% av det du vanligvis gjør. Dette gir en uføregrad på 15 % i denne perioden ...

Uføregraden er under 20 % og søknaden er derfor avslått.

Et annet eksempel på god kobling mellom regel og vilkår er uførevedtakene som startet med:

Folketrygdloven § 12-5 stiller som vilkår for rett til uføretrygd at du har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen.

6.3.5 Særlig om gjengivelse av rettsregler i vedtakene om uføretrygd

Folketrygdloven § 12-5 inneholder vurderingspregede vilkår som at «hensiktsmessig behandling» og «individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak» må være gjennomført for rett til uføretrygd. De fleste vedtakene der en uføresøknad ble avslått med henvisning til vilkårene i § 12-5, var begrunnet med at behandlingsvilkåret ikke var oppfylt. I de aller fleste av disse vedtakene var det brukt en standardtekst som gjenga folketrygdlovens behandlingskrav i § 12-5 første ledd og hensynene bak kravet. I § 12-5 andre ledd er det listet opp hvilke momenter som skal legges vekt på ved vurderingen av hva som er «hensiktsmessig». Ved vurderingen av om behandlingsvilkåret var oppfylt, ble det flere ganger vist til momenter Nav hadde vektlagt, men uten at det sto at momentet fulgte direkte fra loven. Et eksempel på dette er når det legges vekt på lav alder i vurderingen av om vilkåret er oppfylt. Det kom ikke frem at det følger av loven at alder skal vektlegges:

Videre legger vi også avgjørende vekt på at du med dine 25 år er ung i trygderettslig forstand og at det derfor stilles strenge krav til å ha gjennomført behandling.

Det er lettere for søkeren å vurdere om vedtaket er riktig hvis det går frem av begrunnelsen at momentet er hentet fra loven.

Et lignende eksempel gjaldt et avslag som følge av at søkeren, som var 29 år, ikke hadde gjennomført hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak i tilstrekkelig grad. Momentene i § 12-5 andre ledd, som for eksempel alder, var ikke nevnt som en del av den rettslige begrunnelsen:

Du har gjennomført flere arbeidsrettede tiltak, det siste ved X i perioden Y - Z. Sluttrapporten konkluderer med at dine helseplager begrenser dine muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet. For å bistå til å arbeide med motivasjon, finne ut mer om din fungering, stillingsprosent og lønnet arbeid kan fungere over tid, anses du å være i behov av tett oppfølging i et langvarig tiltak.

Vi vurderer derfor at det er hensiktsmessig at du gjennomfører ytterligere arbeidsrettede tiltak, fordi arbeidsrettede tiltak ikke er gjennomført i tilstrekkelig grad.

Når uførheten skyldes yrkesskade eller yrkessykdom, har folketrygdloven egne utmålingsregler i § 12-17 tredje ledd. I ett av vedtakene kom Nav til at 50 prosent av arbeidsuførheten skyldtes yrkesskade. Videre fremgikk det at «denne delen av uføretrygden [vil] bli beregnet etter særbestemmelser som gir deg en høyere uføretrygd». Det var ikke opplyst hvilke konkrete særregler som hadde vært vurdert eller benyttet. Hva særreglene nærmere gikk ut på sto ikke, og det var heller ikke presisert hvor i folketrygdloven reglene om beregning av uføretrygd ved yrkesskade finnes, ut over at det innledningsvis var vist til § 12-17 sammen med 15 andre lovbestemmelser. Det sto ikke i vedtaket hva konsekvensen av bruk av beregningsreglene for yrkesskade var. Månedlig uføretrygd var ikke fordelt mellom den delen av uførheten som skyldes yrkesskade og den som skyldes andre forhold.

Når det som her ikke står i vedtaket hvilken del av ytelsen som er beregnet etter hvilke regler, er det åpenbart vanskelig for søkeren å ha en formening av om beregningen er riktig.

6.3.6 Kommer det tydelig frem at søkeren ikke får full ytelse?

Undersøkelsen vår gjelder begrunnelser der søknader om sykepenger eller uføretrygd avslås. Vi innhentet derfor kun avslagsvedtak. Enkelte av vedtakene vi fikk oversendt gjaldt innvilgelse av søknaden uten at det var innvilget «full» ytelse. Et eksempel er innvilgelse av uføretrygd med en lavere uføreggrad enn 100 prosent:

NAV har innvilget søknaden din om uføretrygd

Vi har innvilget søknaden din om uføretrygd som vi mottok 28. juni 2022. Du får 65 prosent uføretrygd fra 1. desember 2022.

Du får 23 912 kroner i uføretrygd per måned før skatt.

Uføretrygden blir utbetalt senest den 20. hver måned. Du får din første utbetaling i desember 2022.

I dette brevet forklarer vi hvilke rettigheter og plikter du har. Det er derfor viktig at du leser hele brevet.

Søkeren kan i mange tilfeller ha forventninger om at full ytelse innvilges. Der vedtaket avviker fra søkerens forventninger, bør det komme tydelig frem av begrunnelsen hvorfor det ikke er innvilget full ytelse, og at dette kan påklages. Slik vedtakene var formulert, ble det vanskelig umiddelbart å se at vedtaket også inneholdt elementer som, avhengig av forventningene, betød avslag. Alle vedtakene inneholdt riktignok henvisning til klagemuligheten i et eget avsnitt avslutningsvis, men det var ikke informasjon om klagemuligheten på en slik måte at det var lett å forstå at også fastsettelse av uføreggrad og uføretidspunkt kunne påklages.

Et lignende tilfelle så vi ved delvis innvilgelse av sykepenger. Sykepenger skal erstatte bortfall av arbeidsinntekt, men dette gjelder ikke inntekter over 6G. I motsetning til i eksemplet over vil en søker ved innvilgelse av sykepenger beregnet til 6G, ha fått innvilget den maksimale ytelsen hen etter loven kan få. Søkeren vil likevel kunne ha en forventning om at hele inntektsbortfallet kompenseres gjennom sykepengene, også utover et beløp på 6G. Dette er en situasjon Nav anser som fullt medhold siden lovens maksimale ytelse er innvilget. Etter forvaltningsloven § 24 kreves det da ingen begrunnelse. Fordi resultatet er et annet en søkerens forventninger, er det i Navs rundskriv R36-00 til § 24 annet ledd likevel praksis for at vedtaket må begrunnes.

Når søkeren har flere arbeidsforhold, kompliserer det utregningen ved at det ofte må gjøres en forholdsmessig reduksjon. Dette tilsier at det stilles strengere krav til Navs redegjørelse for utregningen slik at søkeren kan vurdere om hen er enig både i selve utregningen og i de tallene som er lagt til grunn for den. Hvordan avkortningen var gjort var vanskelig å lese ut fra teksten i vedtakene, som for eksempel kunne se slik ut:

VI HAR INNVILGET SØKNADEN DIN OM SYKEPENGER.

Du har vært sykmeldt fra X AS.

