

En god begrunnelse vil gjøre det lettere for parten å slå seg til ro med et vedtak.

Gode begrunnelser kan tjene som veiledning for senere saker, og kan både være ressursbesparende på sikt og sørge for likebehandling.

Grundig arbeid med en begrunnelse kan redusere arbeidet både i klageomgangen og med senere korrespondanse med parten for å forklare avgjørelsen.

Begrunnelsesplikten er en viktig rettssikkerhetsmekanisme.

Kravene til begrunnelse vil bli skjerpet jo mer inngripende avgjørelsen er.

Gode begrunnelser sikrer forsvarlig saksbehandling og ivaretar tilliten til forvaltningen.



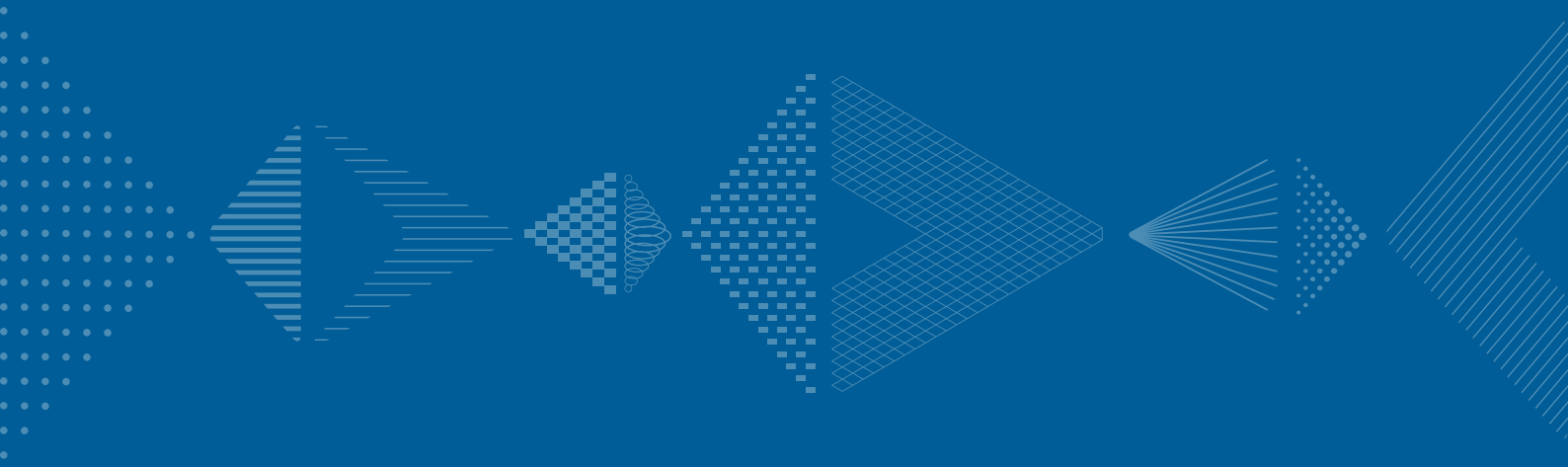
SIVILOMBUDET

BEGRUNNELSER

En veileder basert på Sivilombudets uttalelser
om begrunnelser i forvaltningen

Innhold

Innhold	2
Forord.....	3
Hvorfor skal vedtak begrunnes?	4
Når skal forvaltningen gi begrunnelse?.....	5
Hovedregel: Enkeltvedtak skal begrunnes	5
Begrunnelsesplikt i andre tilfeller	6
Hvordan skal begrunnelser gis – muntlig eller skriftlig begrunnelse?	7
Hva skal en begrunnelse inneholde?.....	8
Minimumskrav til begrunnelsen	8
Begrunnelsen må vise til hvilke regler som gjelder	8
Begrunnelsen må beskrive fakta i saken.....	9
Begrunnelsen må forklare bruken av skjønn	10
Noen saker krever grundigere begrunnelse	11
Klarspråk og kravet til begrunnelse	12
Internasjonale krav til begrunnelsen.....	13
Kan begrunnelsen være automatisert eller standardisert?	14
Typiske fallgruver i klagesaker.....	15
Ikke gjenbruk en dårlig begrunnelse fra førsteinstansens vedtak	15
Sjekk om nye klagegrunner er vurdert.....	15
Klagenemnders selvstendige begrunnelser	16
Begrunnelse og god forvaltningsskikk.....	18
Begrunnelse i ansettelsessaker.....	20
Hva skjer hvis det er mangler ved begrunnelsen?	21
Tips og råd til gode begrunnelser	22
Sjekkliste for gode begrunnelser	22



Forord

Sivilombudet uttaler seg ofte i saker som gjelder forvaltningens begrunnelsesplikt. Ombudet er kontrollorgan for alle deler av offentlig forvaltning, og har god oversikt over hvordan begrunnelser gis på tvers av organer og sektorer.

Begrunnelsesplikten er en viktig rettssikkerhetsmekanisme. Plikten til å begrunne et vedtak bygger særlig på to hensyn: For det første vil en begrunnelse gjøre det mulig for de som berøres av et vedtak å forstå vedtaket, og vurdere om en klage er aktuelt. For det andre kan begrunnelsesplikten virke bevisstgjørende for den som fatter vedtaket, og dermed kunne bidra til riktige vedtak. I tillegg kan gode begrunnelser bidra til enhetlig og konsekvent praksis.

De siste tiårene har rettspraksis utviklet kravet til begrunnelse i ganske stor utstrekning. På flere punkter er kravet til begrunnelse gradvis blitt skjerpet. Ut over dette er det likevel få andre rettskilder enn Sivilombudets uttalelser som belyser de ulike sidene ved begrunnelsesplikten. Uttalelsene fra Sivilombudet er derfor et viktig verktøy for å vise hvilke feil som oftest begås eller hvilke misforståelser som er vanligst på tvers av forvaltningen.

I dette veiledningsheftet har vi oppsummert både rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudet for å forklare hvilke krav som stilles til begrunnelser. Vi viser også fortløpende til ombudets uttalelser som illustrasjon på hva som kreves av begrunnelser i konkrete situasjoner.

Innledningsvis forklarer vi *hvorfor* det er et krav til begrunnelse. Deretter belyses *når* forvaltningen plikter å gi begrunnelser. Mest plass i veilederen er dedikert til en gjennomgang av hva en begrunnelse skal inneholde. I denne delen går vi gjennom hvilke minimumskrav til begrunnelse som finnes og hvilke deler av et vedtak som skal begrunnes. Her forklarer vi også hvordan begrunnelsesplikten kan variere ut fra hva slags vedtak det dreier seg om og hvilke konsekvenser dette har for hvordan forvaltningen skal begrunne sine vedtak. Til slutt har vi laget en rekke spørsmål som kan fungere som en sjekkliste når man arbeider med en begrunnelse.



Foto: Mona Ødegård

Vi håper at denne veilederen kan være nyttig, både som oppslagsverk for den enkelte saksbehandler som må begrunne et vedtak, og for forvaltningsorganers generelle arbeid med å forbedre kvaliteten på sine begrunnelser. Vi håper også at veilederen kan være til hjelp for den som har fått et vedtak fra forvaltningen og lurer på om begrunnelsen er god nok.

