

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

En intervjustudie fra HENSIKT-prosjektet

Martin Inge Standal, Gudveig Gjøsund og Jim Broch Skarli



Studio Apertura



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll allé 38 B

Telefon: 91 89 77 27

E-post: kontakt@samforsk.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Studio Apertura

August 2025

ISBN 978-82-7570-792-3 (web)

ISBN 978-82-7570-793-0 (trykk)

Omslag: Colorbox



Du har lov til:

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

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

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

På følgende vilkår:

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

Ingen ytterligere begrensninger - Du kan ikke gjøre

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

Notiser:

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

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

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

Forord

Denne rapporten omfatter resultater fra den andre arbeidspakken i prosjektet «Hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 i et Nav perspektiv», også kalt HENSIKT-prosjektet. Prosjektet er et samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning AS og Universitetet i Innlandet og er finansiert med FOU-midler fra Nav. Formålet med prosjektets andre arbeidspakke var å undersøke hvordan «hensiktsmessighet» i folketrygdlovens § 12-5 forstås blant ansatte i ulike enheter og geografiske plasseringer i Nav.

Vi takker informantene for deres deltakelse og delingsvillighet. Takk til referansegruppen ved Lene Aasdahl (NTNU), Karen W. Hara (NTNU/Nav), Per Morten Schiefloe (NTNU Samfunnsforskning), Heidi Fossen (Nav), Ingjerd Thon Hagaseth (Nav/NTNU), Øyvind Gausvik Oppedal (Nav), og Marius Stokke Myrvold (Nav), for nyttige innspill og diskusjoner underveis. Takk også til Helle Sundby ved Arbeids- og velferdsdirektoratet som har vært prosjektets kontaktperson.

Takk til Tina Billbo ved Universitetet i Innlandet, som har holdt i det juridiske perspektivet ved prosjektet og har utrettelig kommet med gode innspill underveis i arbeidet.

Denne rapporten gir et innsyn i hvordan en svært viktig del av den norske uføretrygdordningen blir forstått i Nav – etaten som både følger opp-, og er vedtaksinstans i uføretrygdsaker. Rapporten viser at forståelsen av hensiktsmessig behandling og tiltak, og hvilken påvirkning dette har på praksis, henger sammen med rollen og arbeidsoppgavene en har i etaten. Oppfølgingsansvar og nærhet til bruker gir et noe annet perspektiv på hensiktsmessighet enn for de med forvaltning- og saksbehandlingsansvar som har en juridisk inngangsvinkel til dokumentasjonen som foreligger.

Vi håper denne rapporten belyser noen perspektiver som kan bidra til diskusjoner både i etaten, og ellers, om hva som er hensiktsmessige vilkår i uføretrygdsaker.

Trondheim, 04.08.2025
Martin Inge Standal

Innhold

Forord	3
Sammendrag	5
Innledning	5
Metode.....	6
Resultater	6
Konklusjon.....	7
Bakgrunn	9
Uføretrygd i Norge.....	11
Uføretrygd i Norge.....	12
Metode	13
Informanter	13
Rekruttering.....	14
Datainnsamling.....	14
Analysetilnærming	15
Etske betraktninger.....	16
Resultater	17
Et todelt formål med det hensiktsmessige	17
Forståelsen avhenger av nærhet til bruker	18
Behandling og de juridiske helhetsvurderingene	20
Det generelle og det spesifikke	24
Diskusjon	26
En sosialfaglig eller juridisk forståelse av hensiktsmessighet.....	27
Betydningen av ulik nærhet til bruker	27
Vektlegging av medisinske- og helhetlige vurderinger	28
Alder, mobilitet og arbeidsmuligheter	30
Studiens styrker og svakheter	31
Konklusjon	32
Referanser	34

Sammendrag

Innledning

Uføretrygd er en økonomisk ytelse som skal sikre inntekt til personer som har fått sin inntektsevne varig redusert som følge av sykdom, skade eller medfødte helseproblemer.

For å ha rett til uføretrygd må flere kriterier være oppfylt. Blant annet at vedkommende har gjennomført hensiktsmessig medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak for å bedre inntektsevnen. Hva som anses som hensiktsmessig skal vurderes individuelt, hvor det skal tas hensyn til faktorer som alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, og muligheter for arbeid ved pendling og flytting. Slike vurderinger innebærer derfor utøvelse av skjønn i det enkelte tilfelle. Siden Nav er vedtaksinstans i uføretrygdsaker, og også følger opp sine brukere i prosessen mot en uføretrygdsøknad, har skjønnsvurderinger hos ansatte i Nav stor betydning for utfallet av uføretrygdsaker. Navs praktisering av hensiktsmessighetsvilkåret har også betydning siden manglende oppfyllelse av vilkårene i ftrl §12-5 er den vanligste årsaken til avslag på uføretrygd, og har historisk vært en av paragrafene Nav behandler flest klager på.

Skjønnsutøvelsen skal være forankret i gjeldende lover, regler, og i juridiske prinsipper som likebehandling og formålstjenlighet. Likevel kan det være stor variasjon i hvordan Nav-kontorene er organisert, og hvilke ressurser og kompetanse man har tilgjengelig her og i forvaltningen. Kollegastøtte er en vanlig og foretrukket fremgangsmåte for veiledning i enkeltsaker i Nav og dette kan bety at lokale praksiser kan utvikles på bakgrunn av denne typen læring. Dermed kan det også være forskjeller i vurderinger og praksis mellom Nav-enhetene. Slike ulikheter kan innebære risiko for brudd på likebehandlingsprinsippet og risiko for vilkårlighet i saksbehandlingen.

Uføretrygdsaker er de mest påklagede til trygderetten de siste årene, og Riksrevisjonen har tidligere anbefalt daværende Arbeids- og sosialdepartement å arbeide for å sikre en riktig og enhetlig lovforståelse i Nav og i trygderetten. Det er derfor et behov for å undersøke forståelsen av skjønnsvurderinger knyttet til uføretrygdsaker i Nav. Formålet med denne studien var dermed å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås blant ansatte i Nav, og om det er ulik forståelse på tvers

av enheter eller roller. Studien hadde to overordnede problemstillinger for å besvare dette formålet:

- Hvordan forstås hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 i de ulike enhetene og rollene i Nav?
- Finnes det forskjeller i forståelse på tvers av geografiske enheter?

Metode

Studien er en intervjustudie av 39 Nav-ansatte i ulike enheter i to fylker. På kontornivå ble veiledere, besluttere og rådgivende overleger intervjuet. I forvaltningen ble intervjuer gjennomført med attestanter ved Nav Arbeid og ytelse (NAY), samt saksbehandlere ved Nav Klage og anke. I tillegg ble ansatte som jobber med uføretrygd ved fylkesnivået og direktoratet intervjuet. Dataene ble analysert ved bruk av tematisk analyse.

Resultater

Resultatene viser at det ikke er noen vesentlige forskjeller i forståelse på tvers av geografiske enheter, og at kravene til hensiktsmessighet generelt blir tolket strengt i alle informantgrupper. Dette begrunnes med ønsker om å unngå et unødvendig permanent utenforskap som følge av uføretrygd. Likevel ser vi at forståelsen av hensiktsmessighet er noe ulik, avhengig av hvilken rolle en har i organisasjonen.

På kontornivå anses hensiktsmessig behandling og tiltak som det som kan bidra til bedring og øker mulighetene for arbeid, mens i forvaltningen handler det i større grad om å tilføre ny informasjon der noe er uavklart slik at saken blir tilstrekkelig belyst. Forskjellen i forståelse kan ha en sammenheng med nærheten til bruker, der kontornivået også skal drive personrettet oppfølging, mens forvaltningen vurderer dokumentene i saken på et juridisk grunnlag. Denne ulike forståelsen gjør at Nav-ansatte på kontornivå også må justere forventningene til bruker om prosessen, samt sørge for at dokumentasjonen gjør forvaltningen i stand til å ta beslutninger på det samme grunnlaget som de selv går ut ifra, til tross for at forvaltningen selv ikke møter brukerne.

Informantene beskriver at hensiktsmessighet i praksis handler om helhetsvurderinger. I disse vurderingene vil kompetanse, arbeidsoppgaver, funksjonsevne, og alder spille inn for hva som ansees hensiktsmessig for å oppnå dette målet. Til tross for at det er enighet om at hensiktsmessighet handler om

helhetsvurderinger har helse og behandlingsmessige vurderinger vesentlig tyngde i forvaltningen. For kontornivået handler hensiktsmessig behandling om det som kan bedre funksjon gitt personen sin situasjon. Forvaltningen har i større grad en forståelse om at all behandling skal forsøkes, og at en ser til helhetsvurderinger der potensiell relevant behandling ikke er gjennomført.

To av kriteriene i §12-5 blir mye omtalt av informantene. Det er bred enighet om at alderskriteriet har stor betydning for hva som anses som hensiktsmessig, der en ved lav alder anser mer av både behandling og tiltak som hensiktsmessig. Det andre er mobilitetskriteriet, som handler om hvorvidt vedkommende har arbeidsmuligheter ved pendling eller flytting. Dette omtales som et i praksis sovende kriterium. Det finnes få eller ingen eksempler fra våre informanter om at mobilitetskriteriet har vært avgjørende, da det som regel finnes andre hensyn som tas høyde for, og som gjør at dette kriteriet sjelden er utslagsgivende.

Vurderinger av om det er gjennomført hensiktsmessig behandling og tiltak handler om å se det som er forventet når en ser på diagnosen, kravene i trygderetten, og konteksten brukeren befinner seg i, opp mot det som faktisk er gjennomført. Der det mangler samsvar mellom dette må saksbehandlere lene seg på at dokumentasjonen beskriver *hvorfor* noe ikke er gjennomført, og ut fra denne gjøre helhetlige vurderinger av om kravene for behandling og tiltak er tilfredsstillt.