Sykepengene beregnes ut fra inntekten din de siste tre kalendermånedene før du ble syk, omregnet til årsinntekt. Vi har fastsatt sykepengegrunnlaget ditt slik:

Årsinntekt X AS: kr 840 000,00

Årsinntekt frilanser: kr 5 346,00

Total årsinntekt: kr 845 346,00

Utbetalingen av sykepenger begrenser seg til 6 ganger folketrygdens grunnbeløp (6G), som er kr 668 862. Siden du har flere inntektskilder, blir utbetalingen redusert slik at den tilsvarer forholdet mellom inntektene.

På denne bakgrunn ble utbetalingen av sykepenger redusert til kr 664 632,- pr. år.

I disse vedtakene fremgår det avslutningsvis at vedtaket kan påklages, men vedtaket gjorde det ikke tydelig at det også inneholdt et avslagselement. At vedtaket både var en innvilgelse og det som kan oppfattes som et avslag, må være tydelig. Det kan for eksempel gjøres ved å løfte det frem innledningsvis og i teksten. Når dette ikke er gjort, kan det også skape usikkerhet om muligheten for å klage.

6.3.7 Oppsummering

Formålet med å vise til reglene som vedtaket bygger på i en begrunnelse, er å gjøre mottakeren i stand til å forstå grunnlaget for avslaget. Vedtakene vi har sett på henviser som hovedregel til relevante bestemmelser i folketrygdloven kapittel 8 og 12 og gjengir regelens innhold eller den problemstillingen avslaget bygger på. Begrunnelsene oppfyller slik sett minstevilkårene som følger av ordlyden i forvaltningsloven § 25 første ledd om begrunnelsens innhold knyttet til rettsregler.

Samtidig viser gjennomgangen at mange vedtak ikke begrunnes på en måte som gjør mottakeren i stand til å uten videre forstå det rettslige grunnlaget for avgjørelsen. Det er ikke i samsvar med god forvaltningsskikk.

Etter Sivilombudets syn er det nødvendig at Nav gjør et mer aktivt arbeid for å sikre at mottakerne av vedtakene i større grad har mulighet til å forstå hvilke regler avslaget bygger på og hvordan de er anvendt.

Funn:

- Alle vedtakene følger på et overordnet nivå minimumsvilkårene i forvaltningsloven § 25 første ledd ved at lovbestemmelser som var relevante for avslaget er nevnt.
- I flere vedtak blir det gitt informasjon om rettsreglene på en måte som er lite tilpasset brukeren eller saken som skal avgjøres. Det blir ikke vist hvilken del av bestemmelsen som har vært avgjørende, eller det blir vist til andre lovbestemmelser enn det som er direkte relevant. Det er også eksempler på at det ikke blir vist til lovregler som kan være relevante.
- Noen begrunnelser er bygget opp på en måte som gjør det vanskelig for mottakeren å forstå det rettslige grunnlaget for avgjørelsen.
- Der Nav drøfter vurderingspregede vilkår, blir det ikke forklart at momentene for vurderingen står i loven.
- Ved avgjørelser der det ikke innvilges full ytelse, kom det ikke klart nok frem at dette kan påklages.

Anbefalinger:

- For å unngå tvil om hvilken regel som er anvendt, må Nav sikre en klar henvisning til rettsregelen og hva som er relevante vilkår. Der det er vist til flere lovbestemmelser som har betydning for vedtaket, bør Nav sikre at den avgjørende lovbestemmelsen og vilkåret kommer tydelig frem.
- Det bør ikke vises til lovregler som ikke er av betydning for avgjørelsen.
- Gjengivelser av lovregler eller vilkår i loven må være korrekte.
- Nav bør særlig sikre at henvisningen til rettsregler og vilkårene i bestemmelsen er koblet sammen på en god måte.
- Det bør komme klart frem av et vedtak dersom det helt eller delvis kan påklages.

6.4 Beskrivelse av hvilke faktiske opplysninger vedtaket bygger på

6.4.1 Innledning

En forutsetning for riktige vedtak er at de bygger på korrekte faktiske forhold. Det er derfor viktig at mottakeren av vedtaket gjøres kjent med hvilke fakta avslaget bygger på. Forvaltningsloven § 25 stiller krav om at forvaltningen må nevne de faktiske forholdene som har vært avgjørende for vedtaket. Regelen skal sikre at den enkelte forstår hvordan forvaltningen har kommet frem til resultatet i saken. Regelen skal også gi den enkelte mulighet til å se om forvaltningen har lagt det søkeren mener er riktig faktum til grunn for sin avgjørelse og om det er grunn til å klage. Se punkt 4.6 for en nærmere redegjørelse for de rettslige utgangspunktene.

I de neste avsnittene ser vi nærmere på i hvilken grad sentrale faktiske opplysninger blir gjengitt i avgjørelsene, herunder om beregninger av inntekt av avgjørende betydning for å bli innvilget den ytelse det er søkt om, er forståelige. Vi ser på om Navs vurderinger av «behandlingsvilkåret» i vedtak om uføretrygd er forståelige. Videre ser vi på om søkerens egne merknader blir gjengitt, og om måten vedtakene er bygget opp på gjør det enkelt å forstå hvilke faktiske forutsetninger som har vært avgjørende for utfallet av saken. Endelig beskriver vi funn knyttet til bruk av standardmaler i begrunnelsene.

6.4.2 Blir sentrale faktiske opplysninger gjengitt i begrunnelsen?

Vår gjennomgang av vedtakene om sykepenger og uføretrygd viste at faktum i saken ofte var gjengitt slik at det var mulig å forstå hvorfor søkerens situasjon ikke oppfylte vilkårene. I de tilfellene der gjengivelse av fakta ikke var tilstrekkelig, viste gjennomgangen ulike svakheter.

I noen vedtak så vi ut fra begrunnelsene at Nav kan ha lagt feil faktum til grunn for avgjørelsen. Etter ombudets syn illustrerer eksemplene nedenfor at der de relevante faktiske forholdene i saken gjengis, er det gode muligheter for å oppdage og påpeke feil. For eksempel fikk en søker redusert sykepengegrunnlaget med følgende begrunnelse:

Din arbeidsgiver X AS har meldt inne en inntekt på 777 552 kroner i året. Sammenlikningsgrunnlaget som er din innrapporterte inntekt til a-ordningen de siste 12 månedene er 777 552 kr.

Inntekten som er opplyst fra din arbeidsgiver avviker med mer enn 25% fra innrapportert inntekt de siste 12 månedene.

Sykepengegrunnlaget ble deretter fastsatt til 566 151 kroner selv om det ikke var avvik mellom de to opplyste summene.

I et annet eksempel ble søknaden om sykepenger avslått fordi vedkommende ikke hadde redusert arbeidsevnen med 20 prosent til tross for at søkeren kun hadde jobbet 13 prosent av normal arbeidstid i perioden.

Søknaden din om sykepenger i perioden 07.09.22-05.10.22 er avslått.

For å få sykepenger må du ha fått redusert arbeidsevnen din med minst 20%. Du opplyser i søknaden at du har arbeidet 13 prosent av din normale arbeidstid i perioden 07.09.22-05.10.22

Dette er årsaken til at søknaden din om sykepenger er avslått.

Vi tar forbehold om at vi ikke har lest søknadene, men ut fra gjengivelsen av faktum i vedtakene og avslagsgrunn, må enten vedtakene eller begrunnelsene være feil. Dette illustrerer hvorfor en god og utfyllende begrunnelse er viktig for at mottakeren kan oppdage feil.