Hanne Harlem
Sivilombud

Hvorfor skal vedtak begrunnes?

Det er særlig to hovedgrunner til at vedtak skal begrunnes.

For det første skal partene i saken kunne forstå og settes i stand til å vurdere om man vil godta avgjørelsen eller om det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ, eller bringe vedtaket inn for domstolene.

For det andre tilsier en god og effektiv forvaltning at vedtak skal begrunnes, og at begrunnelsen oppfyller visse standarder. Gode begrunnelser bidrar til riktige og gode vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker og god veiledning for senere saker. Gode begrunnelser vil normalt også bidra til større tillit til forvaltningen.

Hvis et vedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet, vil dette kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil ved vedtaket. Manglende begrunnelse kan også tyde på at det er feil ved vedtakets utfall og gjøre det vanskelig for klageinstansen eller domstolene å overprøve vedtaket.

Gode begrunnelser kan føre til færre klager og spørsmål om utfyllende begrunnelse.

Gode begrunnelser bidrar til riktige vedtak, effektiv overprøving, likebehandling og god veiledning for senere saker.



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet

Når skal forvaltningen gi begrunnelse?

Hovedregel: Enkeltvedtak skal begrunnes

Forvaltningsloven § 24

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

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

Forvaltningsloven § 25

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.

De generelle kravene til begrunnelse følger av forvaltningsloven § 24 og § 25.

I forvaltningsloven § 24 står det at forvaltningen må begrunne alle enkeltvedtak, og at begrunnelsen skal gis samtidig med at forvaltningen fatter vedtaket. Alle vedtak som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», er enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Eventuelle unntak fra kravet til begrunnelse må følge av lov eller forskrift. Avgjørelse av klagesaker er også enkeltvedtak, og det følger av forvaltningsloven § 33 at kravene til begrunnelse gjelder også i disse tilfellene.

Regelverket åpner for at forvaltningen i visse tilfeller kan fravike kravet om samtidig begrunnelse, men parten kan i slike tilfeller kreve en etterfølgende begrunnelse.

Forvaltningsloven § 24 sier videre at forvaltningen ikke trenger å begrunne et vedtak som det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med. Dette kan være i tilfeller der førstinstansen innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at en part vil bli misfornøyd med vedtaket, som for eksempel at man etter å ha fått barn har krav på barnetrygd. Et annet tilfelle er der flere søkere konkurrer om de samme godene, for eksempel ved utdeling av offentlige midler til et bestemt formål. Hvis forvaltningen innvilger en søknad, trengs det ikke en samtidig begrunnelse for vedtaket. Partene kan likevel kreve en begrunnelse også i slike tilfeller. Dersom det er flere parter i en slik sak, og det må antas at (minst) én part er misfornøyd, må vedtaket begrunnes.

Forvaltningen kan i noen tilfeller også la være å gi parten en begrunnelse hvis det ikke kan gjøres uten å røpe opplysninger som parten ikke har krav på å bli kjent med. I slike tilfeller må forvaltningen sørge for at en skriftlig begrunnelse likevel finnes – typisk ved at den fullstendige begrunnelsen nedtegnes i et internt dokument i forbindelse med at vedtaket blir fattet, jf. [SOM-2017-301](#).

For noen enkeltvedtak har lovgiver oppstilt krav til begrunnelse som supplerer begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Et eksempel på dette er vedtak om unntak fra vernevedtak i naturmangfoldloven § 48 fjerde ledd, som har regler om at begrunnelsen skal inneholde en vurdering av virkningen av dispensasjonen.

Begrunnelsesplikt i andre tilfeller

Forvaltningsloven §§ 24 og 25 gjelder begrunnelser for enkeltvedtak, men forvaltningen treffer også mange avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Noen enkeltvedtak er også eksplisitt unntatt fra begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25. I tilfeller der begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke gjelder, kan en plikt til å begrunne likevel følge av andre regler, eller av normer om god forvaltningsskikk. Det er derfor viktig å være oppmerksom på om det finnes særskilt regulering av begrunnelse for avgjørelser som skal treffes når hovedregelen i forvaltningsloven §§ 24 og 25 ikke gjelder.

Eksempler på lover som stiller egne krav til begrunnelse er plan- og bygningsloven (§ 5-4 siste ledd andre og tredje punktum) og avslag på innsyn etter offentleglova § 31. Vi skriver mer om noen typetilfeller der begrunnelsesplikten ikke følger av forvaltningsloven under punktene om «God forvaltningsskikk» og «Særlig om ansettelsessaker».

Vedtak som det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med, trenger ikke begrunnes.

Begrunnelsesplikten følger hovedsakelig av forvaltningsloven, men kan også følge av andre lover og av normer om god forvaltningsskikk.

Hvordan skal begrunnelser gis – muntlig eller skriftlig begrunnelse?

Hovedregelen er at enkeltvedtak skal være skriftlige. Dette inkluderer også begrunnelsen. Hvis skriftlighet av «praktiske grunner» er «særlig byrdefullt for forvaltningsorganet», kan man la være å følge kravet, ifølge forvaltningsloven § 23. En skriftlig begrunnelse bør likevel skrives ned så raskt som det er praktisk mulig i etterkant.

Enkelte lover har også egne bestemmelser om muntlig begrunnelse ut over det som følger av forvaltningsloven, se for eksempel universitets- og høyskoleloven § 5-3 andre ledd tredje punktum.

Hovedregelen er at enkeltvedtak skal være skriftlige.

Mangel på skriftlig begrunnelse

Et eksempel på en uttalelse der Sivilombudet kritiserte mangelen på skriftlig begrunnelse er SOM-2003-53. Uttalelsen gjaldt et tvangstiltak i et fengsel etter straffegjennomføringsloven. Vedtaket ble fattet muntlig og så skrevet ned på en måte ombudet fant utilfredsstillende. Ombudet uttalte: «Vedtaket om bruk av sikkerhetscelle kommer til uttrykk i et skjema hvor straffegjennomføringslovens vilkår er gjengitt, men hvor det knapt er fylt ut noe om disse vilkårene. På grunnlag av vedtaket er det derfor ikke mulig å se hvordan fengselet har vurdert lovens vilkår.» Ombudet kommenterte at man ikke kunne se om fengselet hadde vurdert eller forsøkt mindre inngripende tiltak.



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet

Hva skal en begrunnelse inneholde?

Minimumskrav til begrunnelsen

I forvaltningsloven § 25 står det at begrunnelsen skal vise til reglene, faktiske forhold og skjønnet vedtaket bygger på. Kravene til begrunnelsens innhold vil variere med behovet i den enkelte saken. Jo mer inngripende, desto strengere krav til begrunnelse. Høyesterett har gjennom flere avgjørelser lagt til grunn at begrunnelsesplikten avhenger av hvor inngripende et vedtak er for den enkelte, se [Rt-1981-745](#), [Rt-2011-111](#), [HR-2017-2376-A](#)

Sivilombudet har flere ganger uttalt at kravene i forvaltningsloven § 25 er minimumsregler. I ombudets uttalelse [SOM-2019-3089](#), som gjaldt søknad om fritak fra renovasjonsordningen og gebyrplikt, skrev ombudet at forvaltningen alltid må vurdere om det bør gis en mer utfyllende begrunnelse enn det som strengt tatt følger av ordlyden i bestemmelsen. Omfanget av begrunnelsen må avveies mot ressursbruk, siden det tar tid å skrive gode og dekkende begrunnelser. Gode begrunnelser kan imidlertid også spare tid. Gode begrunnelser kan føre til færre klager og spørsmål om utfyllende begrunnelse.