Konklusjon

Vurderinger av hensiktsmessig behandling og tiltak i uføretrygdsaker forstås strengt og speiler at velferdssystemet i Norge er bygger opp under en streng arbeidslinje der en skal etterstrebe høyest mulig grad av arbeid, også for de som har redusert arbeidsevne. Uføretrygd er likevel også en av grunnpilarene i velferdsstaten og vil for mange være en rettighet som skal sikre inntekt og nødvendig kilde til livsopphold. Denne studien viser at vurderinger av hva en anser som hensiktsmessig behandling og tiltak i folketrygdloven §12-5 forstås strengt, og relativt likt på tvers av de Nav-enhetene som er undersøkt i studien, til tross for at tidligere forskning har vist til geografiske forskjeller i uføretrygd. Resultatene tyder derfor på at forskjeller i uføretrygd i større grad kan knyttes til andre faktorer enn til kulturelle praksiser blant Nav-ansatte.

Denne studien viser likevel noen ulikheter i forståelse mellom kontornivået som har ansvar for oppfølging, og forvaltning som behandler og gjennomfører vedtak

i sakene. Kontornivået legger vekt på at hensiktsmessighet handler om det som bidrar til arbeidsmuligheter for brukerne, mens forvaltningen i større grad anser hensiktsmessighet som det som tilfører mer informasjon til saken og som bidrar til at den blir godt nok belyst. Ulik forståelse av hensiktsmessighet kan føre til ulike forventninger til hvorvidt sakene er godt nok kartlagt, til unødvendige ekstra runder i saksgangen mellom nivåer, og avslag på bakgrunn av at saken utilstrekkelig belyst. Dette kan også medføre frustrasjon for ansatte i Nav, og ha store konsekvenser for Nav sine brukere. Dette synliggjør behovet for juridisk kompetanse og en større forståelse for de juridiske kravene til saksgang hos Nav-ansatte og en tydelig forventningsavklaring ovenfor brukere om hva som inngår i hensiktsmessig behandling og tiltak.

Jevnt over viser studien at kravene til hensiktsmessig behandling og tiltak forstås og praktiseres strengt i Nav. Likevel viser studien også flere dilemmaer mellom strenge krav, og å unngå unødvendige belastninger fra systemet for de som har rett på uføretrygd.

Bakgrunn

Uføretrygd er en ytelse gjennom folketrygden som skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte ((Folketrygdloven, 1997) §12-1). Uføretrygd er den nest største utbetalingen fra Nav (etter alderspensjon) (Nav, 2025), og Norge har den høyeste andelen uføretrygdede blant OECD-land (Hemmings & Prinz, 2020). Det er derfor store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til den store andelen uføretrygdede (Lamøy & Myhre, 2021). I tillegg er det store personlige økonomiske og sosiale omkostninger for den enkelte ved utenforskap fra arbeid (Modini et al., 2016). Uføretrygd er likevel en rettighet som skal sikre økonomisk uavhengighet og livsopphold for de som ikke lenger har mulighet til å forsørge seg selv helt eller delvis.

For å kvalifisere til uføretrygd er det flere vilkår som må fylles, blant annet medlemskap i folketrygden, at en er i arbeidsfør alder, og at sykdom er hovedårsak til den nedsatte inntektsevnen ((Folketrygdloven, 1997) §12-4, §12-6, §12-7). Videre beskriver folketrygdloven (ftrl) §12-5 også at det er et vilkår at vedkommende har gjennomført hensiktsmessig behandling, og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak som kan bedre inntektsevnen. I disse vurderingene om hensiktsmessighet skal det legges vekt på faktorer som alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, og arbeidsmuligheter ved pendling eller flytting ((Folketrygdloven, 1997) §12-5) (se Figur 1).

§ 12-5. Hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak

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

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

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

Figur 1 - Folketrygdloven §12-5

Dette betyr at for at en person skal ha rett til uføretrygd, må en ha gjennomført hensiktsmessige medisinske og arbeidsrettede forsøk på å bedre inntektsevnen, som også hensyntar disse faktorene beskrevet over. Hvordan hensiktsmessighet i lovparagrafen skal forstås beskrives i lovens forarbeider, rundskriv og rettskilder, men siden loven er utformet til å gjelde alle tilfeller må den tolkes for det enkelte

tilfellet for å kunne anvendes (Heum, 2014). Dette er en utøvelse av skjønn som bærer preg av usikkerhet, siden det er vanskelig for en forvalter eller saksbehandler å ha oversikt over alle faktorer som kan være relevant for saken (Grimen & Molander, 2008). Skjønnsutøvelse er generelt viktig i mye av offentlig forvaltning, og gjelder i høyeste grad for vurderinger av hensiktsmessighet i henhold til folketrygdloven §12-5.

For søknader om uføretrygd er Nav også vedtaksinstans, og i vurderinger av uføretrygdsaker vil Nav-ansatte utvise skjønn for å gi best mulig oppfølging og støtte til brukeren, og for å forvalte regelverket rundt uføretrygd på best mulig måte. Siden uføretrygd er en ytelse som skal dekke bortfall av inntekter for personer med helsemessige utfordringer, vil Nav sine vurderinger og vedtak i slike saker ha store konsekvenser for det enkelte individ (Kane, 2018). I dette har praktisering av hensiktsmessighetsvilkåret stor betydning siden manglende oppfyllelse av vilkårene i folketrygdloven §12-5 er den vanligste årsaken til avslag, og har historisk vært en av paragrafene Nav Klage og anke behandler flest klager på (Mandal et al., 2016). Dette kan henge sammen med at uføretrygdsaker er komplekse og har gjerne pågått i lang tid.

Skjønnsutøvelsen i uføretrygdsaker kan komme til syne på to måter. Det første handler om de vurderingene som veileder i Nav gjør i oppfølgingen av brukeren som vil ha betydning for saksbehandlingen på senere tidspunkt. For eksempel hvilke arbeidsrettede tiltak en skal gjennomføre, i hvilket omfang, og på hvilket tidspunkt. Det andre handler om skjønnsvurderinger som tas med tanke på om brukerens situasjon fyller vilkårene for ytelse i saksbehandlingen av uføretrygdsøknader. Lovteksten som omhandler hensiktsmessig behandling og hensiktsmessige tiltak i uføretrygdsøknader beskriver flere momenter som krever utøvelse av skjønn av begge typer. Dette gjelder blant annet hva som regnes som hensiktsmessig, samt vurderinger knyttet til alder, evner og arbeidsmuligheter. Det kreves også skjønn i vurderingen av saksdokumentasjonen og når kravet til hensiktsmessighet anses oppfylt.

Siden Nav er både forvalter av ytelsen og beslutningstaker i saksbehandlingen av uføretrygdsaker, er det viktig at ansattes skjønnsutøvelse er i tråd med prinsipper om god forvaltning som reguleres av Forvaltningsloven. Dette handler blant annet om veiledningsplikt overfor brukeren, og å sikre at sakene er godt opplyst før vedtak fattes ((Forvaltningsloven, 1970) §11 og §17). Rettssikkerheten til Nav sine brukere fordrer at vedtak er i tråd med gjeldende lovvilkår og at søkere som oppfyller vilkårene får de ytelsene de har krav på (Kane, 2018). Dette kan være vanskelig å

etterleve i praksis siden god skønnsutøvelse innebærer oversikt over et omfattende regelverk som det er utfordrende å beherske. Dette gjelder både med tanke på å forstå det til egen saksbehandling, men også i formidlingen av det lovmessige grunnlaget til brukerne (Kane, 2018). I tillegg kan rammer for tjenester og ytelser oppfattes ulikt av Nav-ansatte på ulike nivåer, som kan føre til ulik oppfattelse av handlingsrom og hvordan skjønn skal utøves i enkeltsaker.

Skønnsutøvelsen påvirkes av lover, regler, og av juridiske prinsipper som likebehandling, men også av etatsinterne instruksjoner og tradisjoner (Kane, 2015). Kollegastøtte er en vanlig og foretrukket fremgangsmåte for veiledning i enkeltsaker i Nav (Skogstad et al., 2023), og dette kan bety at lokale praksiser kan utvikle seg basert på en slik skulder-til-skulder læring (Schieffloe et al., 2022). For å belyse saker godt er det viktig med et godt faktagrunnlag, men dette utfordres av stor arbeidsmengde, interne instruksjoner, og manglende kompetanse (Kane, 2018). Forskjellig bakgrunn, prioriteringer og

Uføretrygd i Norge

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

Den vanligste inngangen til uføretrygd er gjennom andre ytelser som sykepenger og arbeidsavklaringspenger (AAP). Sykepenger har en varighet på inntil ett år, der formålet er å erstatte inntekten til person som midlertidig ikke kan jobbe på grunn av sykdom eller skade. Sykepenger utgjør 100% av inntekt inntil 6G (Kr. 744 168 p.t.). Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt til personer som får oppfølging som skal bidra til økt arbeidsevne. AAP har en varighet på inntil tre år med mulighet for forlengelse der det er sannsynlig at arbeidsevnen kan bedres. Arbeidsavklaringspenger utgjør 66% av personens tidligere inntekt. Under et AAP-løp er mottaker av ytelsen forpliktet til å bidra aktivt til å øke og avklare sine arbeidsmuligheter. Denne aktivitetsplikten innebærer å samarbeide med Nav i å utarbeide aktivitetsplan, delta på møter med Nav, levere nødvendig dokumentasjon og informasjon, og gjennomføre planlagte aktiviteter i et arbeidsrettet oppfølgingsløp.

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

arbeidsoppgaver kan dermed skape grobunn for ulik forståelse i skjønnsutøvelsen i Nav (Billbo et al., 2014). I tillegg er det stor variasjon i organiseringen, og hvilke ressurser og kompetanse man har tilgjengelig på det enkelte Nav-kontor. Det kan også være forskjeller i vurderinger og praksis mellom Nav-kontorene (Billbo et al., 2014, 2020; Standal et al., 2024), og mellom ulike enheter i Nav, som mellom lokalkontorene og forvaltningen i Nav Arbeid og ytelse (Schiefløe et al., 2022). Individets stilling står sterkt i forvaltningen, men saksbehandlere som utøver skjønn kan dermed utvikle egne praksiser som ikke nødvendigvis stemmer med hensynet til enkeltindividet (Graver, 2015). Slike ulikheter kan innebære en risiko for brudd på likebehandlingsprinsippet og risiko for vilkårlighet i tjenesteutøvelsen (Kane, 2018).