I sykepengesakene var det normalt oppgitt hvor stor prosent vedkommende hadde jobbet forut for sykemeldingen og hvilke arbeidsforhold Nav hadde lagt til grunn. Å gjengi dette er viktig for at mottakeren skal forstå hva vedtaket bygger på, og kunne rette opp der det kan være gjort feil. I de delvis automatiserte vedtakene var dette ikke tilfelle, se nærmere om dette i punkt 6.6.

Også i vedtakene om uføretrygd så vi at det manglet informasjon om hvilket faktum som hadde betydning for vurderingen av om vilkårene var oppfylt. I avslagene som skyldtes manglende forutgående trygdetid, var det for eksempel ikke oppgitt i hvilket land søkeren bodde før hen flyttet til Norge og ble medlem av folketrygden. Dette er viktig informasjon for å kunne vurdere om bestemmelser om internasjonal trygdekoordinering, herunder EØS-reglene, kommer til anvendelse i saken. For eksempel skal perioder med trygdetid i enhver EØS-stat tas i betraktning ved vurderingen av om opptjeningsvilkåret er oppfylt.

Å angi hvilket land søkeren kom fra kan bidra til at saksbehandleren blir mer bevisst det internasjonale aspektet ved trygdereglene, og er med på å sikre at saksbehandleren faktisk gjør nødvendige vurderinger. Dette vil bidra til økt kvalitet i førsteinstans. Det vil også kunne sette søkeren i bedre stand til å sjekke om Nav har lagt riktig faktum til grunn for sin vurdering av om vilkåret om trygdetid er oppfylt.

Lignende feil fant vi der avslaget på uføretrygd var begrunnet med at inntektsevnen ikke var nedsatt med 50 prosent eller med 40 prosent for mottakere av arbeidsavklaringspenger. «Inntekt før uførhet» og «inntekt etter uførhet» er juridiske begreper. De har betydning for vurderingen av hvor mye inntektsevnen er nedsatt, det vil si om vilkåret for uføretrygd er oppfylt, og eventuelt hvilken uføregrad som kan fastsettes. I vedtakene som gjaldt avslag på uføretrygd på grunn av at inntektsevnen ikke var tilstrekkelig nedsatt, fremgikk det stort sett hvilke faktum (tall) som ble lagt til grunn og hvilken dokumentasjon inntektsopplysningene stammet fra. I rundt halvparten av vedtakene var imidlertid ikke uføretidspunktet (tidspunktet «du ble ufør») klart angitt. Det er en klar svakhet fordi man kommer frem til størrelsen på inntektsevnen ved å sammenlikne inntektsmuligheter før og etter dette tidspunktet. I disse tilfellene kunne en uttrykkelig gjengivelse av faktum gjort det enklere for søkeren å kontrollere om hen er enig i Navs fastsettelse av inntektsevnen.

6.4.3 Faktiske forhold og søkerens merknader blir i liten grad gjengitt

Vedtakene om uføretrygd inneholdt ofte henvisninger til søkerens synspunkt om faktiske forhold. På sykepengeområdet inneholdt vedtakene derimot ingen gjengivelser av søkerens eventuelle merknader eller fakta som søkeren trakk frem. Ettersom vi i denne undersøkelsen kun har sett vedtakene og ikke søknadene med eventuelle vedlegg, er det vanskelig for ombudet å vurdere om gjengivelsen av faktum i vedtakene var tilstrekkelig. Vi vet derfor ikke om manglende gjengivelse av søkerens synspunkter skyldtes at de er utelatt fra begrunnelsen, eller om søkeren ikke har gitt merknader som kan gjengis.

Der søkeren har gitt uttrykk for bestemte synspunkter kan det være gode grunner til å nevne dem. Vi minner om at ombudet flere ganger har uttalt at forvaltningen i hvert fall kort bør beskrive hvordan klagerens sentrale merknader er vurdert. I SOM-2005-72 uttalte Sivilombudet at selv om det ikke foreligger noen generell plikt for forvaltningen til å imøtegå alle partens anførsler, vil det av pedagogiske grunner være hensiktsmessig å vise at man har vurdert dem.

I noen få saker har Nav kun vist til «sakens dokumenter». En slik henvisning setter ikke nødvendigvis søkeren i stand til å vurdere om Navs beslutningsgrunnlag har vært riktig og tilstrekkelig. Søkeren vil ikke nødvendigvis kjenne til hvilke dokumenter Nav har.

Når Nav ikke kort nevner eventuelle sentrale merknader fra søkeren og i liten grad gjengir faktum, øker det risikoen for at søkeren ikke forstår eller ikke slår seg til ro med vedtaket, selv om vedtaket materielt sett er riktig. Selv om det kan være tid- og ressurskrevende å ta med noen flere setninger i begrunnelsen enn det som følger av minimumskravene, kan det også føre til ressursbesparelser i form av færre veiledningssamtaler og klager fra søkerne.

At vedtaket ikke gjengir hvilket faktum som er lagt til grunn for vurderingen, blir særlig problematisk i lys av funnene i NOU 2023: 11, hvor utvalgets undersøkelser viser at Nav ikke har praksis for å fremlegge viktige opplysninger de mottar for søkeren, se NOU 2023: 11 punkt 20.2. Utvalget peker på at manglende foreleggelse av opplysninger synes å være et generelt trekk ved saksbehandlingen i Nav og at brukerne opplever at det fattes vedtak basert på opplysninger som de ikke var kjent med at Nav hadde.

6.4.4 Avslag på uføretrygd fordi behandlingstilskåret ikke er oppfylt

For å få uføretrygd må søker ha gjennomgått hensiktsmessig behandling (behandlingstilskåret) og gjennomført hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak.

Uklart hvilken lidelse som skal behandles

I flere vedtak om avslag på uføretrygd som følge av at søkeren ikke hadde gjennomgått hensiktsmessig behandling, hadde søkeren en rekke diagnoser. I flere av disse ble behandlingstilskåret bare vurdert med én av diagnosene for øyet. Det blir dermed uklart for søkeren om Nav har tatt stilling til om de øvrige lidelsene er ferdig behandlet, eller om det forventes behandlingstilskåret for noen av disse. Dersom begrunnelsen har med andre faktiske forhold enn de vedtaket bygger på, må det forklares hvorfor opplysningene er tatt med.

Uklart hvilke behandlingstilskåret som må forsøkes

I noen av uførevedtaket om oppfyllelse av behandlingstilskåret var det uklart hva som gjensto fra søkers side for å oppfylle vilkåret. Det varierte om vedtakene beskrev kravet til ytterligere behandling. I noen tilfeller var det sagt at alle aktuelle behandlingstilskåret måtte forsøkes, eller at behandlerne måtte vurdere behandlingstilskåret. I andre tilfeller ramses det først opp forskjellige behandlingstilskåret, og så pekes det på ett bestemt som uprøvd. Slik vedtaket lød var det da vanskelig for søkeren å vite om også de øvrige anbefalte tiltak bør eller måtte forsøkes eller vurderes. Det bør være klart beskrevet i vedtakene hva søkeren eventuelt må gjøre videre. Nedenfor er det to eksempler som illustrerer dette.