Begrunnelsen må vise til hvilke regler som gjelder

I begrunnelsen skal forvaltningen vise til de reglene vedtaket bygger på, med mindre parten kjenner reglene. Det følger av 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.

Forklarte ikke reglene om parkering

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.

Begrunnelsen skal vise til reglene, faktiske forhold og skjønnet vedtaket bygger på.

Jo mer inngripende et vedtak er, desto strengere krav til begrunnelse.



Begrunnelse i byggesaker

[SOM-2015-2528](#) gjaldt blant annet kravet til begrunnelse på plan- og bygningsområdet. Her uttalte ombudet at i byggesaker etter plan- og bygningsloven kan også arealplaner inngå i det relevante regelverket. En arealplan kan for eksempel være en reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Arealplaner inneholder konkrete regler for hvordan eiendommer i konkrete områder kan utnyttes. Ombudet påpekte at vedtaket må opplyse om den aktuelle eiendommen omfattes av en arealplan, og i så fall hva innholdet i planen er. Hvor grundig planen må beskrives, kommer an på hva byggesaken gjelder.

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 påpekte ombudet at Nav i beslutninger om utestenging bør vise til et (korrekt) rettslig grunnlag også når reglene er ulovfestede. Ombudet pekte blant annet på at beslutninger om utestenging er inngripende avgjørelser.

Se også [SOM-2020-1284](#), [SOM-2020-1078](#), [SOM-2019-4087](#), [SOM-2011-2142](#).

En kort og nøyaktig beskrivelse av faktiske forhold gjør det mulig å vurdere om forvaltningen har vektlagt relevante forhold.

I begrunnelsen skal forvaltningen vise til reglene vedtaket bygger på.

Begrunnelsen må beskrive fakta i saken

I begrunnelsen må forvaltningen nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Det står i 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 hun trenger en ytelse fra staten, hvordan en eiendom faktisk ser ut eller hvor alvorlig situasjonen i en asylsøkers hjemland er. I tillegg kan en sak ha mange parter som har en annen oppfatning av de faktiske forholdene enn myndighetene, men som ikke er enige om faktum seg imellom. 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.

Hvilke fakta er bevist i en sak?

[SOM-2017-3495](#) gjaldt Statens sivilrettsforvaltnings (SRFs) vedtak om å frata klageren oppdrag som verge for en enslig, mindreårig asylsøker. Sivilombudet uttalte at forvaltningsorganet har en plikt til å gjøre selvstendig vurdering av hvilke fakta organet mener er tilstrekkelig bevist i saken. Forvaltningen har ikke en plikt til å redegjøre for denne vurderingen i begrunnelsen for vedtaket. Begrunnelsen må nevne resultatet av vurderingen, nemlig hvilke faktiske forhold forvaltningsorganet til slutt mener er bevist og som vedtaket da bygger på. Ombudet uttalte også at det bør kreves relativt klare holdepunkter for å kunne legge til grunn at vedtaket bygger på andre fakta eller vurderinger enn det som fremgår av den offisielle begrunnelsen.

For knapp begrunnelse om skolebytte

[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 på denne måten: «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.

Begrunnelsen må forklare bruken av skjønn

I begrunnelsen bør forvaltningen nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av skjønn. Det fremgår av forvaltningslovens § 25. Selv om det i bestemmelsen står «bør», er det på det rene at forvaltningen kan ha plikt til å redegjøre for slike hensyn i begrunnelsen, se Høyesteretts avgjørelse i sak [Rt-2008-96](#) avsnitt 57 og [SOM-2017-3495](#).

Også i tilfeller der det ikke foreligger en slik plikt, er det gode grunner til å gi en begrunnelse for hva forvaltningen 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.

**Begrunnelsen
bør nevne hvilke
hovedhensyn som har
vært avgjørende ved
utøving av skjønn.**

UNE redegjorde ikke for hvilke hensyn de la vekt på

[SOM-2020-3952](#) gjaldt avslag på søknad om oppholdstillatelse for familieinnvandring ved ekteskap. Utlendingsnemnda (UNE) kom til at klagerens hovedsakelige formål med inngåelsen av ekteskapet var å få oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller «kan» myndighetene avslå oppholdstillatelse. I begrunnelsen viste nemnda til føringer fra forarbeidene til utlendingsloven som var sentrale for skjønnet. UNE skrev ikke hvilken betydning nemnda hadde tillagt uttalelsene, eller om de mente saken falt innenfor den kategorien saker som var omfattet av føringene. Sivilombudet uttalte at kravet til redegjørelsen for hovedhensynene ved skjønnet vil variere med hvor stor tvil det er om spørsmålet. Der det ikke er tvil om et spørsmål, kan redegjørelsen for skjønnet være kort. Hvis forvaltningen gir en utførlig redegjørelse for skjønnet, må denne redegjørelsen være dekkende for hva som har vært avgjørende i saken. Ombudet uttalte til slutt 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.» Se også [Rt-2000-1056](#), [SOM-2011-2812](#), [SOM-2017-4030](#)

Noen saker krever grundigere begrunnelse

Sivilombudet har flere ganger uttalt at noen sakstyper og avgjørelser krever en grundigere begrunnelse. Dette er i godt samsvar med avgjørelser fra Høyesterett.

For avgjørelser som er svært inngripende eller får store konsekvenser for den enkelte, er det ikke nok å gi en begrunnelse som formelt sett oppfyller minimumskravene som er beskrevet ovenfor. Det må gis en grundigere begrunnelse.

Et eksempel er en sak om tilbakekall av kjøreseddel for en bussjåfør, [SOM-2021-264](#). Tilbakekallet var begrunnet med at sjåføren var «uskikket til å virke som fører» på grunn av et seksuallovbrudd. Utover beskrivelsen av seksuallovbruddet og straffen, ga ikke Politidirektoratet noe nærmere vurdering av hvordan klagerens adferd i beruset tilstand viste at han har egenskaper som slår negativt ut i hans arbeidssituasjon med passasjerer. Ombudet uttalte at et vedtak om å tilbakekalle kjøreseddelen er et særlig inngripende vedtak fordi det normalt innebærer at sjåføren mister yrket og levebrødet. Vedtakets inngripende karakter tilsa at kravene til begrunnelsen skjerpes og at det må fremgå at vedtaket er truffet etter et saklig og forsvarlig skjønn, hvor alle sentrale relevante momenter er vektlagt. Politidirektoratets avgjørelse etterlot tvil om alle relevante forhold hadde vært vurdert og om det ble foretatt en tilstrekkelig konkret vurdering av om klageren har egenskaper som vil slå negativt ut i situasjoner med passasjerer. Saken endte med at bussjåføren fikk tilbake kjøreseddelen.