Uføretrygdsaker er også de mest påklagede til trygderetten de siste årene (Trygderetten, 2024), og Riksrevisjonen har tidligere anbefalt daværende Arbeids- og sosialdepartement å arbeide for å sikre en riktig og enhetlig lovforståelse i Nav og trygderetten (Riksrevisjonen, 2021). Disse forholdene aktualiserer behovet for å undersøke forståelsen av skjønnsvurderinger knyttet til uføretrygdsaker i Nav. Formålet med denne studien var derfor å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås blant ansatte i Nav, og om det er ulik forståelse på tvers av enheter eller roller. Studien hadde to overordnede problemstillinger for å besvare dette formålet:

- Hvordan forstås hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 i de ulike enhetene og rollene i Nav?
- Finnes det forskjeller i forståelse på tvers av geografiske enheter?

Metode

Denne studien er en kvalitativ intervjustudie der vi har benyttet semi-strukturerte individuelle intervju. Rapporten presenterer funn fra arbeidspakke 2 i HENSIKT-prosjektet, som finansieres av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Informanter

Formålet med denne studien har vært å undersøke hvordan ansatte på ulike nivåer og ulik geografisk tilhørighet forstår og praktiserer kravene om hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5. Det er en rekke aktører som potensielt kan være involvert i en uføretrygdsak, enten i oppfølgingen før søknad eller i saksbehandlingen av søknader. I denne studien har vi intervjuet noen av disse.

Nav-kontorets *veiledere* har ansvaret for den daglige oppfølgingen av ytelsesmottakerne, og for å fremskaffe og forberede saksdokumentasjon. *Besluttere* sitter som et mellomledd mellom Nav-kontor og forvaltningen. De jobber gjerne i delt stilling som veiledere på lokalkontor og som besluttere på fylkesnivå der de kvalitetssikrer uføresøknader før de blir sendt fra Nav-kontor til forvaltningen. Dermed har de god kjennskap til hvordan oppfølgingen foregår i praksis i rollen som veileder, men har også en forståelse for de juridiske vilkårene for uføretrygd i rollen som beslutter. Beslutterne i denne studien hadde lang erfaring med oppfølging og saksbehandling.

Når beslutteren har vurdert søknaden sendes den til saksbehandling hos Nav **Arbeid og ytelser** (NAY). Der vurderes vedtak om ytelser basert på innstilling og dokumentasjon fra veilederne. Her sitter *saksbehandlere* som gjør en juridisk vurdering av dokumentene i saken opp mot vilkårene i loven, og *attestanter*, som i hovedsak sjekker at vedtaket ikke inneholder formelle feil, og i mindre grad overprøver de skjønnsmessige vurderingene for vedtaket. Ansatte i NAY jobber gjerne både som saksbehandlere og attestanter parallelt. Dersom bruker får avslag kan bruker sende klage på vedtaket. Da er det i utgangspunktet opprinnelig vedtaksinstans som behandler klagen, og hvis de opprettholder det opprinnelige vedtaket behandles klagen på nytt hos **saksbehandlere i Nav Klage og anke** (K&A).

Ansatte ved Nav-kontor, Nav Arbeid og ytelser, og ved Nav Klage og anke, kan ved behov også søke hjelp hos *Rådgivende overlege* (ROL). Dette er Nav sine egne leger som brukes for å gi sakkyndig helsemessig vurdering av dokumentasjon som

foreligger om en arbeidstaker. Noen er ansatt for å rådgi på kontornivå, mens andre gir råd til NAY eller Klage og anke. I dette prosjektet har vi kun intervjuet ROL som gir støtte til kontornivået.

Vi har også intervjuet *fagressurser* på fylkesnivået og ved Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse har ansvar for fagutvikling og formidling av relevant kunnskap til andre ansatte i fylket og i ytelseslinjen.

Rekruttering

Rekrutteringen foregikk via forespørsel til kontaktpersoner i Nav Trøndelag, Nav Innlandet, og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Forskergruppen sendte inn en forespørsel om informantgrupper vi ønsket å snakke med for å kunne belyse problemstillingene i prosjektet. Kontaktpersonene våre ved fylkesnivåene og i direktoratet videreformidlet forespørselen til aktuelle informanter. Kontaktinformasjon til informantene som takket ja til å delta ble deretter formidlet til forskergruppen, som avtalte intervju direkte med hver enkelt informant.

Tabell 1 - Informantgrupper, tilhørighet og antall

Rolle (organisatorisk plassering)	Trøndelag	Innlandet
Veileder (kontor)	5	5
Beslutter (kontor/fylke)	5	4
Saksbehandler/Attestant (NAY)	4	4
Rådgivende lege (fylke)	2	2
Nav fylke (fylke)	1	3
Klage og anke (klageinstans)	3	
Ytelsesavdelingen (direktorat)	1	
Totalt	39	

Et informasjonsskriv som beskrev formålet med prosjektet, ble lagt ved når den første henvendelsen til potensielle informanter ble sendt ut. Her ble det gjort rede for hvorfor de var valgt ut som potensielle informanter til studien, behandling av personopplysninger, rettigheter med tanke på anonymitet, og mulighet for klage.

Datainnsamling

Datainnsamlingen er gjennomført gjennom individuelle intervjuer. Dette ble valgt fordi det gir en trygg arena for deltakerne til å snakke fritt om sine erfaringer på temaer som kan være sensitive (Willig, 2008), eksempelvis temaer som omhandler kritikk av egen organisasjon.

Før prosjektet startet ble utvalget og utvalgsstørrelsen bestemt på bakgrunn av hva som ble vurdert å være tilstrekkelig informasjon for å svare på forskningsspørsmålene også med hensyn til variasjon i geografisk plassering, ulike roller og enheter. Vi estimerte dermed at vi trengte ca. 40 intervjuer.

Før intervjuene ble det utviklet en intervjuguide med fire hovedtemaer som omhandlet (1) uføretrygd og skjønnsutøvelse, (2) hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5, (3) kriteriene beskrevet i folketrygdloven §12-5, og (4) ulikhet i forståelse og kulturelle praksiser. Intervjuguiden ble sendt til referansegruppen for prosjektet, som kommenterte på utkastet og kom med forslag til endringer. Intervjuguiden tok også inn noen spørsmål basert på foreløpige resultater fra den juridiske arbeidspakken i prosjektet (Billbo & Wibye, 2024).

Intervjuene ble gjennomført digitalt via Microsoft Teams mellom januar og september 2024. Det var to forskere til stede på nær alle intervjuer, der den ene hadde hovedansvar for intervjuet, mens den andre tok notater og kom med oppfølgingsspørsmål underveis. Informert samtykke ble innhentet før intervjuet startet, og intervjuene ble tatt opp på lydfil. Totalt ble det gjennomført 39 intervjuer. De fleste intervjuene hadde en varighet på rundt 60 minutter, mens et fåtall hadde noe lengre varighet.

Analysetilnærming

Det er ikke noe fasitsvar på hvor mange intervjuer som må til for å si at en har tilstrekkelig data i kvalitative og fenomenologiske studier (Malterud et al., 2016), og forskergruppen evaluerte behovet for flere intervjuer i hver informantgruppe underveis. Informantene var i stor grad delingsvillige og vi vurderte at intervjusamtalene gav rike og nyanserte data om fenomenet. Vi opplevde en tematisk konsensus blant informanter for hver informantgruppe, og at nyansene var tilstrekkelig belyst, og besluttet derfor etter 39 intervjuer at vi hadde tilstrekkelig informasjon til å kunne belyse problemstillingene for studien.

Analysene baserer seg på deskriptiv fenomenologi hvor informantenes opplevelse av fenomenet står i fokus (Willig, 2008). I dette tilfellet vil det være hvordan de forstår skjønnsutøvelse og hensiktsmessighet knyttet til folketrygdloven §12-5. Denne inngangsvinkelen legger hovedvekten på informantenes opplevelse av sin situasjon fra sitt perspektiv, og vil være mindre opptatt av en eventuell mer «objektiv» sannhet. Derfor vil oppfattelsen av fenomenet variere basert på informantenes bakgrunn, holdninger og erfaringer (Willig, 2008). Analysene ble gjennomført basert

på tematisk analyse, som er en fleksibel og stegvis tilnærming til fenomenologisk analyse av kvalitativ data (Braun & Clarke, 2006).

Tematisk analyse som metode innebærer å gå frem og tilbake mellom ulike faser av analysen for å bygge temaer fra koder. Den første fasen handler om å gjøre seg kjent med data, hvor transkripsjoner av intervjuene ble lest av forfatterne for å få et overordnet inntrykk av innholdet. Preliminære koder, mønstre, og temaer ble identifisert som en start på kodingsprosessen. Etter denne fasen møttes forfatterne for å gå gjennom de foreløpige tankene. Steg to handler om å kode det innholdet i transkripsjonene som svarer på forskningsspørsmålene i studien og samle disse til kjerne kategorier som et steg på veien til temaer. Steg tre er en datareduksjonsprosess der innholdet i kodekategoriene blir tolket og samlet til temaer. Dette ble gjort for hver informantgruppe, og de tematiske funnene per ansattgruppe ble også diskutert blant forfatterne. Deretter lagde vi temaer på tvers av informantgruppe som gjenspeiler hovedtrekkene i datamaterialet sett opp mot forskningsspørsmålene. I steg fire ble temaene sjekket opp mot kodene og kodekategoriene for å se om de endelige beskrivelsene av temaene stemte overens med kodene, og også hadde hensyntatt ulikheter i beskrivelser mellom informantgrupper. I dette steget ble så temaene videreutviklet og revidert for å passe med datagrunnlaget som helhet, og videreutviklet til fire hovedtemaer som hensyntar de ulike perspektivene fra de ulike informantgruppene. Alle forfattere hadde flere møter for å diskutere, definere, og revidere de endelige temaene og for å kunne gi en presis og sammenhengende formidling av dataene. Steg fem går ut på å raffinere og definere hva temaene inneholder og ikke inneholder, og navngi dem, mens steg seks omhandler å produsere en fortelling om innholdet koblet til forskningsspørsmålene og illustrert av rike og beskrivende sitater (Braun & Clarke, 2006).