Eksempel 1:

Det foreligger ... ingen opplysninger i saken som beskriver forsøkt behandling, sykdommen har oppstått såpass nylig at det er altfor tidlig for å konkludere at det ikke hensiktsmessig med noen av følgende tiltak, som er i følge NAV sine rundskrivet anbefales for pasienter med ME: ... behandlerne må vurdere alle eventuelle tiltak som er hensiktsmessig for deg å gjennomføre.

Eksempel 2:

I følge sakens medisinske dokumenter er det anbefalt psykoedukativt kurs ... det kan ikke utelukkes at tiltaket kan bedre funksjons- og inntektsevnen din. Selv om det ikke foreligger en kjent spesifikk om effektiv behandling ... er det i flere fagmiljøer ansett hensiktsmessig med kognitiv terapi, rehabiliteringsopphold og gradert treningsterapi, samt mestringskurs. Av denne grunn finner NAV at du ikke har forsøkt behandling i tilstrekkelig grad.

Begrunnelsene vi så kan tyde på at Nav enten har en noe varierende praksis når det gjelder hva som ligger i behandlingstilskåret i § 12-5, eller at begrunnelsen for hvorfor vilkåret om gjennomgått all hensiktsmessig behandling ikke anses oppfylt, er mangelfullt gjengitt i vedtaket. Det blir i begge tilfeller uklart for søkeren hva som kreves for at hen skal oppfylle behandlingstilskåret.

6.4.5 Beskrivelsen av hvor mye penger søkeren hadde krav på var ofte svært vanskelig å forstå

Det var ofte vanskelig å forstå hvordan Nav har beregnet søkerens inntekt og hvordan Nav har kommet frem til det beløpet som skal utbetales.

Et eksempel på dette er vedtakene der uføretrygd ble innvilget med en lavere uføregrad enn 100 prosent. Her var det vanskelig å se hva som var lagt til grunn som inntekt ved beregning av barnetillegg. Nedenfor har vi trukket frem et vedtak hvor grunnlaget for «inntekt etter uførhet» var beskrevet slik:

I følge arbeidsgiver jobber du 50 prosent, og har en årlig inntekt på 291 200 kroner. Du er også fosterforelder og har i august 2022 mottatt 12 600 kroner i fosterhjemsgodtgjørelse. Samlet inntekt blir da 442 400 kroner.

Når Nav så gikk over til å beregne barnetillegg i samme vedtak, ble det opplyst at egen og ektefelles inntekt kunne få innvirkning på barnetilleggets størrelse. Deretter ble det konstatert at «inntekta di er 97 681 kroner». På grunn av eget og ektefelles inntektsnivå, bortfalt søkerens rett til å få utbetalt barnetillegg. Det var imidlertid ikke opplyst hvordan søkerens inntekt var beregnet. Søkeren har derfor ingen mulighet til å vurdere om det stemmer at hen ikke har krav på å få utbetalt barnetillegg. Når inntektsbegrepet i tillegg brukes i ulike sammenhenger i vedtakene, blir det vanskelig for søkeren å forstå hvorfor tallene er forskjellige når beregningen ikke står i vedtaket.

Også i sykepengesakene så vi eksempler der det var vanskelig å forstå hvordan sykepengegrunnlaget var beregnet. Dette gjaldt særlig der søkeren tjener over 6G og hadde flere arbeidsforhold, men bare var sykemeldt fra ett av disse. I slike tilfeller skal utbetalingen reduseres slik at den tilsvarende forholdet mellom inntektene. Som illustrasjon har vi tatt med eksempelet nedenfor:

Du ble sykmeldt den xx.xx.xx fra ditt arbeidsforhold ved X SKULE. Sykepengene dine ble fastsatt til 506 400 kroner per år.

I tillegg har du hatt følgende inntekt fra andre arbeidsforhold: Desember 2021, 10 895 kr fra Y.

Vi har beregnet at du har rett til følgende utbetalingsprosent: Desember 2021: 76 prosent.

Etter vårt syn er vedtaket ikke godt nok begrunnet når det er vanskelig å sette seg inn i hvordan Nav har kommet frem til utregningen av hva som skal utbetales i sykepenger. Når begrunnelsen gjøres så kort som i eksempelet over, er det stor risiko for at søkeren ikke klarer å forstå vedtaket. En mer utfyllende begrunnelse ville gitt søkeren bedre mulighet til å kontrollere om resultatet ble riktig.

Kravet om gjengivelse av de faktiske forholdene vedtaket bygger på, skal sikre at den enkelte forstår og kan kontrollere hvordan forvaltningen har kommet til at vilkåret er eller ikke er oppfylt, og om forvaltningen har lagt riktig faktum til grunn for vurderingen. Søkeren og forvaltningen kan ha forskjellig oppfatning av hva som er de faktiske forholdene i saken. Feil i søknadsskjema eller i de øvrige dokumentene kan ha ført til at forvaltningen har lagt uriktig faktum til grunn for saken. Det er i så fall viktig at det oppklares.

Når faktum ikke gjengis i det hele tatt, eller det ikke er klart hvilket faktum som er lagt til grunn for vurderingen, er det vanskelig å vurdere om sykemeldingsprosenten, inntekten eller andre faktiske forhold som var lagt til grunn for vedtaket, er riktig og om det er nødvendig å komme med tilleggsinformasjon eller klage over vedtaket. Dermed er det vanskelig og noen ganger ikke mulig for søkeren å sjekke om Nav har hatt de relevante opplysningene tilgjengelig for sin vurdering av søknaden.

6.4.6 Gjør oppbyggingen av vedtakene det vanskelig å forstå de faktiske forutsetningene for resultatet?

Informasjonen i vedtakene ble noen ganger presentert i en rekkefølge som gjorde det vanskeligere å forstå innholdet. Som eksempel viser vi til uførevedtaket nedenfor, der Nav først synes å ta utgangspunkt i behandlingstilskuddet, for så å nevne diagnosene søkeren har før det konkluderes med at søkeren ikke har dokumentert sykdom, og at det derfor er for tidlig å vurdere om behandlingstilskuddet er oppfylt. Avslutningsvis konkluderes det likevel med at behandlingstilskuddet ikke er oppfylt:

For å ha rett til uføretrygd må du ha gjennomført all hensiktsmessig behandling som kan bedre inntektsevnen din. Tanken bak dette er at uføretrygd ikke skal gis dersom behandling kan tenkes å øke funksjons- og inntektsevnen din.

Du er diagnostisert med hjertesvikt og psykisk sykdom. Vi ser at lidelsen og funksjonsnedsettelsen påvirker inntektsevnen din i dag.

Basert på foreliggende medisinske opplysninger kan vi ikke se at du har gjennomført all hensiktsmessig behandling som kan bedre funksjons- og inntektsevnen din. Din fastlege vurderer ... at du er tilfredsstillende behandlet for din hjertesykdom og at denne er under kontroll.

...

Det foreligger ingen medisinsk dokumentasjon av nyere dato, og vi kan derfor ikke vurdere om du har dokumentert sykdom. Vi kan heller ikke vurdere om du har gjennomført all hensiktsmessig behandling. Det kan ikke utelukkes at utredningen og behandlingen kan bedre funksjons- og inntektsevnen din, sett i sammenheng med din unge alder og dine psykiske plager. Derfor vurderer vi at du ikke har gjennomført all hensiktsmessig behandling.