Eksempler på inngripende vedtak:

- familieinnvandringssaker
- tvangsmedisinering
- tilbakekallelse av kjøreseddel for yrkessjåfør

Sivilombudet har også uttalt at det gjelder et skjerpet begrunnelseskrav ved avslag på søknad om oppholds-

tillatelse for familieinnvandring på bakgrunn av ekteskap ([SOM-2020-3952](#)). Ombudet uttalte at det generelt stilles strengere krav til begrunnelsen jo mer inngripende eller tyngende vedtaket er. I saken grep vedtaket inn i partenes mulighet til å etablere et frivillig, ekteskapelig samliv i Norge, og måtte regnes som et tyngende vedtak som tilsier en noe grundigere begrunnelse.

Sivilombudet har også uttalt at avgjørelser om tvangsmedisinering er særlig inngripende og at det gjelder en skjerpet begrunnelsesplikt for slike vedtak. I [SOM-2018-2278](#) kom Sivilombudet til at det var i strid med begrunnelsesplikten at vedtaket ikke omtalte alle momenter som med rimelighet kan reise tvil om forståelsesevnen til pasienten. Selv om Statsforvalteren i ettertid opplyste at de la til grunn et beviskrav i tråd med lovens ordlyd, mente ombudet at det skjerpede beviskravet burde ha fremgått klart av vedtakets begrunnelse. Se også [SOM-2022-1056](#) og [SOM-2022-1235](#).

Et skjerpet begrunnelseskrav gjelder også når forvaltningen velger et annet alternativ enn det som følger av fagutredninger, se et slikt eksempel i [SOM-2012-640](#) som gjaldt Olje- og energidepartementets trasévalg for en kraftledning. I denne saken hadde Norges vassdrags- og energidirektorat vedtatt et trasévalg som departementet endret i klageomgangen. Ombudet mente begrunnelsen hadde manglet fordi det var uklart hvordan departementet hadde vurdert og vektlagt de ulike hensynene i trasévalget, og hvorfor departementet konkluderte som det gjorde.

I tillegg til de rettslige kravene til begrunnelse som er gjennomgått i punktene ovenfor, kan begrunnelsesplikt følge av alminnelige krav til god forvaltningsskikk. Dette er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte med borgerne. Disse normene kan både utfylle og supplere den begrunnelsesplikten som følger av loven. I Sivilombudets uttalelser om begrunnelsesplikt er det derfor ofte vist til både normene om god forvaltningsskikk og reglene som følger av loven. Se nærmere om dette under punktet om god forvaltningsskikk.

Klarspråk og kravet til begrunnelse

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.»

(se f.eks. Prop. 108 L (2019–2020) kapittel 14.1.1)

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 ulik 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 ønsker å kommunisere og 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 og god veiledning for senere saker og også bidra til større tillit til forvaltningen. Hensynene bak begrunnelsesplikten blir best ivarettet med en klarspråklig begrunnelse. Klart språk bidrar også til at forvaltningen oppleves åpen og tilgjengelig, og fremmer tilliten til den.

Klart språk i begrunnelsene bidrar til at mottakerne forstår hva forvaltningen mener og gjør det lettere for dem å vurdere sine muligheter.

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. Disse brukerne hadde av ulike årsaker 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.

Internasjonale krav til begrunnelsen

Internasjonale forpliktelser kan stille krav om at avgjørelser skal begrunnes samt oppstille krav 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.

Forvaltningen må likevel være oppmerksom på at enkelte direktiver og forordninger kan inneholde særlige krav. Et eksempel på dette er [unionsborgerdirektivet \(2004/38/EF\)](#) artikkel 30, som slår fast at alle vedtak som begrenser den frie bevegelighet og opphold for en unionsborger eller et familiemedlem (innreiseforbud, utreisepåbud mv.) skal begrunnes skriftlig på et vis som gjør det mulig for parten å forstå vedtakets innhold og virkning. Begrunnelsen må inneholde presise og fullstendige opplysninger om hvorfor utlendingsmyndighetene mener vedtaket er rettferdiggjort av hensyn til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelse.

Eksempler på internasjonale krav som har betydning for begrunnelsen:

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)
- FNs barnekonvensjon
- EØS-rett

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.

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](#).

Skulle ha vurdert hensynet til barna i sak om startlån

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. Klagen inneholdt opplysninger om at det var viktig for familien å bo i kommunen slik at barna kunne fortsette på samme skole der de fikk spesialundervisning, og at barna hadde behov for hvert sitt soverom. For å ivareta plikten til å vurdere barnets beste skulle klagenemnda i denne saken ha vurdert om startlån kunne gis etter en særlig unntaksbestemmelse i forskriften.

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.

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.

*Så lenge
begrunnelsen er i tråd
med forvaltningslovens
krav, kan man benytte
automatiserte
begrunnelser.*

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 rovviltskadeerstatning 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 hun skal klage på vedtaket.



Foto: Getty Images

Typiske fallgruver i klagesaker

Det er viktig å merke seg at klageinstanser har en selvstendig begrunnelsesplikt.

Forvaltningslovens regler om begrunnelse i §§ 24 og 25 gjelder også for klageinstanser, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd. Klageinstansen «skal vurdere de synspunktene klageren kommer med», ifølge forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum. I tillegg til denne særregelen er det også andre problemstillinger som klageinstansen må være oppmerksom på.

Klageinstansen må:

- gi en selvstendig og dekkende begrunnelse
- synliggjøre at klagerens synspunkter er vurdert
- være varsomme med å bruke bare underinstansens vedtak som begrunnelse

Ikke gjenbruk en dårlig begrunnelse fra førsteinstansens vedtak

Hvis vedtaket fra førsteinstansen ikke er tilstrekkelig begrunnet, holder det selvsagt ikke bare å vise til denne. I slike tilfeller må klageinstansen være særlig oppmerksom på å gi en tilstrekkelig dekkende og selvstendig begrunnelse.

I ombudets uttalelse [SOM-2019-3089](#), som gjaldt spørsmål om fritak fra renovasjonsgebyr, pekte ombudet på at dekkende begrunnelser kan avverge både klager og senere korrespondanse med parter som ber om utfyllende begrunnelse. I denne uttalelsen var også klageinstansens begrunnelse tema, og ombudet uttalte om dette:

«Manglene ved begrunnelsen skaper uklarhet om hvilke faktiske omstendigheter klagenemnda har lagt til grunn, i tillegg til at det etterlater et inntrykk av at klagenemnda (styret) ikke har foretatt en selvstendig

vurdering i klageomgangen. Ombudet viser til at en god og dekkende begrunnelse er særlig viktig i saker hvor førsteinstansens begrunnelse er kortfattet, noe som er tilfellet i denne saken.»

Sjekk om nye klagegrunner er vurdert

Mange ganger kan en klage på et førsteinstansvedtak inneholde nye synspunkter som ikke er vurdert av førsteinstansen. Klagen kan også inneholde ny informasjon om de faktiske forholdene vedtaket bygger på.