Etiske betraktninger

All deltakelse var basert på skriftlig og muntlig informasjon om studien og deltakerne gav sitt samtykke før intervjuene startet. Deltakerne ble informert om at deltakelse var frivillig og at de kunne trekke seg og sine data fra studien når som helst uten å oppgi noen grunn. Ingen valgte å gjøre dette. Deltakerne ble også informert om at funnene ikke vil kunne spores til enkeltindivider, og at Nav som deres arbeidsgiver og finansør av studien ikke vil ha tilgang på materialet.

Studien ble meldt til Sikt (Kunnskapssektorens tjenesteleverandør) for personvern vurdering (Ref: 704824), og ble godkjent før datainnsamling fant sted.

Resultater

Formålet med studien var å undersøke hvordan hensiktsmessighet forstås i ulike roller og enheter i Nav. Resultatene fra analysene viser at forståelsen er relativt lik blant ansatte i Nav. Det er ingen vesentlige forskjeller på tvers av geografiske enheter på samme nivå, og informantene opplever også at forståelsen innad på enhetene er ganske omforent, men at det er i de «vanskelige sakene» en kan oppleve uenighet. Likevel ser vi at forståelsen og praksis varierer avhengig av hvilken rolle en har i organisasjonen. Gjennom analysen har vi kommet frem til fire hovedtema som vil belyse hvordan ansatte i Nav som jobber med uføretrygd forstår hensiktsmessighet og de ulikhetene i tolkninger og praksis som eventuelt finnes mellom ulike grupper av ansatte. De to første temaene som handler om at det er et **todelt formål** med gjennomføring av hensiktsmessige behandlinger og tiltak, samt **ulik nærhet til bruker** for de ulike rollene, beskriver hvordan informantene forstår hensiktsmessighet. De to siste temaene, **behandling og de juridiske helhetsvurderingene**, og **det generelle og det spesifikke**, sier noe om hvordan forståelsen av hensiktsmessighet påvirker skjønnsutøvelsen i praksis.

Et todelt formål med det hensiktsmessige

Vi ser av datamaterialet at det er særlig to måter å forstå hensiktsmessighet på. Det første handler om at det som er hensiktsmessig av tiltak og behandling er det som kan finne, utnytte og utvide rommet for muligheter hos brukeren. Dette er en forståelse som mange av veilederne og beslutterne vektlegger. Det betyr at det som er hensiktsmessig er det som bidrar til bedring for brukeren og til å finne ut hva som er mulig og som gir størst mulig sjanse for å få brukeren i jobb og å unngå et varig utenforskap. Hva som er hensiktsmessig vil derfor avhenge av konteksten til brukeren. Her må en se situasjonen til brukeren opp mot konkrete faktorer som eksisterende jobb, arbeidsmarkedet og tilgjengelige jobber, og andre kriterier, som alder, utdanning og evner.

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

Tilsvarende oppfatninger finner vi hos flere av de rådgivende legene (ROL), som forstår sin egen rolle som en sparringspartner for veileder. Dette handler både om å gi råd om hvordan man skal tenke på hensiktsmessighet, blant annet at behandlingen

skal være hensiktsmessig mot en kontekst, til en type jobb, eller for en type situasjon.

Den andre forståelsen handler om hvordan hensiktsmessighet forstås for saksbehandlerne. Her knyttes hensiktsmessighet mot tiltak eller behandling som må gjennomføres for at vilkårene for ytelse skal være oppfylt. Dette påvirker også veilederne på kontornivå som er bevisste hvilke krav som foreligger for at en person skal få innvilget uføretrygd i senere instanser i saksbehandlingen.

«Det er noe med den lærte erfaringen i Nav- kontoret. Vi vet hvor mye eller hvor lite som skal til for å få gjennom en sak, og da handler det kanskje om å få en mindre sak på lista til neste uke. De store sammenhengene i oppdraget vårt blir litt borte i hverdagen» – Beslutter (#14)

I forvaltningen tolkes kravet for hensiktsmessighet strengt. Det strenge kravet handler også om å belyse saken på en god nok måte. Hensiktsmessig behandling og tiltak forstås derfor som noe som gir ny informasjon om saken. Eksempelvis at arbeidsevnen likevel ikke ble økt som følge av behandlingen, eller at arbeidsevnen ble fastsatt ved å observere bruker i et tiltak eller jobb. Dermed snakker veilederne om at en ofte må bruke tid og gjøre det en kan for å få belyst saken tilstrekkelig og ikke sende den fra seg for tidlig. Dette handler også om å unngå en innlåsningseffekt mot uføretrygd.

«[...] at man ikke prøver ut de mulighetene som er, at man ikke skaper arbeidshåpet, og ikke bruker de ressursene som finnes i personen. For de trenger å prøve ut det de er kapable til. Kan vi avverge, må vi gjøre det. Men ressursene er for små. Jeg tror muligheter kan glippe fordi vi forhaster oss fordi vi må bli ferdige med saker. Og når den syke ikke er motivert heller. Det er kjempedumt. Fullt av dilemmaer i disse sakene.» – Veileder (#23)

Dette todelte formålet i oppfølgingen som handler både om å øke og fastsette arbeidsevnen beskrives av informanter på flere nivå. Likevel ser vi at informantene tettest på bruker (veileder, beslutter, ROL) presiserer viktigheten av at hensiktsmessig oppfølging skal handle om å fronte et hjelpeapparat som undersøker mulighetene til å øke arbeidsevnen.

Forståelsen avhenger av nærhet til bruker

Hvordan hensiktsmessighet forstås er avhengig av hvor en er i organisasjonen. Veilederne opplever at NAY forvalter loven strengere enn det de på lokalkontoret

gjør. Dette fordi de som veiledere også skal skape en relasjon til brukeren, som skal påvirke, oppmuntre, og motivere bruker. Det er likevel ikke alltid at brukers forventninger står i stil med de kravene som stilles i loven om hva en må gjennomgå før en har rett på uføretrygd. Brukere kan oppleve seg selv som svært syke og kan ha lave forventninger til at behandling eller tiltak skal kunne bedre arbeidsevnen. Her beskriver veilederne viktigheten av å skape en felles forståelse av hva formålet er og hva som er hensiktsmessig for å nå dette formålet. At det handler nettopp både om å finne muligheter og avklaring.

Saksbehandlere med større avstand til bruker vil i større grad vektlegge gjeldende rettspraksis enn hva brukerne selv sier, og vil ofte ha en strengere tolkning av hva som er hensiktsmessig. Her blir det som er hensiktsmessig oftere tolket som all mulig behandling som kan øke arbeidsevnen, og har som utgangspunkt at tiltak skal gjennomføres før en kan si at det som er hensiktsmessig er utprøvd. Derfor argumenterer også informantene i forvaltningen med at en også må gi bruker en større forståelse av de ulike rollene og kravene i systemet.

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

Dette handler blant annet om å justere brukerens forventninger om hva som er hensiktsmessig. For eksempel gjennom å betrygge dem om at det som skal gjennomføres også handler om å se hvorvidt det er mulig uten at de blir helsemessig verre, og ved å fastsette hva arbeidsevnen faktisk er. Her beskriver veiledere at de har en rolle som motivator der en viser verdien av å stå *noe* i jobb, men at de også har muligheten til å sette krav ved å lene seg på at det som er hensiktsmessig og må gjennomføres, er det systemet krever.

Siden de ulike rollene har ulik nærhet til bruker, er det flere som peker på at det er viktig med god dokumentasjon som kan gi en lik tolkning av situasjonen. Dette vil bidra til å sikre at saksbehandlere hos NAY og kontornivået vurderer saken ut fra likartede premisser. NAY har ikke personlig kontakt med brukerne og det er ikke alt som kan dokumenteres like godt, og dermed vil NAY også gå glipp av disse vurderingene.

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

Dette kan eksempelvis handle om kvaliteten og omfanget på det som er gjennomført, eller kontekstuell informasjon som arbeidsmuligheter og geografi.

*«En kan si at en har vært til fysio i ti år, men så er det fem timer et år og noen timer mange år senere. Jevnlig behandling må dokumenteres også.»
– Saksbehandler Klage og anke (#35)*

Resultatene peker derfor på behovet for å synliggjøre faktorene som kan påvirke vurderingene om hensiktsmessighet i saksdokumentasjonen.

Behandling og de juridiske helhetsvurderingene

Informanter på flere nivåer beskriver at hensiktsmessighet i praksis handler om helhetsvurderinger. Dette gjelder både der en forsøker å finne løsninger som utnytter restarbeidsevnen best mulig, men også med tanke på å vurdere om villkårene for ytelse er møtt. Det handler for mange om å øke muligheten for verdige liv, og i disse vurderingene vil kompetanse, arbeidsoppgaver, funksjonsevne, og alder spille inn for hva som er hensiktsmessig for å oppnå dette målet. Det betyr at mulighetene som finnes er avhengig av helse, interesser, evner, utdanning og motivasjon.

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

Til tross for at en er enige om at hensiktsmessighet handler om helhetsvurderinger er de likevel også klare på at helse vektlegges mest. For flere av veilederne og beslutterne handler hensiktsmessig behandling om hvorvidt behandlingen har virkning for å bedre funksjon.