Videre så vi eksempel på at «inntekt etter uførhet» omtales som at søkeren «har» denne inntekten, selv om søkeren rent faktisk ikke har inntekten:

Du har en inntekt på 267 291 kroner, vi har derfor fastsatt uføregraden din til 50 prosent.

Det som menes er inntekt søkeren eventuelt kan skaffe seg ved å benytte restinntektsevnen, og er i det neste avsnittet forklart slik:

[...] avklart til å kunne jobbe 50 prosent. Vi finner det derfor mest riktig å fastsette din videre inntekt til 50 prosent av ditt oppjusterte inntektsnivå før uførhet, ... det vil si 267 291 kroner.

Teksten er etter vår mening upresis fordi det står at søkeren har en inntekt han eller hun faktisk ikke har. For det andre kommer forklaringen på hvordan Nav har kommet frem til inntektstallet, først etter at tallet og uføregraden er fastsatt.

I vår gjennomgang så vi også flere eksempler der Nav måtte ha gitt en mer utfyllende begrunnelse hvis søkeren skulle forstå hva vedtaket gikk ut på. I et vedtak som gjaldt avslag på uføretrygd konkluderte Nav først med avslag. Deretter ble det vurdert om søkeren kunne få uføretrygden utmålt etter særregelen for unge uføre. Begrunnelsen var isolert sett i samsvar med forvaltningsloven § 25. Vedtaket ga likevel ingen forklaring på hvorfor beregningsregelen ble vurdert når det allerede var gitt avslag på uføretrygd. Dette kunne lede søkeren til å tro at

det var gitt avslag på to separate ytelser. I tilfeller hvor det er aktuelt å vurdere ung ufør-tillegget selv om det er gitt avslag på uføretrygd, bør det av pedagogiske grunner komme frem at man likevel har valgt å vurdere en utmålingsregel.

6.4.7 Bruk av maler og klart språk

Ved gjennomgangen så vi også at det er brukt maler og at teksten i vedtaket ikke var tilpasset den konkrete saken. I NOU 2023: 11 fant utvalget at vedtakene om uføretrygd til dels inneholdt mye standardtekst om sykdom som ikke er relevant i den enkelte sak, se punkt 20.4.1. Utvalget viste videre til at:

«Ettersom formålet med begrunnelsen er at bruker skal settes i stand til å forstå vedtaket, kan det ikke utelukkes at det utgjør en saksbehandlingsfeil å innta for mye (overflødig) informasjon og vurderinger uten direkte betydning for avgjørelsen i vedtaket.» (punkt 20.4.2).

I vedtakene om uføretrygd var teksten som ligger i malen ikke alltid tilpasset til de medisinske opplysningene Nav viste til i saken. For eksempel listes det opp flere diagnoser, og deretter sies det at Nav ser at lidelsen påvirker funksjonsevnen i en slik grad at inntektsevnen er nedsatt:

Du er diagnostisert med ME og har andre diagnoser som herpes simplex, hoftesmerter, bihule symptomer/plager, depresjon moderat og cytologi livmorhals lett dysplasi. NAV ser at lidelsen påvirker funksjonsevnen i en slik grad at inntektsevnen din er nedsatt i dag.

Her kan søkeren lure på om Nav mener at det kun er én av disse helseutfordringene/lidelsene som påvirker funksjonsevnen, eller om Nav mener at alle diagnosene gjør det.

Et annet utslag av manglende tilpassing av vedtakene til den enkelte saken ved bruk av maler, er at det i noen av vedtakene veksles mellom bokmål og nynorsk.

Ved gjennomgangen av vedtakene om sykepenges og uføretrygd fant vi også flere tilfeller hvor vi mener språket ikke var klart nok til å sette søkeren i stand til å forstå begrunnelsen. Bruk av forkortelser kan gjøre vedtakets innhold vanskeligere tilgjengelig for leseren, spesielt dersom forkortelsen ikke forklares innledningsvis. Forkortelser kan også virke fremmedgjørende på leseren. Som eksempel på bruk av uforklart forkortelse kan nevnes at ett av vedtakene opplyste at «du skal nå starte oppfølging av LMT». Det fremgikk ikke noe sted i vedtaket hva «LMT» var.

6.4.8 Oppsummering

I de tilfellene Nav verken gjengir hvilket faktum de har lagt til grunn, eller sikrer at opplysninger som er relevant for søknaden fremlegges for søkeren, kan dette føre til at søkeren blir usikker på hvilket faktum som legges til grunn. Dette gjør det vanskelig for den enkelte å vurdere om Nav har tatt utgangspunkt i riktig faktum og om man bør klage.

Selv om de faktiske forholdene var gjengitt i mange av vedtakene, er det et klart behov for forbedring dersom vedtakene skal gi mottakeren god forståelse og mulighet til å vurdere om vedtaket er basert på riktig faktum.

Det er viktig at Nav sikrer at alle vedtak kort og nøyaktig beskriver de faktiske forholdene som har hatt betydning for vedtaket, og kommenterer sentrale merknader fra søkeren. I vedtak basert på maler, må Nav passe på at teksten tilpasses den enkelte saken. Dette vil gi partene bedre mulighet til å se om forvaltningen har lagt vekt på riktige og relevante faktiske forhold og vil gjøre det mulig å rette opp i eventuelle misforståelser og uriktigheter.

Funn:

- I mange av vedtakene var henvisningene til faktum i saken tilstrekkelig til å forstå hvorfor søkeren ikke oppfylte vilkårene for ytelsene.
- Flere vedtak mangler likevel en beskrivelse av faktiske forhold som kan ha hatt avgjørende betydning for resultatet i saken.
- I vedtakene om uføretrygd der søkeren har flere diagnoser var behandlingstvilkåret sjelden vurdert opp mot alle diagnosene, og det var uklart hva som gjensto fra søkerens side for å oppfylle vilkårene.
- Begrunnelsene i uføretrygdsakene kan tyde på at Nav enten har en noe varierende praksis når det gjelder hva som ligger i behandlingstvilkåret i § 12-5, eller at begrunnelsen for hvorfor dette vilkåret ikke anses oppfylt er mangelfullt gjengitt i vedtaket.
- I flere vedtak om sykepenges er det vanskelig å skjønne Navs utregning av hva som skal utbetales.
- Enkelte vedtak er basert på maler der teksten enten ikke i det hele tatt, eller bare i liten grad, er tilpasset den konkrete saken.
- Faktum og eventuelle merknader fra søkeren er i liten grad gjengitt i vedtakene om sykepenges.

Anbefalinger:

- Nav må sikre at alle vedtak kort og nøyaktig beskriver de faktiske forholdene som har hatt betydning for vedtaket. Dette vil gjøre det mulig for søkeren å se at forvaltningen har lagt vekt på riktige og relevante faktiske forhold, og vil gjøre det mulig å rette opp i eventuelle misforståelser og uriktigheter.