Klageinstansen skal «vurdere de synspunkter som klager kommer med», ifølge forvaltningsloven § 34 andre ledd andre punktum. Det følger likevel ikke av bestemmelsen at denne vurderingen må fremgå av begrunnelsen. Dette har ombudet lagt til grunn i uttalelse [SOM-2020-292](#). Denne omhandlet Statsforvalterens behandling av klage på et vedtak om å endre tjenestested for fortsatt ytelse av nødvendige helse- og omsorgstjenester til en sterkt funksjonshemmet person. I uttalelsen slås det fast at det verken etter forvaltningsloven § 34 eller § 25 kreves at «vedtaket redegjør for hvordan partens faktiske og rettslige anførsler er vurdert.» I uttalelsen skrev ombudet likevel at god forvaltningsskikk kan tilsa at «hovedtrekkene i vurderingen av klagerens anførsler fremgår av vedtakets begrunnelse».

Se også uttalelse [SOM-2017-1645](#) og [SOM-2019-1404](#).

Selv om verken forvaltningsloven § 34 eller § 25 krever slik redegjørelse, kan en veldig knapp begrunnelse etterlate tvil om klagers synspunkter faktisk er vurdert. Dette var tilfelle i ombudets sak [SOM-2019-4087](#) som gjaldt et krav om tilbakebetaling av kommunale avgifter. Klagenemndas begrunnelse i denne saken var svært kortfattet, og begrunnelsen for at klagen ikke ble tatt til følge var at «[k]lagenemnda kan ikke se at det er gjort saksbehandlingsfeil». Denne begrunnelsen mente ombudet ikke oppfylte kravene i forvaltningsloven § 25. Ut fra begrunnelsen var det etter ombudets

syn ikke mulig å se om klagenemnda hadde vurdert klagerens synspunkter. Den knappe begrunnelsen skapte uklarhet rundt hvilke fakta og rettsregler som var lagt til grunn. Begrunnelsen etterlot også tvil om klagenemnda hadde foretatt en selvstendig vurdering av saken.

Et annet eksempel er ombudets sak [SOM-2013-2528](#) der Statsforvalteren som klageinstans mente at det hadde vært tilstrekkelig å vurdere om underinstansens avslag var «saklig begrunnet og (...) innenfor kommunens frie skjønn». Ombudet uttalte at en slik prøving ikke var tilstrekkelig, og at en klagebehandling er mer enn en gyldighetsprøving av underinstansens vedtak – klageinstansen «plikter å foreta en reell og selvstendig vurdering av vedtaket fattet av underinstansen».

Klagenemnders selvstendige begrunnelser

Når klageinstansen er en nemnd eller et utvalg som fatter vedtak i møter, ser vi at det ofte kan oppstå spørsmål om en henvisning til underinstansens begrunnelse er tilstrekkelig for å oppfylle kravene til begrunnelse. Sivilombudet har uttalt seg helt generelt om denne problemstillingen i uttalelsen [SOM-2016-716](#). I denne saken viser ombudet til at problemstillingen er tatt opp med kommunale klageorganer jevnlig, og henviser til en artikkel fra [årsmeldingen for 2013](#) om temaet.

Her viste ombudet til at en henvisning til administrasjonens vedtak og begrunnelse kan være tilstrekkelig, men da må det komme klart

frem at klageorganets begrunnelse er den samme som administrasjonens. Klageinstansen må da selvsagt også passe på at administrasjonens vedtak oppfyller kravene i forvaltningsloven §§ 24 og 25.

En henvisning til administrasjonens vedtak og begrunnelse kan være tilstrekkelig, men da må det komme klart frem at klageorganets begrunnelse er den samme som administrasjonens.

Når klagenemnda er enig i administrasjonens innstilling

Ombudets uttalelse i [SOM-2018-4557](#) og [SOM-2018-4740](#) gjaldt en kommunes klagebehandling av søknader om parkeringstillatelser for forflyttingshemmede. Klagenemnda hadde tilsynelatende sluttet seg til underinstansens innstilling. Ombudet viste til at begrunnelsesplikten gjelder selvstendig for klageinstansen. Et saksfremlegg fra administrasjonen kan godtas som begrunnelse for klageinstansen. Det må i så fall komme klart frem at klageinstansen begrunner sitt vedtak på denne måten. En ren henvisning til innstillingene vil neppe være nok.

Se også uttalelsene i [SOM-2017-665](#), [SOM-2017-3442](#), [SOM-2019-1404](#) og [SOM-2018-4745](#).

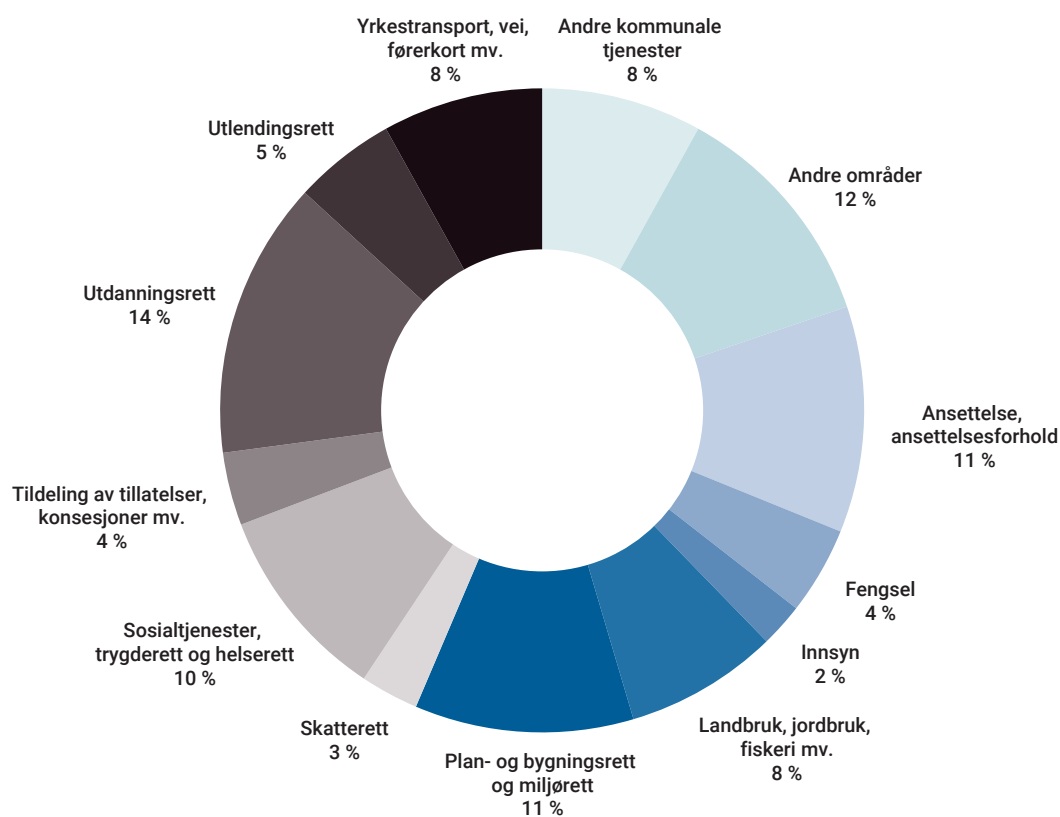
Når klagenemnda ikke er enig i administrasjonens innstilling

Når klageinstansen ikke slutter seg til administrasjonens innstilling, kan klageinstansen i alle fall ikke nøye seg med en ren henvisning. Dette var temaet i ombudets uttalelse [SOM-2015-3133](#) om tildeling av driftstilskudd til en fysioterapeut. I uttalelsen skriver ombudet at i slike tilfeller må nemnda utforme en selvstendig begrunnelse. At formannskapet, som var klageinstansen i denne saken, er et politisk organ, fritar ikke fra begrunnelsesplikten. Ombudet uttalte imidlertid at dersom klageorganet slutter seg til deler av innstillingen kan man nøye seg med en henvisning til denne, men det må da komme klart frem hvilke deler man slutter seg til.