ROL er opptatt av at diagnose og symptomtrykk har liten betydning isolert sett, og at en må se til funksjon når en vurderer hva som er hensiktsmessig. Funksjon sier noe om hva en kan få til, til tross for dårlig helse. Dette har betydning for hva en forsøker å bedre gjennom tiltak og behandling. Derfor er det de medisinske opplysningene knyttet mot hvilke oppgaver personen ikke kan gjøre på jobben som er relevante, og ikke de medisinske opplysningene i seg selv.

«Jeg kan gi en forenklet illustrasjon: Han hadde personlighetsforstyrrelse, overvekt og kneproblemer, så mener jeg at jeg hadde kartlagt han på riktig måte for å finne jobb. [...] overvekten og det fysiske var ikke noe hinder for han. Han hadde egentlig en veldig teoretisk jobb og det var ikke noe problem i forhold til det, men det han slet med var personlighetsforstyrrelsen. Det gav han utfordringer. [...] Så får vi i retur at de vil ha han ned i vekt fordi kneproblemene blir jo mindre. Så svarte jeg og sa «men det er ikke problematikken». Så tar ytelseslinjen og vurderer den igjen, og da legger de det framfor [sin] rådgivende lege og spør «vil vektnedgang gi økt arbeidsevne?» I 99% ville det gjort det, så han svarer «ja». Det er ikke feil det rådgivende lege sier, så [brukeren] fikk avslag på uføre. Han gikk ned i vekt, men fikk ikke jobb. [...] Problemet er: Kan vektproblemet gi kneproblemer? Ja, men da har du fokus på medisin. Dette er en veldig tydelig sak, men vi gjør jo disse feilene hele tiden når vi har fokuset på det.» – ROL (#1)

Spørsmål som omhandler hensiktsmessigheten av tiltak er gjerne ikke medisinske spørsmål, og derfor opplever ROL at det er utenfor deres område. I noen tilfeller vil likevel medisin kunne si noe om hensynene en bør ta ved gjennomføringen. Kriteriene i lovteksten og de kontekstuelle faktorene vil derfor spille inn på det medisinske, noe som henger sammen med at medisin som mekanistisk system løsrevet fra personen oppleves som lite fruktbart. Derfor tillater enkelte ROL å uttale seg om eksempelvis et arbeidsrettet tiltak vil føre til noe mer informasjon.

«Det er en del veiledere som spør om ROL tror [tiltak] vil bedre arbeidsevne. Vi skal jo i prinsippet forholde oss til å vurdere om et arbeidsrettet tiltak er medisinsk tilrådelig, som det heter. Det er jo det vi skal svare på. Så det blir veldig avgrensa. Jeg tillater meg av og til å si en setning om hensiktsmessighet, eller om et tiltak vil føre til mer informasjon. Hvis vi ser at det er såpass dårlig funksjon at et tiltak neppe tilfører saken mer informasjon. Kanskje går jeg litt utafor mitt mandat, men jeg tenker at vi skal jo ikke bruke ressurser unødig heller i Nav-

systemet. Strikt sett så skal jeg uttale meg om det er medisinsk tilrådelig eller ikke. I forhold til helsetilstanden.» – ROL (#34)

Vektleggingen av helse og behandling i forvaltningen er tydelig hos Klage og anke, som har en relativt streng forståelse av hva som er hensiktsmessig behandling. Disse vurderer i større grad at alt skal prøves ut, og ha et visst omfang, før en kan konkludere med at hensiktsmessig behandling er gjennomført.

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

Fra denne forståelsen er det meste av behandling derfor hensiktsmessig. Det som kan gjøres for å potensielt bedre inntektsevnen skal gjennomføres, og da er det lite som utelukkes.

«Hensiktsmessig så tenker man vel bare at det kanskje er en slags sannsynlighetsovervekt for at det fører til bedring. Men det er jo ikke sånn vi vurderer det. Selv om det bare er en liten sjanse for at det kan føre til bedring, så kan det være hensiktsmessig.» – Saksbehandler Klage og anke (#38)

Flere av informantene hos Klage og anke beskriver at dette med hvilke krav en skal sette til behandling og helhetsvurderinger, er vanskelig tematikk. De opplever at tersklene for hva som skal gjennomføres av behandling har blitt strengere over tid. Eksempelvis vil brukers motivasjon og den potensielle effekten av behandling ha liten betydning, siden kravet er at en skal prøve det som kan prøves, og det er vanskelig å vite på forhånd hvordan det vil gå.

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

Andre i forvaltningen beskriver at vurderinger av terskelen for hva en skal kreve, avhenger av evne til å gjøre helhetlige vurderinger og å ha et bevisst forhold til rettspraksis. Informantene i denne studien er dermed i stor grad enige i at kriteriene i lovtekstens andre ledd samspiller, og at en sjelden vurderer disse i isolert.

Beskrivelsene fra veilederne er likevel at en opplever at konteksten blir tatt for lite hensyn til i saksbehandlingen, og at en burde være mindre streng der kriteriene tilsier det.

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

I vurderingen av helheten henviser informantene dermed til at det skal legges vekt på disse kriteriene i lovteksten. Av enkeltkriterier er alder er det som oftest trekkes frem. Det er gjennomgående enighet om at alder har stor betydning for hva som anses som hensiktsmessig, og at en ved lav alder vil bruke lenger tid og vurdere mer behandling og flere tiltak som hensiktsmessig. Det vil si at jo flere år en potensielt har igjen av arbeidslivet, jo strengere vurderes de andre kriteriene.

Det andre kriteriet som omtales mye er mobilitetskriteriet. Dette omhandler hvorvidt vedkommende har arbeidsmuligheter dersom han eller hun pendler eller flytter. Mobilitetskriteriet omtales som et sovende kriterium, og blir i praksis lite praktisert da det som regel er mange andre hensyn å ta høyde for. Her snakker informantene f.eks. om familiesituasjon, om det er barn i skolealder eller om en har en partner som jobber, som vil gjøre flytting eller lang pendlervei lite fornuftig. Når det gjelder mobilitetskriteriet, trekkes to aspekter frem. Det første er mobilitet for å få gjennomført hensiktsmessig behandling og tiltak i oppfølgingen, og det andre handler om mobilitet for å finne egnet jobb. For det første momentet opplever informantene at en som regel får gjennomført det en trenger av tiltak og behandling i nærområdet, og for det andre momentet så er det sjelden at dette kravet om pendling eller flytting for å finne jobb blir praktisert eller er relevant. Informantene argumenterer her for at de fleste nærmiljø har relevante type jobber i sitt nedslagsfelt, og at en dermed kan vurdere brukerens situasjon opp mot de ulike arbeidstypene.

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

Dermed har en både arbeidsmuligheter lokalt, men også muligheter til å få økt og vurdert arbeidsevnen uavhengig av kravet om flytting eller pendling. Flere informanter i forvaltningen poengterer også at det ikke er relevant for ytelsen om du utnytter din arbeidsevne. Enten har du krav på (gradert) uføretrygd eller ikke, og

om restarbeidsevnen kan utnyttes dersom du flytter er irrelevant. Derfor beskrives mobilitetskravet ofte som en stille vurdering. Det er et krav, men det er få eller ingen eksempler på at søkere har fått avslag på grunn av at de ikke flytter.

Det generelle og det spesifikke

Informantene beskriver at vurderingene av om det er gjennomført hensiktsmessig behandling handler om samspillet mellom det som er forventet og den helhetlige vurderinger som gjøres. Saksbehandlere i forvaltningen tar utgangspunkt i hva som er forventet for diagnosen, eksempelvis anbefalte behandlinger i medisinsk håndbok, og bruker trygdemedisinsk praksis og kontekstuelle faktorer for å gjøre en individuell vurdering. En informant stiller seg spørsmålet om det vil stille seg annerledes om en tar utgangspunkt i funksjon – hva kan en gjøre gitt konteksten og hvordan helsen er til hinder. Deretter kan en se på hva medisinsk håndbok har å si for hva som kan være hensiktsmessig, før en til slutt lener seg på trygderettslig praksis.

Helhetsinntrykket blir derfor avgjørende i de tilfellene «noe mangler». Informantene beskriver at det sjelden er en enkelt ting som gjør at en vurderer at vilkårene *ikke* er fylt. Begrunnelser på hvorfor ting ikke er forsøkt er derfor viktige for at forvaltningen skal danne seg det samme bildet som de aktørene som er tettere på bruker. Dette kan eksempelvis være utslagsgivende der en ikke har klarlagt forholdet mellom de utfordringene en har på arbeidsplassen og de medisinske opplysningene. Det betyr også at dersom det gjenstår behandling som ikke er prøvd eller at en sak er for lite dokumentert vurderes det ofte som om vilkårene ikke er oppfylt. Streng praksis understrekes ved at medisinske vurderinger også må begrunnes, og at det blir vanskelig å legge vekt på påstander uten denne begrunnelsen.

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

ROL er som nevnt opptatt av at en diagnose sier lite i seg selv. Noen personer får til mer eller mindre med samme helseutfordringer. Disse faktorene er vanskelig å ha oversikt over for ROL og er noe fastlegen må si noe om. Ofte kan fastlegen si at en behandling ikke vil hjelpe og dermed ikke være hensiktsmessig, mens ROL vil sitte med mange eksempler på situasjoner hvor behandlingen hjalp. Det er heller ikke noen nødvendig sammenheng mellom symptomtrykk og sannsynlighet for vellykket rehabilitering og behandlingssuksess, og derfor må en ofte gjøre et forsøk på behandling uansett.

«[...] noen diagnoser er det jo konkret behandling for og andre diagnoser er det jo ikke så mye konkret. Det er bare å prøve litt forskjellig. Ja, se om noe funker så.» – Saksbehandler NAY (#2).

Derfor er informantene opptatt av at en må få frem forklaringer fra fastlegen på hvorfor de mener at en eventuell behandling ikke er hensiktsmessig. Begrunnelse for og imot de valg en tar må derfor beskrives. Derfor blir rådene fra ROL også ofte basert på generelle anbefalinger, mens fastlegen må ta stilling til det spesifikke kliniske tilfellet.