- Ved avslag på grunn av vurderingspregede vilkår må Nav sikre at gjengivelsen av faktum og reglens innhold til sammen gjør at søkeren forstår hvorfor vilkåret ikke er oppfylt.
- Nav bør i større grad få frem i vedtakene eventuelle merknader og faktum søkeren har vist til.
- Nav bør legge vekt på en pedagogisk oppbygning av begrunnelsen, og også ved bruk av maler, tilpasse teksten til den konkrete saken.

6.5 Beskrivelse av hvilket skjønn vedtaket bygger på

6.5.1 Innledning

Kravene som stilles til forvaltningens begrunnelse av skjønnsutøvelsen i forvaltningsloven § 25 gjelder det frie skjønnet (kan-skjønnet), jf. for eksempel Høyesteretts avgjørelser Rt-1981-745 (Isene), Rt-2000-1056, Rt-2011-111 avsnitt 50 og 51, Rt-2008-96 avsnitt 57 og Sivilombudets uttalelse SOM-2017-3495. Kravene til begrunnelse varierer likevel ut fra hvor inngripende et vedtak er. Jo mer inngripende et vedtak er, jo strengere krav stilles det til begrunnelsen generelt, også utenfor minimumsvilkårene som følger av forvaltningsloven § 25, se rapportens kapittel 4.4.

I utkast til ny forvaltningslov § 48 (2) bokstav c har forvaltningslovutvalget videre foreslått at både rettsanvendelsesskjønnet og forvaltningsskjønnet skal begrunnes, jf. NOU 2019: 5 kapittel 23.2.5.4 og 23.2.5.5.

En rekke av bestemmelsene om uføretrygd og enkelte bestemmelser om sykepenger i folketrygdloven inneholder vurderingspregede vilkår, se punkt 6.2.3 i rapporten. Ingen av bestemmelsene som gir rett til sykepenger og uføretrygd etter folketrygdloven åpner for et «fritt skjønn» fra Nav slik dette begrepet er forstått i forvaltningsretten. I punkt 6.5.2 under beskriver vi funn knyttet til fastsettelsen av inntekt ved skjønn.

6.5.2 Bruk av faktisk skjønn ved fastsetting av inntekt i vedtakene

Enkelte av vedtakene vi fikk oversendt gjaldt delvis innvilgelse av sykepenger. Av folketrygdloven § 8-30 andre og tredje ledd følger det at sykepengegrunnlaget fastsettes ved skjønn hvis det er mer enn 25 prosent forskjell på den aktuelle månedsinntekten og den rapporterte inntekten til a-ordningen de siste 12 måneder eller dersom rapporteringen til a-ordningen er mangelfull eller uriktig. Fordi vi kun har sett på selve vedtakene, og ikke søknader med vedlegg, var det vanskelig å vurdere om vedtakene i disse tilfellene i realiteten var avslag i lys av hva det ble søkt om. I de få vedtakene vi så der det var aktuelt å begrunne skjønnsutøvelsen, fant vi at vedtakene jevnt over hadde en tilstrekkelig begrunnelse for skjønnsutøvelsen. Vedtakene som inneholdt skjønnsmessig fastsetting av sykepengegrunnlaget, hadde tilstrekkelig klare gjengivelser av hvilke momenter det var aktuelle å vektlegge, og hvilke momenter Nav hadde vektlagt.

I noen av vedtakene om uføretrygd, var inntekt etter uførhet skjønnsmessig fastsatt. Også i disse vedtakene var begrunnelsen av skjønnet etter ombudets vurdering tilstrekkelig.

Selv om Nav ikke alltid vil ha en lovbestemt plikt til å begrunne alle sider ved sin skjønnsutøvelse, er det gode grunner til at Nav skal gi en begrunnelse for hva som er vektlagt ved utøving av skjønn. Det gjør at partene kan se at Nav ikke har lagt vekt på utenforliggende hensyn. Dersom partene har ment noe om forvaltningens skjønnsutøvelse, er det grunn til å behandle dette spørsmålet i begrunnelsen. Det synliggjør om partenes innvendinger er vurdert, er viktig for partenes forståelse av vedtaket og hjelper partene å vurdere om de skal klage.

Funn:

- I den grad fastsettelse av ytelsen ved delvis innvilgelse var basert på et skjønn, hadde Nav begrunnet dette tilstrekkelig.

Anbefaling:

- Nav bør beskrive hvilke momenter som er vektlagt ved utøving av skjønn, både av hensyn til søkeren og klageinstansen.

6.6 Begrunnelser i de delvis automatiserte sakene

Som del av undersøkelsen av sykepengeavslag, har vi gjennomgått 15 vedtak som er delvis automatiserte. Delvis automatiserte vedtak utgjør rundt 30 % av vedtakene om sykepenger. Nav har informasjon om automatisert behandling på sine nettsider.

Selv om de rettslige kravene til begrunnelse er de samme uavhengig av om et vedtak er fattet manuelt, delvis automatisert eller helautomatisert, krever helautomatisert saksbehandling konkret hjemmel i lov, jf. GDPR artikkel 22 nr. 2. Nav har fått en slik hjemmel i Nav-loven § 4a der det i andre ledd bl.a. sies at «[b]ehandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Avgjørelsen kan ikke bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift, med mindre avgjørelsen er utvilsom. Den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen.»

Som gjennomgått ovenfor i kapittel 5 er ikke sykepengevedtakene helautomatiserte, men er av Arbeids- og velferdsdirektoratet beskrevet slik at «det har vært en saksbehandler inne i saken og gjort en vurdering, som i praksis er å trykke på en knapp i løsningen». Det står i de delvis automatiserte vedtakene at søknadene også er behandlet av en saksbehandler.

Alle de automatiske avslagene var bygget opp likt uavhengig av avslagsgrunn. Nedenfor viser vi to eksempel på automatiserte avslag på sykepenger.

Eksempel 1:

Vi ser at du ikke har rett til sykepenger for én eller flere dagene i sykmeldingen. Nedenfor ser du dagene du ikke får utbetaling for, og hvorfor.

Dager NAV ikke utbetaler

Dato	Sum	Dagtype
30.mai	-	Søkt for sent
31.mai	-	Søkt for sent
01.juni	-	Søkt for sent
02.juni	-	Søkt for sent
03.juni	-	Søkt for sent

Forklaring

Søkt for sent

Søknaden må sendes senest tre måneder etter den måneden hver enkelt sykmelding startet.

Vi har brukt [folketrygdløven §§ 22-3, 22-13](#) når vi har behandlet saken din.

Eksempel 2:

17.nov.	-	Sykmeldt i for liten grad
18.nov.	-	Sykmeldt i for liten grad
21.nov.	-	Sykmeldt i for liten grad
22.nov.	-	Sykmeldt i for liten grad

Forklaring

Sykmeldt i for liten grad

Du må være minst 20 prosent sykmeldt for å få sykepenger.

Vi har brukt [folketrygdløven § 8-13](#) når vi har behandlet saken din.

I de delvis automatiserte vedtakene er det alltid henvist til hjemmelen for avslaget og det er kort referert til hvilket vilkår for sykepenger som ikke var oppfylt i søkerens sak. Et stykke på vei oppfyller dermed begrunnelsene de konkrete kravene i forvaltningsloven § 25.