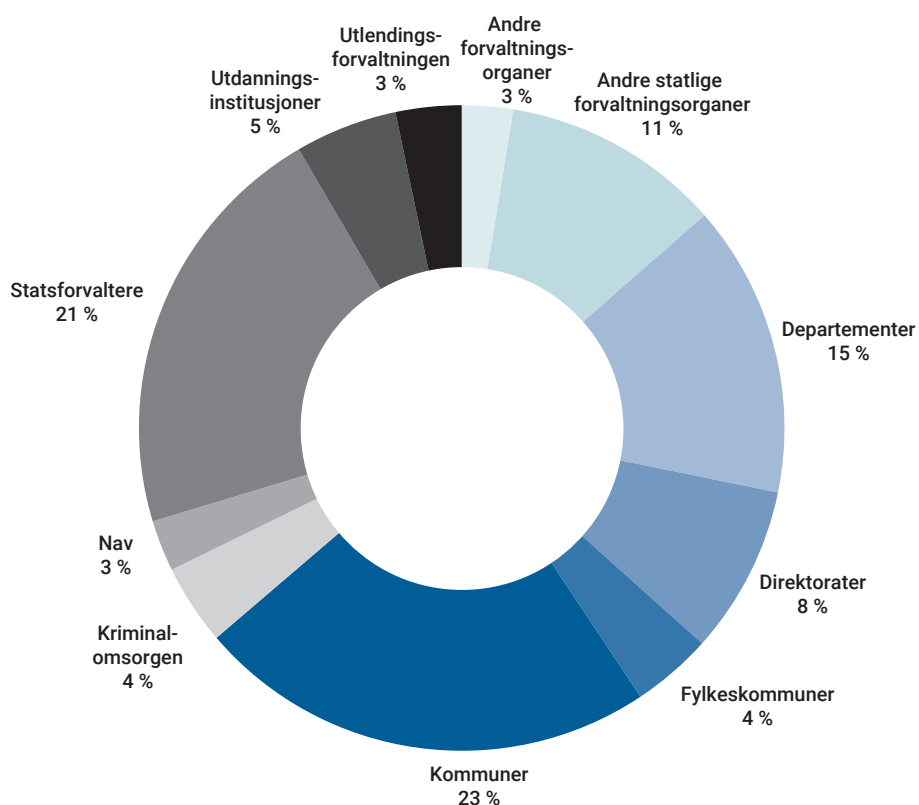
I uttalelsen ble det presisert at et «minstekrav til begrunnelse er at klagenemnda tydeliggjør hvorfor [administrasjonens] innstilling ikke ble lagt til grunn, og hvilke kriterier nemnda vurderer annerledes enn [administrasjonen].»

Se også uttalelsene i [SOM-2016-3463](#) og [SOM-2019-4770](#).

Andel uttalelser per saksområde av totalt antall uttalelser om begrunnelse



Andel uttalelser per forvaltningsorgan



Begrunnelse og god forvaltningsskikk

I mange tilfeller må forvaltningens avgjørelser begrunnes, selv om dette ikke følger av forvaltningsloven eller annen lov. Sivilombudet har flere ganger uttalt at kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25 utfylles av «normer for god forvaltningsskikk», se f.eks. [SOM-2019-1404](#). Sivilombudets uttalelser viser derfor ofte til både loven og normene om god forvaltningsskikk når det redegjøres 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 Klage 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 svensktaleside.

God forvaltningsskikk kan stille krav til begrunnelse av avgjørelser som ikke er enkeltvedtak og derfor ikke omfattes av forvaltningsloven §§ 24 og 25.

**God forvaltningsskikk
stiller også krav
til begrunnelse av
avgjørelser som ikke er
enkeltvedtak.**

Kommunen bør begrunne nei til lysthus

[SOM-2019-12](#) gjaldt avslag på en anmodning om å omgjøre en tillatelse til et lysthus i strandsonen. Sivilombudet konstaterte at en beslutning om ikke å etterkomme en omgjøringsbegjæring ikke var et enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke kom til anvendelse. Ombudet uttalte videre at det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling uansett må ivaretas. Hvis begjæringen om omgjøring inneholder nye momenter, bør det fremgå av begrunnelsen at momentene har vært vurdert. Begrunnelsen bør videre gi parten mulighet til å forstå hvorfor begjæringen ikke førte frem. Ombudet påpekte at en slik begrunnelse vil gjøre det lettere for parten å slå seg til ro med avslaget. I tillegg vil det bidra til å sikre en forsvarlig behandling og ivareta tilliten til forvaltningen.

Politiet bør begrunne bortvisning fra stedet

[SOM-2016-557](#) og [SOM-2014-2874](#) gjaldt bortvisning etter politiloven § 7. Et pålegg som politiet gir for å opprettholde ro og orden er unntatt fra forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt. Sivilombudet uttalte at det vil være en fordel om det ved illeggelse av lengre individuelle forbud utarbeides en skriftlig begrunnelse til den forbudet retter seg mot, blant annet av hensyn til mulighet for etterkontroll med slike vedtak. Det bør fremgå hva som har vært avgjørende for å illegge det aktuelle forbudet. Ombudet har også uttalt at det følger av god forvaltningsskikk å gi en begrunnelse når en straffesak henlegges, selv om henleggelse ikke omfattes av forvaltningsloven, se [SOM-2017-2264](#) og [SOM-2019-1191](#).

Fellingstillatelse på bjørn bør begrunnes

Et annet eksempel finner vi i [SOM-2016-1285](#), som gjaldt Klima- og miljødepartementets instruks om å gi fellingstillatelse på bjørn. Selv om instruksene ikke nødvendigvis var et enkeltvedtak, godtok ikke ombudet departementets forklaring om at departementet, fordi det var en hastesak, ikke hadde tid til å utarbeide noen form for skriftlig dokumentasjon over vurderingene som var gjort. Det ble vist til god forvaltningsskikk, at rovdyrforvaltning er et omdiskutert tema og hensynet til tilliten til avgjørelsene som treffes.

God forvaltningsskikk kan også utfylle kravene til begrunnelsens innhold. For eksempel har ombudet flere ganger uttalt at forvaltningen i hvert fall kort bør beskrive hvordan klagerens sentrale anførsler er vurdert, se f.eks. [SOM-2020-292](#).

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 anførsler, 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.