Det gjøres derfor en helhetsvurdering i forvaltningen som tar utgangspunkt i hva en kan finne om behandling ut ifra diagnoser, og at en også ser på andre faktorer gjennom vurderingene og beskrivelsene fra de andre aktørene.

«Vi opparbeider oss en ganske stor lekmanns-medisinsk faglig kompetanse. [...] så vi har noen forventninger for hva vi skal finne av behandling ut ifra diagnoser. Det blir helhetsbildet, ut ifra den funksjonsbeskrivelsen som kommer fra både lege og Nav-kontoret og eventuelt tiltaksarrangør ut ifra det vi vet [...] om hvilke type behandling som er rimelig med disse plagene her.» – Saksbehandler NAY (#4)

Tilsvarende beskrivelser ser vi også når informantene snakker om brukernes tåleevne. Om en behandling oppleves som byrdefull er også individuelt, og hva folk tåler varierer fra person til person. Et vesentlig poeng som trekkes frem her handler om hvorvidt det som kreves fører til en varig forverring av helsetilstanden, eller om det er midlertidig, hvor en i så fall kan kreve mer. En informant i klageinstansen beskriver sin oppfattelse av «Sivilombudsaken» der forverring av brukers helse ved gjennomføring av behandling i liten grad ble hensyntatt (Sivilombudet, 2023).

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

Informantene beskriver selv at de opplever relativt lik oppfatning av hvor terskelen for hensiktsmessighet skal være, og at det praktiseres strengt. Likevel forekommer det også variasjon i tolkningen av hva som er hensiktsmessig, som en ser av sitatet over.

Diskusjon

Resultatene fra denne studien viser at hensiktsmessighet i folketrygdloven §12-5 forstås relativt likt på tvers av enheter i Nav. Jevnt over opplever informantene at det er strenge krav til hva som skal forsøkes, og hva som kreves for at en bruker skal ha gjennomført hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak. Folketrygdlovens formålsparagraf beskriver at sikkerhetsnettet skal bidra til hjelp til selvhjelp og muligheten til verdige liv for brukerne (Folketrygdloven, 1997). Dette ser vi igjen i informantenes begrunnelser for hvorfor kravene for uføretrygd skal praktiseres strengt. Strenge krav kan ha allmennpreventive effekter der trusselen om sanksjon har en betydning for videre utprøving (Kann & Lima, 2020), og har også grobunn i befolkningen, som i liten grad tolererer uberettiget trygd (Holbæk-Hanssen, 2020). Våre informanter har også en forståelse av at kravene må være strenge fordi uføretrygd er en ytelse som kan bidra til et permanent utenforskap. Dette henspiller til at få kommer seg ut i arbeid igjen etter at de har begynt å motta ytelsen (Kalstø & Danielsen, 2022). Selv om oppfølging fra Nav ikke nødvendigvis er avhengig av ytelse, vil det i praksis være få som får oppfølging på uføretrygd. En avklaring til uføretrygd kan dermed både påvirke forutsetningene for å komme tilbake til arbeid, samtidig som oppfølgingen fra Nav vil være mindre enn den ville vært på AAP (Nicolaisen & Kann, 2019).

Det er også et grunnleggende forvaltningsprinsipp at saken må være belyst så godt som mulig før offentlige vedtak, noe som også blir beskrevet av informantene i denne studien. Dermed blir også regelverket tolket dithen at sakene skal være godt opplyst, noe som også krever at terskelen for hva som anses som hensiktsmessig praktiseres strengt. Informantene i denne studien er også tydelig på at i de fleste tilfeller er man enig i hva som er hensiktsmessig, også på tvers av forvaltningsledd, men at det er i de vanskelige og komplekse sakene man kan oppleve uenighet. Dette synliggjøres i statistikken, der 60% av brukerne i 2018 ble avklart til uføretrygd før AAP-perioden var over, noe som taler for at veileders og brukers oppfølging i mange tilfeller gir rask og tilstrekkelig avklaring (Kann & Dokken, 2019).

Det er også store geografiske forskjeller i andelen uføre (Kalstø & Danielsen, 2022). I denne studien finner vi ikke forskjeller i forståelse eller kulturelle praksiser mellom geografiske enheter eller fylker. Dette styrker antagelsen om at det i større grad er andre faktorer som seleksjon i brukere, flyttemønstre og arbeidsmarked som har betydning for forskjellene i uføretrygd (Kalstø & Danielsen, 2022).

En sosialfaglig eller juridisk forståelse av hensiktsmessighet

Til tross for enighet om at vilkårene skal praktiseres strengt ser vi av resultatene at det er nyanser som angir forskjeller i oppfattelse av hvordan en forstår hva som er hensiktsmessig behandling og hensiktsmessige tiltak. Dette har også har påvirkning på hvordan oppfølging og saksbehandling foregår i praksis. Hovedforskjellen kan i stor grad knyttes til hvilke roller og ansvarsområder en har i uføretrygdsaker. Der veilederne har en forståelse av hensiktsmessighet som knyttes til å finne muligheter for brukeren har forvaltningen i større grad et fokus på om saken er godt nok belyst.

Ulik forståelse kan henge sammen med tidspunktet de ulike aktørene blir involvert. For veiledere vil hensiktsmessighet handle om utprøving underveis i et oppfølgingsløp der en i større grad knytter begrepet til hva som er fornuftig for å hjelpe en bruker. I denne fasen av oppfølgingen har veileders skjønn stor betydning, herunder hva de gjør selv i oppfølgingen og hva de overlater til tiltaksarrangør å vurdere (Nicolaisen, 2017). For forvaltningen vil vurderingene skje på et gitt tidspunkt, der saken har blitt oppsummert og en vil gjøre en juridisk vurdering av hensiktsmessighetskravet er oppfylt. Dette vil omhandle om saken er godt nok belyst eller om det fortsatt er uklarheter knyttet til muligheter for bedring eller hvor stor arbeidsevnen er. I denne sammenheng betyr dette at noe som vil gi ny informasjon om brukerens arbeidsevne vil være nødvendig.

Vi ser likevel også at veilederne tar inn over seg vurderingene som gjøres i forvaltningen og justerer oppfølgingen for å møte kravene her. Dette kan føre til at brukere veiledes til å gjennomgå tiltak og behandling som ikke bestandig anses som hensiktsmessige for å bedre arbeidsevnen, men for å tilfredsstille kravene for uføretrygd i forvaltningen. Når stønadperioden går mot slutten vil en undersøke om vilkårene er oppfylt (Ekelund, 2022), og fokus går dermed sannsynligvis fra å finne muligheter til å avklare. Tidligere forskning viser også at det har vært lagt vekt på å gjøre grundige avklaringer og utprøving av arbeidsevne før uføretrygd vurderes (Lysø & Nossen, 2019). Hopsnes-utvalget (2023) konkluderte likevel med at sakene ofte ikke er godt nok utredet før vedtak fattes.

Betydningen av ulik nærhet til bruker

Vi ser i denne studien at det er noe forskjell på en sosialfaglig og juridisk forståelse av hensiktsmessighet. Dette blir synliggjort i en ulik forståelse mellom lokalkontorene og forvaltningen om hva som kreves før en sak skal vurderes som ferdig avklart, og at forventningene til bruker heller ikke alltid samsvarer med de strenge vilkårene i loven.

På grunn av disse ulikhetene i forståelse ser vi at informantene på flere nivåer vektlegger viktigheten av forventningsavklaring mot bruker med tanke på hvordan prosessen med gjennomføring av hensiktsmessig behandling og tiltak foregår. Som vi ser av denne studien kan det være forskjell på hva som oppleves som hensiktsmessig for å øke arbeidsevnen kontra for å avklare arbeidsevnen. Dermed kan inngangen og forventningene til hva som anses som hensiktsmessig også ha betydning for fokuset i oppfølgingen og saksbehandlingen. Brukere er ofte ukjente med prosessen og trenger dermed tid og informasjon for å forstå hvorfor tiltak blir gjennomført (Nicolaisen & Lima, 2015). Derfor har det tidligere også blitt anbefalt å bevisstgjøre brukere om prosessen og todelingen med oppfølgingen (Ekelund, 2021a, 2021b).

Veiledere har fokus på oppfølging, men kravene i forvaltningen ligger også som et bakteppe i valg av aktivitet, og veilederne er bevisste på at fokuset på inntektssikring ikke må komme for tidlig. Tidligere har en også beskrevet viktigheten av gode forventningsavklaringer som tilsier at formålet med oppfølgingsløpet skal være å finne løsninger for arbeid og aktivitet (Ekelund, 2021a), og at fokuset ikke for raskt snus mot hva som er hensiktsmessig knyttet til inntektssikring (Ekelund, 2022). For tidlige avklaringer kan også være problematisk siden arbeidsevnen ikke nødvendigvis er tapt for alltid, og fleksibilitet i ordningene vil kunne bidra til at en får identifisert hvilke arbeidsmuligheter personen vil ha, noe som kan gi færre på uføretrygd (Bragstad, 2023). Likevel kan en gjøre skjønnsmessige vurderinger om forlengelse av stønadsperioden, hvis det er en mulighet for å øke arbeidsevnen (Kann & Grønlien, 2024). Dermed er det vurderingene til veileder som også bestemmer hvor lenge en skal forsøke. Der det er mulig vil veiledere avvente og prøve flere ting som ansees hensiktsmessig for å bedre inntektsevnen, og hvis det ikke er mulig vil de søke å gjennomføre det som kreves med tanke på inntektssikring (Lande, 2023). Det er en tydelig tendens i forskningen at en har behov for å bruke tid for å finne muligheter som kan utnytte arbeidsevnen (Myhre, 2021). Dermed kan en streng praksis som skal bidra til å finne muligheter for å øke arbeidsevnen fremstå som fornuftig, gitt at en har tilstrekkelig tid, rom og forståelse fra bruker til å kunne gjøre dette.