Etter ombudets syn er begrunnelsene ikke i samsvar med kravet til god forvaltningsskikk. Faktum er ikke beskrevet så konkret at det for klageren er synlig hva Nav har bygget på. Gjennomgående var gjengivelse av faktum i de delvis automatiserte vedtakene svært kort og skjematisk. Det sto at søkeren ikke oppfyller vilkåret, men det var ikke sagt noe om hvilket faktum som var grunnlaget for vurderingen. For eksempel kunne et avslag være begrunnet med at vedkommende var sykmeldt «i for liten grad» uten at det var vist til hvilken prosent Nav hadde lagt til grunn at vedkommende var sykmeldt. I andre tilfeller ble søknaden avslått fordi det var søkt for sent, uten at det var oppgitt når Nav hadde registrert søknaden som innkommet.

I noen få tilfeller var det et tilleggsbrev til vedtakene med en utdypet begrunnelse. I disse brevene var faktum gjengitt, og til sammen oppfylte det delvis automatiserte vedtaket og tilleggsbrevet kravene i forvaltningsloven § 25. I de fleste tilfellene fulgte det imidlertid ikke med en utfyllende begrunnelse.

Det er, slik ombudet vurderer det, i beste fall tvilsomt om en gjengivelse av fakta kun i form av «sykmeldt i for lite grad» er tilstrekkelig til å oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse. Uavhengig av om det er i strid med forvaltningsloven § 25 eller ikke, vil en så knapp beskrivelse gjøre det vanskelig for søkeren å vurdere hvilke faktiske forhold Nav har lagt til grunn for vedtaket og om det var grunn til å klage. Er målsettingen å lage vedtak som mottakeren er i stand til å forstå, må sentrale opplysninger uttrykkelig komme frem av vedtaket, som sykmeldingsprosent eller tidspunktet søknaden kom inn til Nav dersom søknaden blir avslått som for sent fremsatt.

I NOU 2023: 11 pekte utvalget også på problemet med at begrunnelsen i en del automatiserte vedtak er vanskelig tilgjengelige, og ikke har med tilstrekkelig informasjon til at bruker forstår resultatet av Navs saksbehandling, se punkt 23.1.5. Etter utvalgets syn gir det grunn til bekymring når det er gjennomført store digitaliseringsprosjekter uten at grunnleggende forvaltningsrettslige regler er tatt hensyn til.

Videre viste vår gjennomgang at følgebrevene ser ut som et vanlig manuelt vedtak og ser ut til å være sendt til søkeren samtidig med det automatiserte vedtaket. Vi antar at slike følgebrev er aktuelle i tilfeller der saksbehandleren ser behov for å gi en nærmere forklaring av avslaget. Vi ser likevel at det kun på bakgrunn av vedtakene ikke er lett å vurdere hvorfor det i enkelte saker er sendt ut et slik brev, mens det i andre tilfeller ikke er det. Det er mulig at det skyldes forskjeller i søknadene (som vi ikke har sett på) eller individuelle forskjeller i hvordan den enkelte saksbehandleren vurderte søknaden og vedtaket. I sakene vi har gjennomgått fremstår det imidlertid tilfeldig hvem som har fått en utdypet begrunnelse for avslaget.

De delvis automatiserte vedtakene vi har gjennomgått inneholder heller ikke informasjon om hvilken enhet vedtaket ble truffet ved eller navnet på saksbehandleren som eventuelt har sett gjennom vedtaket.

Ombudet foretok i 2017 en undersøkelse rettet mot flere forvaltningsorganer, blant annet Nav, av vedtak hvor saksbehandlers navn ikke er oppgitt, se SOM-2017-1135. Undersøkelsen omfattet ikke helautomatiserte vedtak hvor en saksbehandler ikke har vært involvert. I undersøkelsen ba ombudet blant annet Nav redegjøre for sine retningslinjer og synspunkter om å utelate saksbehandlerens navn fra vedtak. I Navs svar til ombudet fremgikk det at underskrift på vedtak som er automatisk generert eller masseprodusert, ikke anses nødvendig, da de ikke er et resultat av en konkret saksbehandling av en saksbehandler. I retningslinjene står det imidlertid at det er fornuftig at det blir opplyst i brevet om at det er en masseutsendelse eller et automatisk vedtak. Det er videre praksis at behandlende enhet bør stå der det er mulig og at det tydeliggjøres for brukeren hvor han eller hun kan henvende seg med spørsmål.

Ombudet konkluderte i undersøkelsen med at det er i samsvar med god forvaltningsskikk at saksbehandlerens navn står i vedtaket. Hovedregelen må sies å være at det skal fremgå av et vedtak hvem som har fattet det.

Sivilombudet har nylig uttalt seg om Oslo kommunes praksis med å fatte vedtak etter sosialtjenesteloven uten underskrift, og der navnet til den som fatter vedtaket heller ikke fremgår på annen måte (SOM-2022-5490). Ombudet kom til at det følger av forvaltningslovens habilitetsregler at parten må få kjennskap til hvem som har fattet vedtaket, og at reglene om god forvaltningsskikk stiller krav til at brev fra forvaltningen skal fremstå som endelige og tillitsskapende. Hensynet til effektivitet kan ikke begrunne å rutinemessig utelate beslutningstakerens navn.

Som nevnt over er en saksbehandler involvert i behandlingen av de delvis automatiserte vedtakene. Etter ombudets syn er vedtakene dermed ikke utelukkende automatisk generert og det kan for eksempel oppstå spørsmål om habiliteten til den involverte saksbehandleren. Etter ombudets syn bør derfor saksbehandlerens navn stå i vedtaket. I tillegg bør det, som Nav tidligere også har opplyst til ombudet, stå hvilken enhet som har truffet vedtaket slik at søkeren vet hvor hen skal henvende seg.

I NOU 2023: 11 peker utvalget også på at flere opplever utfordringer med å komme i kontakt med saksbehandleren. Utvalget foreslår derfor å bedre mulighetene for rask avklaring av spørsmål med saksbehandler, se punkt 23.2.3. Ombudet ber Nav vurdere å endre de delvis automatiserte vedtakene slik at det fremgår hvilken saksbehandler som har vært involvert og hvilken enhet som er ansvarlig for vedtaket.

Funn:

- I de delvis automatiserte sykepengevedtakene var begrunnelsen så knapp og skjematisk at det var vanskelig for søkeren å vurdere hvilket faktum som var lagt til grunn.
- Det var uklart i hvilke tilfeller saksbehandlere i Nav lager forklarende følgebrev til de delvis automatiserte vedtakene.
- Det sto ikke i vedtakene hvilken saksbehandler eller enhet i Nav som har behandlet vedtaket.

Anbefalinger:

- Nav må gå gjennom den automatisk genererte teksten i de delvis automatiserte vedtakene, for å sikre at kravene i forvaltningsloven § 25 og kravene til god forvaltningsskikk ivaretas.
- Nav bør endre de delvis automatiserte vedtakene slik at det står hvilken enhet, og eventuelt hvilken saksbehandler, som er ansvarlig for vedtaket.

6.7 Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader

Vi sendte 4. juli 2023 et utkast til denne rapporten til Arbeids- og velferdsdirektoratet, med anledning til å gi eventuelle merknader innen 25. august 2023.