Betalingskrav fra kommunen bør begrunnes

[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 forsones 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.»

Se også [SOM-2020-4737](#), [SOM-2019-2174](#), [SOM-2017-2334](#), [SOM-2017-1645](#)



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet

Begrunnelse i ansettelsessaker

Noen enkeltvedtak – som i ansettelsessaker – er unntatt fra begrunnelseskravene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 3. Selv om en søker ikke har krav på begrunnelse, skal forvaltningen sørge for at grunnleggende krav til saklig og forsvarlig saksbehandling ivaretas på alle trinn i en ansettelsesprosess. For å kunne være sikker på at det er tilfellet, må hovedpunktene i ansettelsesprosessen nedtegnes skriftlig. Det gjelder både de faktiske forholdene vedtaket bygger på og ansettelsesorganets vurderinger.

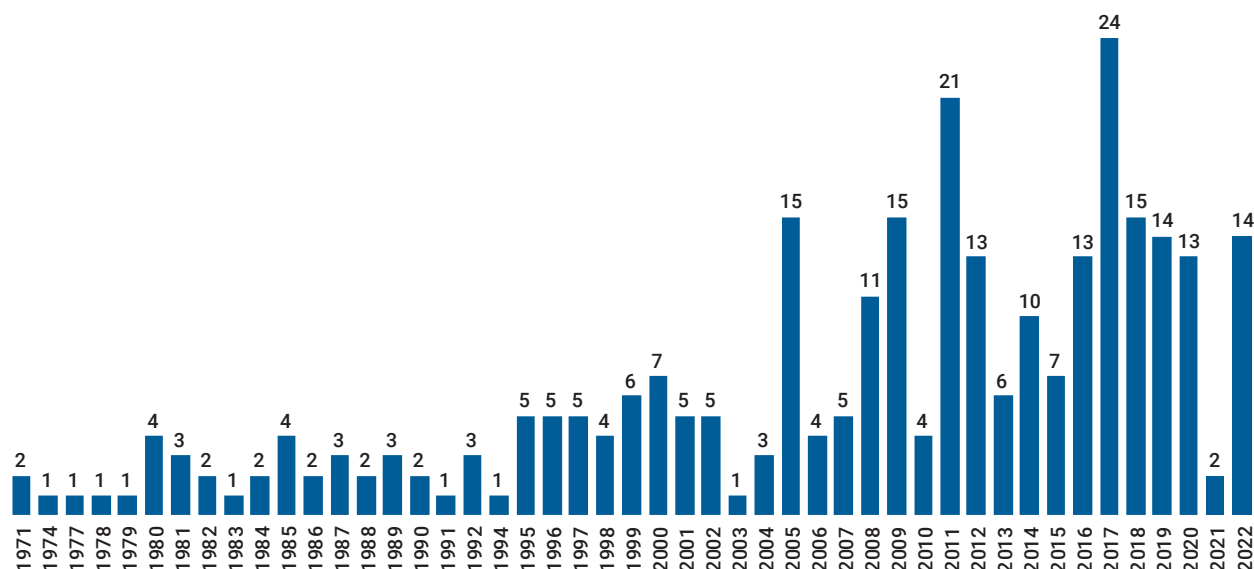
Siden selve ansettelsesvedtaket er unntatt fra reglene om begrunnelse, er det desto viktigere å sikre at det i ettertid blir mulig å kontrollere at ansettelsesprosessen har vært saklig og forsvarlig. Erfaring viser dessuten at skriftlighet bidrar til å bevisstgjøre beslutningstakerne, og dermed sikre at forvaltningen treffer korrekte avgjørelser. Skriftlige nedtegninger reduserer også faren for mistanke om at avgjørelsen bygger på utenforliggende eller usaklige hensyn.

Se mer om dette i temaheftet «Ansettelser fra A til Å», [SOM-2019-3515](#), [SOM-2019-3885](#) og [SOM-2020-2678](#).

Ansettelsessaker er unntatt begrunnelseskravene, men forvaltningen skal likevel sikre saklig og forsvarlig saksbehandling.

Skriftlighet bidrar til å bevisstgjøre beslutningstakerne og til å sikre korrekte avgjørelser.

Oversikt over antall uttalelser fra Sivilombudet om begrunnelsesplikt



Antall uttalelser som omtaler §24 og §25 i forvaltningsloven. Tall fra Lovdata.

Hva skjer hvis det er mangler ved begrunnelsen?

Mangler ved begrunnelsen innebærer at det har skjedd en saksbehandlingsfeil. Slike feil kan få ulike konsekvenser. En svak eller manglende begrunnelse gjør det vanskelig for parten å forstå og slå seg til ro med avgjørelsen og fører til manglende tillit til både avgjørelsen og forvaltningsorganet. Ofte vil likevel feilen kunne rettes opp med en bedre og mer dekkende begrunnelse. Feilen vil derfor som regel ikke føre til at vedtaket blir ugyldig. Et vedtak er, til tross for en slik feil, gyldig dersom feilen ikke har vært bestemmende for vedtakets innhold. Det fremgår av forvaltningsloven § 41.

En svak eller mangelfull begrunnelse kan synliggjøre at vedtaket er feil eller mangelfullt, men det trenger ikke å gjøre det. Som regel vil ikke Sivilombudet si noe om hvilke konsekvenser en mangelfull begrunnelse skal få. Det er mer aktuelt å be forvaltningen om en ny behandling av saken, som retter opp feilene som er gjort. Ombudet erfarer at en slik ny behandling av saken nokså ofte fører til at avgjørelsen blir endret. I eksempelet som er omtalt tidligere under punktet «Skjerpet begrunnelseskrav», om bussjåføren som

fikk kjøreseddelen tilbakekalt, førte den nye vurderingen i Politidirektoratet til at tilbakekallet ble omgjort.

[SOM-2018-2665](#), som gjaldt Statsforvalterens omgjøring av kommunens manglende avkortning av et tilskudd, er et eksempel på at feil ved begrunnelsen ikke førte til at et vedtak ble ugyldig. Sivilombudet kom til at en avgjørelse om ikke å redusere tilskuddet ikke utgjorde et enkeltvedtak. Det innebar at kommunen ikke var forpliktet etter forvaltningsloven til å begrunne avgjørelsen. Et rundskriv inneholdt likevel retningslinjer om begrunnelser for denne sakstypen. Ombudet kunne ikke se at rundskrivskravet om begrunnelse kunne likestilles med øvrige saksbehandlingsregler i en sak som denne. Ombudet la derfor til grunn at bruddet på begrunnelseskravet i rundskrivet ikke var en saksbehandlingsfeil som førte til ugyldighet.

Mangler ved begrunnelsen er en saksbehandlingsfeil. Sivilombudet kan ved saksbehandlingsfeil be om en ny behandling av saken.



Foto: Mona Ødegård, Sivilombudet

Tips og råd til gode begrunnelser

I denne veilederen har vi forklart hvilke krav som stilles til begrunnelser i forvaltningen. Disse kravene følger ikke bare av forvaltningsloven §§ 24 og 25, men også av andre regler, og av kravene til god forvaltningsskikk. Kravene til begrunnelse er også utdypet og utviklet i rettspraksis og ombudspraksis. Det er derfor ikke bare de formelle reglene om begrunnelsesplikt som er viktige når man skal skrive en begrunnelse. Det som er felles for kravene til begrunnelse, er hensynene bak. Det er derfor lurt å ha begrunnelsespliktens to bærende hensyn i bakhodet når begrunnelser skal skrives.