Vektlegging av medisinske- og helhetlige vurderinger

Våre informanter på alle nivå er tydelige på at det blir gjort individuelle og helhetlige vurderinger av om kriteriene for hensiktsmessighet er oppfylt. At innvilgelser er kontekstsensitive kan en også se gjennom f.eks. større innvilgelse av uføretrygd til enslige foreldre (Kalstø et al., 2024). Likevel er oppfattelsen at en praktiserer behandlingsvilkåret strengere i forvaltningen enn på kontornivå. En streng vektlegging av helse på bekostning av mer helhetlige vurderinger kan også

ha en sammenheng med regelverksendringer rundt inngangsvilkår til AAP, der en i rundskrivet til AAP fra 2018 fjernet betydningen av brukerens «interesser» og «ønsker», og presiserte at sykdom, skade eller lyte skal være en vesentlig årsak til den nedsatte arbeidsevnen (Lande, 2019). Trenden er også i tråd med Billbo & Wibye (2024) som finner en tendens til at medisinskfaglig skjønn har blitt sterkere vektlagt i trygderetten i 2022 enn i 2014.

Informantene i denne studien beskriver at vurderinger om hensiktsmessig behandling er vanskelige vurderinger. Medisinske fremskritt skjer kontinuerlig, noe som kan ha betydning for både hva som anses som hensiktsmessig behandling, og hvilken type arbeidsrettet oppfølging og tiltak en kan tilby ulike brukere (Brage & Thune, 2015). For lidelser med veletablerte behandlinger oppleves det som hensiktsmessig at disse skal gjennomføres slik at bruker kan øke sin arbeidsevne før eventuell fastsettelse av denne. For andre diagnoser er det mer usikkert hvilken behandling som bør gjennomføres. Rundskrivet beskriver også at all behandling skal være uttømmende forsøkt, hvor det er ikke krav om sannsynlighetsovervekt for behandlingseffekt, men det må være en viss mulighet for bedring (Arbeids- og velferdsetaten, 2000). Informantene i forvaltningen i denne studien beskriver at de vurderer hva som er forventet for en type lidelse, og ser på begrunnelser ved avvik fra det forventede. På bakgrunn av dette gjør de skjønnsvurderinger knyttet til helheten. Vi ser også at forvaltningen lener seg på tungt på trygderettslig praksis i sine vurderinger. Å kjøre en sak gjennom systemet til trygderetten tar likevel tid og trygderetten vil derfor kunne være forsinket i forhold til hvor langt legeviten skapen har kommet. Dermed kan det ta tid før slike samfunnsendringer forplanter seg i rettslig praksis. Som Billbo & Wibye (2024) påpeker, er det også en fare for at de helhetlige juridiske vurderingene viker for de medisinske vurderingene. Saksbehandlere i Nav har tidligere også beskrevet at helhetssynet i skjønnsutøvelsen utfordres av blant annet tidspress og etablerte praksiser i etaten (Kane, 2015).

Noen av informantene i denne studien peker på at det er for lite fokus på å ta utgangspunkt i hva bruker kan gjøre, før en deretter ser på hvordan helse begrenser dette, heller enn å ta utgangspunkt i helsetilstand. Det er bred enighet om at et sykdomsfokus er uheldig med tanke på oppfølging og mulighet til å komme seg ut av ytelse. Spørsmålet har vært stilt tidligere om de strenge kravene til medisinsk behandling og utredning gir et unødvendig fokus på sykdom, og også legger føringer for hvilke prioriteringer en skal gjøre i oppfølgingen (Mandal et al., 2015). For de helserelaterte ytelsene er det også en fare for at et stort fokus på muligheter og ressurser kan gjøre det vanskelig å få innvilget ytelse, og bruker må heller ikke virke

«for frisk» i prosessen (Ekelund, 2023; Nicolaisen & Lima, 2015). Funnene i denne studien kan også tyde på at forvaltningens fokus på å utelukke mulighetene for bedring kan være i kontrast til å fokusere på det som styrker mulighetene, som vi ser at veilederne og ROL er opptatt av.

Alder, mobilitet og arbeidsmuligheter

Vi ser av resultatene at det var stor enighet om at ved lav alder er det mer som oppleves hensiktsmessig, og at en da naturlig nok må prøve mer og lenger enn for de med høyere alder. Endringer i arbeidslivet har ført til økte formelle krav til kvalifisering og mindre tilgang på ufaglært arbeid, noe som vil ha betydning for hvorvidt det finnes et alternativ til uføretrygd (Kalstø & Danielsen, 2022). For unge vil oppfølgingen og avklaringen derfor ta tid og være krevende siden de mangler utdanning og arbeidserfaring, og har ofte sammensatte psykiske og somatiske lidelser (Bragstad, 2023). Spesielt for yngre brukere tar det tid å la disse prøve ulike yrker, og det krever mye innsats fra bakkebyråkratene for å styre forventninger, motivere og gjøre brukere klare for tiltak (Nicolaisen & Kann, 2019). Selv om det da er et vesentlig poeng å få belyst saken på en god måte, må en også hensynta at AAP-perioden ikke skal være unødvendig lang, men skal gjøre mottakeren i stand til å jobbe eller avklare om mottakeren fyller vilkårene for uføretrygd (Ot.prp. nr. 4 (2008-2009), 2008). Det er dermed et paradoks mellom målsetningen om rask avklaring (Kann & Dokken, 2019), og tidsbruken som informantene i denne studien påpeker trengs for å kunne finne muligheter som gjør unge brukere i stand til å anvende sin restarbeidsevne.

Det er heller ikke en automatisk sammenheng mellom helsetilstanden og mulighet til å arbeide. Derfor vil arbeidsmarkedet ha stor betydning for om personer med redusert helse har mulighet til å få seg jobb og arbeide (Kalstø & Danielsen, 2022; Kann & Kristoffersen, 2015), men også i hvilken grad en arbeidsgiver er villig til å gjøre tilpasninger (Lamøy & Myhre, 2021). Som vi ser er det også en tendens til sykeliggjøring der en ellers har få andre muligheter til inntekt til livsopphold gjennom det ordinære arbeidsmarkedet (Bakken, 2020). Spørsmålet blir likevel om den reduserte muligheten til arbeid gjør seg gjeldende i en økt sjanse for full uføretrygd. Mange uføretrygdde blir vurdert til å ha ingen restinntektsevne. Dette kan nettopp være fordi en tar hensyn til arbeidsmarked, og at de reelle mulighetene for å få små stillinger som er «omsettelige» i arbeidsmarkedet anses som liten (Riksrevisjonen, 2018). Vi ser også at en i tolkningen av at man skal være ufør til «ethvert arbeid» som beskrives i regelverk, forstås som de generelle kategoriene arbeid som anses som rimelig for bruker. Tilsvarende finner også Nicolaisen og

Kann (2019) i vurderingene som gjøres om ethvert arbeid opp mot AAP-regelverket. Informantene fra forvaltningen beskriver likevel at utnyttelse av restarbeidsevnen ikke er noe som tas hensyn til, samtidig som det beskrives at mobilitetskriteriet i liten grad blir praktisert. Dette kan være motstridende hensyn, da gradert uføretrygd i større grad burde gis dersom utnyttelse av restarbeidsevnen ikke er et vesentlig hensyn, og hvis det samtidig kreves at bruker kan utnytte sin restarbeidsevne ved å flytte eller pendle. Hvordan dette eventuelt slår ut på praksis kan ikke fastsettes på bakgrunn av denne studien, men burde undersøkes i fremtidig forskning.

Studiens styrker og svakheter

Denne studiens hovedstyrke er bruken av semi-strukturerte intervjuer med et bredt utvalg informanter i ulike roller i Nav på tvers av to fylker. Dette gir informantene et rom til å beskrive sine tanker og erfaringer fra ulike perspektiver, slik at studien får belyst fenomenet på best mulig måte. Inndeling av like informantgrupper på tvers av to fylker muliggjør også et komparativt element på tvers av geografiske enheter for å fange opp ulike kulturelle praksiser. Alle de analytiske stegene i studien ble kontinuerlig diskutert i forskningsgruppen og de endelige resultatene ble validert av alle forfatterne.

Studien har også noen begrensninger. For det første ble ansatte rekruttert ved hjelp av kontaktpersoner i Nav, og baserte seg på frivillig deltakelse. Dette kan føre til en seleksjon i utvalget der det kan tenkes at de som har mest kompetanse og engasjement for faget i større grad har bidratt til studien. For det andre kan det også tenkes at informantene i denne studien vegrer seg for å dele kritisk informasjon om egen organisasjon. Vi finner likevel varierte beskrivelser fra informantene, og vi opplever sistnevnte potensielle utfordring som i mindre grad problematisk da informantene i stor grad oppfattes som åpne og ærlige og kvaliteten på intervjuene vurderes som god.

Konklusjon

Velferdssystemet i Norge bygger opp under en streng arbeidslinje, der en skal etterstrebe høyest mulig grad av arbeid, også for de som har redusert arbeidsevne. Likevel er uføretrygd også en av grunnpilarene i velferdsstaten og vil for mange være en rettighet som skal sikre inntekt og nødvendig kilde til livsopphold. Denne studien viser at vurderinger av hva en anser som hensiktsmessig behandling og tiltak i folketrygdloven §12-5 forstås relativt likt på tvers av Nav-enheter til tross for at det eksisterer geografiske forskjeller i uføretrygd. Forskjeller i uføretrygd kan derfor i større grad knyttes til andre faktorer enn til kulturelle praksiser eller ulik fortolkning av regelverket blant Nav-ansatte.