Direktoratet skrev at rapporten underbygger mange av de samme utfordringene som Nav selv har identifisert i sitt pågående kvalitetsarbeid, og at den vil bli brukt i det generelle forbedringsarbeidet av vedtakene. Videre påpekte direktoratet behov for justering av deler av punkt 6.3.6 og 6.5.1 i rapportutkastet. Vi har endret teksten i tråd med direktoratets tilbakemelding.

Direktoratet redegjorde generelt om aktuelle saksbehandlingsløsningene for uføretrygd og sykepenger, og hvilke begrensninger dagens systemer har for å gjøre endringer i vedtaksbrevne/malene.

Søknad om uføretrygd og økt uføregrad behandles alltid manuelt. Nav har ulike brevmalere som kan benyttes, og all tekst i disse brevene er redigerbare for saksbehandler. I avslagsmalene er det lagt inn ulike forslag til tekster avhengig av hvilke vilkår som er relevante. Det er lagt opp til at saksbehandler skal supplere med individuelle begrunnelser for faktum og vurderinger gjort i saken. Brevmalene ligger på en

gammel teknisk brevløsning som er vanskelig å endre. Fordi løsningen er utdatert, er det utfordringer med teknisk kompetanse til å endre brevmalene i løsningene. Endringer i brevene må derfor i stor grad gjøres av saksbehandler fremfor at malene oppdateres. Nav har et mål om å få revidert og overført brevmalene til ny brevløsning i saksbehandlingssystemet (Pesys). Det vil gjøre endringshåndteringen mer effektiv, øke brukertilfredsheten, redusere antall henvendelser til Nav, saksbehandlingstid og antall klager.

På sykepengeområdet foregår saksbehandlingen både i ny og gammel løsning. I dag sendes melding om de fleste avslagsvedtakene ut fra den gamle sykepengeløsningen (Infotrygd). Saksbehandlerne kan velge mellom å skrive helmanuelle meldinger om vedtak eller å bruke maler med standardisert tekst. Den nye saksbehandlingsløsningen på sykepengeordningen (Speil) utvikles gradvis, slik at flere og flere saker behandles i den nye løsningen. Vedtaksbrev sendes ut maskinelt og alle avslag blir vurdert av en saksbehandler. I denne løsningen er det per i dag ikke mulig for saksbehandleren å skrive en egen begrunnelse i meldingen om vedtak som sendes maskinelt. Det må gjøres i et eget brev som sendes fra det opprinnelige saksbehandlingssystemet (Infotrygd). Ny vedtaksløsning er under utvikling, og det arbeides med å få på plass en løsning der saksbehandleren kan skrive en begrunnelse direkte inn i det maskinelle vedtaket.

Avslutningsvis skrev direktoratet om tiltak for å forbedre avslagsvedtakene. Det ble redegjort for hvordan Nav arbeider med klart språk. Videre opplyste direktoratet om at Nav har behov for å vurdere hvilke brevmalere som bør prioriteres endret ut fra en kvalitetsrangering. Oppdatering av de enkelte brevene forutsetter at brevmalene har kommet inn i de nye løsningene. Direktoratet vil likevel vurdere om noen av anbefalingene i rapporten lar seg gjennomføre allerede nå, gjennom bedre bruk av fritekstfelt med mer.

7. Avslutning

Et av Sivilombudets formål med denne undersøkelsen har vært å få bedre kjennskap til Navs begrunnelser av vedtak i førsteinstans enn det som kommer frem gjennom enkeltstående klager hit. Som nevnt ovenfor er Sivilombudet normalt forhindrede fra å føre kontroll med førsteinstansvedtak. Samtidig er førsteinstansvedtak svært viktig for den enkeltes rettsikkerhet og tillit til forvaltningen.

Kursen som forvaltningen setter i førsteinstansvedtakene kan også prege behandlingen av en sak gjennom hele prosessen, da klageinstanser ofte baserer seg på både de rettslige utgangspunktene som førsteinstansen har tatt og begrunnelsen som førsteinstansen har lagt opp til. Denne undersøkelsen har derfor vært nyttig for å se hvordan førsteinstansene i Nav faktisk begrunner vedtak av stor velferdsmessig betydning for den enkelte.

Sivilombudet har i denne rapporten vurdert vedtakenes begrunnelser i lys av formålet bak kravet til begrunnelsene og Navs rolle som leverandør av svært viktige tjenester til alle samfunnets innbyggere. Gjennomgangen har vist at selv om Nav i stor grad begrunner avslagsvedtak om sykepenge og uføretrygd i tråd med minimumskravene satt i forvaltningsloven, er begrunnelsene ikke alltid gode nok til at den enkelte settes i stand til å forstå om Nav har tatt utgangspunkt i riktig faktum eller hvilke vilkår i regelverket som var avgjørende for avslaget. Dette kan gjøre det vanskelig for den enkelte å ivareta sine rettigheter, og det kan påvirke tilliten til Nav.

Begrunnelsesplikten er en viktig rettsikkerhetsmekanisme. Ombudet anbefaler at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Nav jobber videre for å sikre at begrunnelsene Nav gir ved avslag på ytelsene blir så gode som mulig. De må ses i lys av kravene som stilles i forvaltningsloven, rettspraksis og ombudets uttalelser, herunder kravene til god forvaltningsskikk og klart språk.

Direktoratet og Nav må særlig sikre at det ved avslag på ytelse klart kommer frem hvilken rettsregel og hvilke vilkår i regelen som var avgjørende for avslaget. De må se nærmere på om henvisningen til rettsreglene og enkeltvilkårene i bestemmelsen er koblet sammen på en god måte. Alle vedtak må gi en kort og nøyaktig beskrivelse av de faktiske forholdene som har hatt betydning for vedtaket. Der det er mulig bør søkerens merknader kort beskrives. Det vil gjøre det mulig for partene å se at forvaltningen har lagt vekt på riktige og relevante faktiske forhold og rette opp i eventuelle misforståelser og uriktigheter. Det bør komme klart frem dersom vedtaket helt eller delvis kan påklages. Teksten i de delvis automatiserte vedtakene bør tilpasses bedre til leseren og Nav bør vurdere å oppgi hvilken enhet, og eventuelt hvilken saksbehandler, som er ansvarlig for vedtaket. Ombudet mener videre at Nav fortsatt har potensial til språklig forbedring av sine vedtak, slik at det blir like god kvalitet og klart språk i alle vedtakene som fattes.

Fotnoter

[1] I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov kapittel 11.7.5 konkluderer utvalget med at det er et omdiskutert spørsmål om det finnes et slikt ulovfestet grunnkrav til forsvarlig saksbehandling og utvalget konkluderte med at det ikke er behov for å innta en regel om dette i ny forvaltningslov.

[2] Se for eksempel Prop. 108 L (2019–2020) kapittel 14.1.1 med videre henvisninger.

[3] Se NOU 2023: 11 kapittel 20 der et av funnene var at 40 % av Nav-vedtakene som påklages omgjøres eller oppheves under klage- og ankeprosessen. Det pekes på ulike grunner til dette, men utvalget legger til grunn at en viktig årsak til dette er et høyt antall uriktige førsteinstansvedtak (se punkt 20.1). Vinteren 2022/2023 var saksbehandlingstiden for klager over sykepenge ca. ett år, se SOM-2022-4415. 21.9.2023 (2022/5350)