For det første må begrunnelsen ivareta hensynet til partene i saken. De må kunne forstå og settes i stand til å vurdere om man er enige i eller vil godta avgjørelsen eller om det er grunn til å be om omgjøring, klage til overordnet organ, eller bringe vedtaket inn for domstolene.

Det andre hensynet er til forvaltningen selv. En god og effektiv forvaltning taler for at vedtak skal begrunnes, og at begrunnelsen oppfyller visse standarder. Gode begrunnelser kan bidra til riktige og gode vedtak, effektiv overprøving, likebehandling av saker og god veiledning for senere saker. Gode begrunnelser kan også bidra til større tillit til forvaltningen.

Når man skriver en begrunnelse, bør man derfor spørre seg om disse hensynene blir ivarettatt gjennom den begrunnelsen man gir.

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. Selv om forvaltningen ikke finner avgjørelsen tvilsom, kan ikke forvaltningen la være å gi en begrunnelse.

Sjekkliste for gode begrunnelser

- Hva må til for at mottakeren skal kunne forstå begrunnelsen?
- Hva slags mottaker skriver vi begrunnelsen til? Er det en profesjonell part, en advokat, eller en privatperson?
- Er begrunnelsen skrevet med et språk som mottakeren er i stand til å forstå?
- Har vi beskrevet hvilke regler som har vært avgjørende?
- Har vi forklart hvilke fakta avgjørelsen bygger på?
- Er begrunnelsen skrevet slik at mottakeren kan forstå de avveiningene og vurderingene som er gjort?
- Kan begrunnelsen brukes som eksempel for lignende saker i fremtiden?
- For klageinstanser: Er det gitt en selvstendig begrunnelse, eller vises det bare til førsteinstansens begrunnelse?

Selv om begrunnelser kan være tidkrevende og ressurskrevende å skrive, er det viktig å huske på at et en god begrunnelse kan redusere arbeidet både i klageomgangen og med senere korrespondanse med parten for å forklare avgjørelsen. I tillegg kan gode begrunnelser tjene som veiledning for senere saker, og kan både være ressursbesparende på sikt og sørge for likebehandling. Det er derfor ofte forsvarlig å bruke både tid og ressurser på en god begrunnelse med en gang, for så å spare tid og ressurser senere.

Lykke til med begrunnelsesarbeidet!

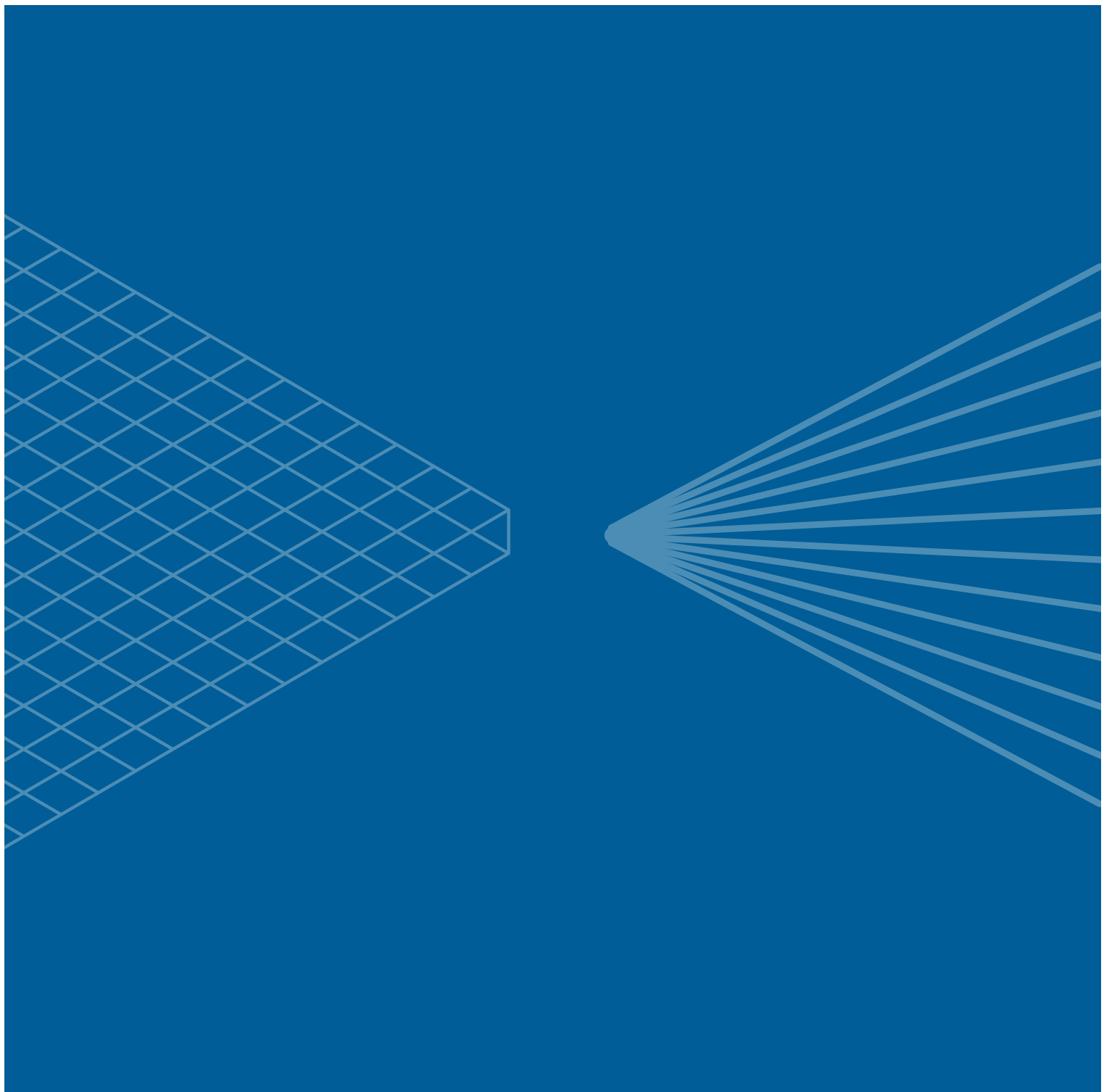
Sivilombudet skal føre kontroll med forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte. Denne kontrollen skjer blant annet ved at vi behandler klager. Våre veiledningshefter er ment å rettlede forvaltningen til riktig saksbehandling på områder der vi erfarer at det ofte skjer feil. Veiledningsheftene finner du på våre nettsider. Trykte utgaver kan bestilles.

Andre utgivelser:

Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen (2021)

Ansettelse fra A til Å (2021)

Innsynsguiden (2022)



Sivilombudet 2023

Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo

Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon: 22 82 85 00

Grønt nummer: 800 80 039

E-post: postmottak@sivilombudet.no

www.sivilombudet.no