Likevel synliggjør denne studien nyanser i hvordan hensiktsmessighet forstås som har betydning for oppfølging og forvaltning knyttet til uføretrygdsaker. Dette handler om at veiledere har i større grad en forståelse av begrepet som fokuserer på at det som er hensiktsmessig er det som bidrar til arbeidsmuligheter for bruker, mens forvaltningen legger mer vekt på en vurdering av om saken er godt nok belyst. Dette synliggjør behovet for forventningsavklaringer med brukerne og juridisk kompetanse hos veilederne. Dette vil bidra til at forståelsen av hva som er hensiktsmessig er enhetlig i etaten og hensyntar både oppfølgingens mål om å finne muligheter, samt kravene som finnes i forvaltningen.

På tvers av enheter er det også en streng forståelse av kravene om hensiktsmessighet der en legger til grunn at uprøvd behandling og tiltak som hovedregel skal gjennomføres. Studien viser også at helse og behandling blir vektlagt i saksbehandlingen, noe som kan føre til et uheldig sykdomsfokus i oppfølgingen. Vurderinger av behandlingsvilkåret er likevel komplekst, særlig fordi medisinske fremskritt til enhver tid påvirker hva som anses som hensiktsmessig behandling. Dermed er funnene i tråd med Billbo og Wibye (2024), som fant at medisinske vurderinger blir vektlagt i større grad enn de helhetlige vurderingene. Funnene i innværende studie tyder på at til større avstand en har til bruker, desto strengere tolker en kriteriet for gjennomføring av behandling.

Til tross for fokuset på behandling viser likevel resultatene at vurderinger om hensiktsmessig behandling ikke blir gjort i isolasjon, og at veiledere og saksbehandlere søker å gjøre helhetlige vurderinger. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor forventet behandling ikke stemmer med saksdokumentasjonen. Her blir det

dermed viktig at aktørene tettest på bruker beskriver begrunnelser og vurderinger for *hvorfor* dette er tilfellet.

Uføretrygd er i stor grad en permanent ytelse og for å unngå et varig utenforskap er det bred enighet om at ved lav alder vil mer behandling og utprøving av tiltak oppleves som hensiktsmessig før en avklaring til uføretrygd kan vurderes. For mange unge vil manglende arbeidserfaring og redusert helse være vanskelig å forene med et stadig mer krevende arbeidsmarked. Dette synliggjør behovet for å bruke tid til å finne muligheter som gjør at en kan øke og utnytte en eventuell arbeidsevne.

Til slutt ser vi at mobilitetskriteriet i liten grad blir praktisert da andre faktorer i mange tilfeller vil tilsi at det er lite hensiktsmessig å kreve at en person skal flytte eller pendle. Samtidig beskriver informantene at de fleste arbeidsmulighetene som er relevante som regel finnes i nedslagsfeltet til kontoret. Likevel er det fortsatt behov for mer kunnskap om hvordan mobilitetskriteriet og forventningene om eventuell utnyttelse av restarbeidsevne faktisk blir praktisert i saksbehandlingen.

Referanser

- Arbeids- og velferdsetaten. (2000). *Rundskriv til ftrl kap 12 – Uføretrygd* (Nos. R12-00). Arbeids- og velferdsetaten. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r12-00>
- Bakken, F. M. (2020). Når sammensatte problemer blir til medisinske diagnoser. *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(1), 27–41. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-8162-2020-01-03>
- Billbo, T., Mydland, Ø., Syversen, T. L., Glemmestad, H., & Solheim, L. J. (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp: En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner*.
- Billbo, T., Syversen, T. L., & Solheim, L. J. (2020). På sporet av kvalitet i saksbehandlingen av sosial-hjelpssaker ved Nav-kontor. *Fontene forskning*, 13.
- Billbo, T., & Wibye, J. V. (2024). *Hensiktsmessighet i folketrygdloven § 12-5 Delrapport 1– Det juridiske perspektiv* (No. 2). Universitetet i Innlandet.
- Brage, S., & Thune, O. (2015). Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 1.
- Bragstad, T. (2023). Unge i Nav: Fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2, 85–111.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77–101.
- Ekelund, R. (2021a). Tid, tidsbruk og fremdrift i sakene til unge AAP-mottakere. *Arbeid og velferd*, 2.
- Ekelund, R. (2021b). Utydelig til stede? Et innblikk i 80 unge AAP-mottakeres digitale aktivitetsplaner. *Arbeid og velferd*, 15(1), 63–75.
- Ekelund, R. (2022). Kan raskere avklaringer bli for raske? *Arbeid og velferd*, 3, 1–11.
- Ekelund, R. (2023). Ut av uføret—Oppfølging av unge uføre som ønsker å jobbe. *Arbeid og velferd*, 3.
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (No. (LOV-1997-02-28-19)). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19/>
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (No. (LOV-1967-02-10)). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg). Universitetsforlaget.

- Grimen, H., & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I: Profesjonsstudier. *Molander og LI Terum (red.)*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hemmings, P., & Prinz, C. (2020). *Sickness and disability systems: Comparing outcomes and policies in Norway with those in Sweden, the Netherlands and Switzerland*.
- Heum, I. (2014). Skjønn: *Perspektiver på skjønnsutøvelse i Nav*. Gyldendal akademisk.
- Holbæk-Hanssen, J. D. (2020). Holdninger til sykefravær: Hva mener befolkningen? *Arbeid og velferd*, 1.
- Kalstø, Å. M., & Danielsen, M. (2022). Store fylkesforskjeller i unge uføre. *Arbeid og velferd*, 3.
- Kalstø, Å. M., Danielsen, M., & Ekelund, R. (2024). Enslige forsørgere fra 2011 til 2023 – en todelt historie. *Arbeid og velferd*, 2.
- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat & styring*, 25(1), 26–28.
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak: Hvilke forhold kan påvirke utformingen av Navs enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser kan det ha for brukernes rettssikkerhet? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313–329.
- Kann, I. C., & Dokken, T. (2019). Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018-De fleste til uføretrygd eller jobb. *Arbeid og velferd*, 3(2019), 41–61.
- Kann, I. C., & Grønlien, E. (2024). Tilbake til fortiden? Reverserte AAP regler – igjen lettere å forlenge. *Arbeid og velferd*, 3.
- Kann, I. C., & Kristoffersen, P. (2015). Arbeidsavklaringspenger–helt forskjellig fra forløperne. *Arbeid og velferd*, 3, 105–122.
- Kann, I. C., & Lima, I. (2020). Ny lavterskelsanksjon på arbeidsavklaringspenger er lite brukt og effekten på mottakerens aktivitet er usikker. *Arbeid og velferd*, 2, 81–100.
- Lamøy, E., & Myhre, A. (2021). Mulig samfunnsgevinst av arbeid fremfor uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 2, 2021.
- Lande, S. (2019). Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk. *Arbeid og velferd*, 2.
- Lande, S. (2023). Hvorfor så sterk uførevekst blant unge i årene 2014-2019. *Arbeid og velferd*, 1.
- Lysø, N., & Nossen, J. P. (2019). Frafall fra arbeidslivet etter langtidssykemelding. *Arbeid og velferd*, 1, 19–34.
- Malterud, K., Siersma, V. D., & Guassora, A. D. (2016). Sample size in qualitative interview studies: Guided by information power. *Qualitative health research*, 26(13), 1753–1760.

- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L., & Midtgård, T. M. (2016). Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten. *SINTEF Rapport*.
- Mandal, R., Ofte, H., Jensen, C., & Ose, S. (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning. *Trondheim: Sintef*.
- Modini, M., Joyce, S., Mykletun, A., Christensen, H., Bryant, R. A., Mitchell, P. B., & Harvey, S. B. (2016). The mental health benefits of employment: Results of a systematic meta-review. *Australasian Psychiatry*, 24(4), 331–336. <https://doi.org/10.1177/1039856215618523>
- Myhre, A. (2021). Hvordan påvirker en kortere maksimal varighet på aap overgangen til arbeid og uføretrygd. *Arbeid og velferd*, 1, 3–18.
- Nav. (2025). *Utbetalingene fra Nav økte med 51 milliarder kroner i 2024*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/nyheter/utbetalinger-fra-nav-okte-med-51-milliarder-kroner-i-2024>
- Nicolaisen, H. (2017). Inkludering av unge på AAP-et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd*, 2, 35–48.
- Nicolaisen, H., & Kann, I. C. (2019). Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere. *Arbeid og velferd*, 1, 3–18.
- Nicolaisen, H., & Lima, I. (2015). Arbeidsevnevurderingen: Reell brukermedvirkning. *Arbeid og velferd*, 2, 35–49.
- NOU 2023:11. (2023). *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc4d7866cdbc4151b35df2ddb8b8f5bb/no/pdfs/nou202320230011000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp. nr. 4 (2008-2009). (2008). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2018). *Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen* (No. 1 (2018-2019)). Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2021). *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten* (No. 3:8). Riksrevisjonen.
- Schiefloe, P. M., Standal, M. I., Tilset, H. D., Gjøsund, G., & Liste Muñoz, L. (2022). *Læringspraksis og læringskultur i Nav–Arbeids-og tjenestelinjen: En ståstedsanalyse*.

- Sivilombudet. (2023). *Vilkåret om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak for rett til uføretrygd*. Sivilombudet. <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/vilkaret-om-hensiktsmessig-behandling-og-arbeidsrettede-tiltak-for-rett-til-uforetrygd/>
- Skogstad, L. F., Engebretsen, L. C., & Hillestad, C. S. (2023). Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak i NAV. *Arbeid og velferd*, 2.
- Standal, M. I., Aasback, A. W., Svendsen, S., Gjørund, G., Iversen, J. M. V., & Røe, M. (2024). *Tjenestereisen i helseaksen – en helhetlig undersøkelse av Navs oppfølging av arbeidstakere med helseutfordringer*. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Trygderetten. (2024). *Trygderetten årsrapport 2023*. Trygderetten. https://trygderetten.no/sites/default/files/2024-06/%C3%85rsrapport%202023_Trygderetten_0.pdf?v=818
- Willig, C. (2008). *Introducing qualitative research in psychology: Adventures in theory and method* (2nd ed.). Open University Press.



NTNU Samfunnsforskning AS

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

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

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

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