

Pålitelig og tillitsverdig digital velferdsforvaltning

Julia Köhler-Olsen og Knut Fossetøl i samarbeid med

Emily Weitzenboeck

Edmund Henden

Aina A. Kane

Elizabeth Langsrud



CC-BY-SA versjon 4.0

OsloMet Skriftserie 2026 nr 10

ISSN 2535-6992 (online)

ISBN 978-82-8364-781-5 (online)

OsloMet – storbyuniversitetet

Universitetsbiblioteket

Skriftserien

St. Olavs plass 4,

0130 Oslo,

Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:

Postboks 4, St. Olavs plass

0130 Oslo

Godkjent for publisering av faggrupeleder Alejandro Miranda Nieto ved institutt for sosialfag

Forord

I Norges nasjonale digitaliseringsstrategi 2024–2030 uttaler regjeringen et ønske om et taktskifte i digitalisering av offentlig sektor. Offentlig sektor skal tilby bedre, mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggere og næringsliv. Digitalisering skal bidra til avbyråkratisering og sørge for at fagfolk skal få brukt mer av kompetansen sin til å gi gode tjenester til folk. Ifølge Navs virksomhetsstrategi 2030 har Nav som mål å automatisere ytelsesforvaltningen. Det innebærer blant annet at rettsanvendelse i mest mulig grad og omfang skal håndteres digitalt i automatiserte saksbehandlingssystemer. Siden 2018 har Arbeids- og velferdsdirektoratet etablert produktområder der produktutviklingsteam i samsvar med den smidige utviklingsmetodikken utvikler helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer. At produktene som skal utvikles, skal anvende rett, fører til et behov for å kombinere IT og juss.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utlyste i desember 2021 midler til forskning med «Pålitelig forvaltning» som tema. Formålet med den åpne utlysningen var blant annet behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om de rettslige sidene ved automatisering og digitalisering for å sikre at den digitale forvaltningen ikke utfordrer borgernes rettssikkerhet og grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. Et bredere kunnskapsgrunnlag skulle bidra til å utvide Navs forståelse av forholdet mellom rettslig regulering og digitalisering og styrke arbeidet med etterlevelse. I juni 2022 fikk prosjektet «Pålitelig digital velferdsforvaltning» tildelt FoU-midler av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Prosjektet kom i gang høsten 2022 og ble avsluttet i desember 2025.

Vi vil takke vår bidragsfinansierer for et svært lærerikt og spennende prosjekt. Vi håper at prosjektet med denne rapporten og fremtidige publiseringer bidrar til et kunnskapsbasert digitaliseringsarbeid med mål om å utvikle rettssikre automatiserte rettsanvendelsessystemer. En særlig takk går til seniorrådgiver Fatima El Boukri i FoU-seksjonen som har vært vårt faste kontaktpunkt i Arbeids- og velferdsdirektoratet og fulgt opp prosjektet på en utmerket måte. En stor takk også til seniorrådgiver Asbjørn Korsbakken i Ytelsesavdelingen som bidro sterkt til at prosjektet fikk en god start i fasen der empiri skulle innhentes i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi ønsker å rette en ekstra stor takk til alle ansatte og ledere i produktområdene som vi fikk observere i deres arbeid med å «sette strøm på jussen», og som villig stilte opp når vi ba om tid til å gjennomføre intervju samtaler. Dere har raust invitert oss inn i deres arbeidshverdag og latt oss få en innsikt i hvor kompleks digitalisering av rettsanvendelse er. En stor takk også til alle de øvrige informantene i direktoratet. Takk for at dere har tatt dere tid til å stille opp for oss og snakke med oss til tross for en ofte presset hverdag.

Vi takker forsker I Cathrine Egeland ved Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet – storbyuniversitetet for arbeidet med å innhente forskningsdata og bidra aktivt i diskusjonene og samtalene om forskningsdataenes betydning. Stor takk også til professor Ingunn Ikdahl ved Det juridiske fakultet ved UiO og professor emeritus Lars Inge Terum ved OsloMet – storbyuniversitetet for lesing av første utkast av denne forskningsrapporten og konstruktive tilbakemeldinger og forslag til forbedringer. Deres faglige blikk og gode kommentarer har vært til stor hjelp.

Oslo, 4. mai 2026

Julia Köhler-Olsen (prosjektleder)

Knut Fossetøl

Emily Weitzenboeck

Aina A. Kane

Edmund Henden

Elizabeth Langsrud

Innhold

Del 1	6
1 Forskningsprosjektets grunnlag og rammer	6
1.1 Forskningsspørsmål og rapportens innhold	6
1.2 Teoretisk-normativ innramming	7
2 Metode og data	13
2.1 Intervjuer, observasjon og dokumentanalyse	14
2.2 Tematisk refleksiv analyse	15
2.3 Juridisk metode	16
2.4 Forskningsetikk	17
2.5 Avgrensninger	20
Del 2	21
3 Effektivitet og pålitelighet	21
3.1 Digitalisering og modernisering i Nav	22
3.2 Produktutvikling og pålitelighet i henhold til årsrapportene	25
3.3 Analog og digital forvaltning – to fortellinger	32
3.4 Smidighet og pålitelighet – eksterne perspektiver	38
3.5 Arbeidet i produktområdene	43
3.6 Ny organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet	52
3.7 Avsluttende drøftelse	54
Del 3	59
4 Lov må kunne automatiseres	59
4.1 Tolkning for å kunne kode	59
4.2 Koding av skjønn	65
5 Automatisert saksbehandling	71
5.1 Retten til å få sin sak vurdert	71
5.2 Retten til kontradisjon i den automatiserte saksbehandlingen	76
5.3 Kontroll med den automatiserte saksbehandlingen	80
6 Personvernrettslige krav til utelukkende automatisert behandling	84

6.1 Forpliktelser etter personvernforordningen	84
6.2 Rettslige krav til behandling av personopplysninger	88
7 KI-teknologi og rettssikkerhet	91
7.1 Bakgrunn	91
7.2 Maskinlæring og automatisert rettsanvendelse	92
7.3 KI-forordningen	97
Del 4	103
8 Mot en pålitelig og tillitvekkende forvaltning	103
8.1 Hva har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort?	103
8.2 Et laboratorium for en ny digital forvaltning	107
8.3 Kan vi ha tillit?	109
8.4 Skisse til en pålitelig og tillitvekkende produktutvikling	114
8.5 Hybrid velferdsforvaltning?	119
Referanser	121

Sammendrag

Denne rapporten besvarer to forskningsspørsmål:

1) Hvilke overveielser har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort om pålitelig digital forvaltning, og hvordan har disse overveielserne påvirket organiseringen av digitaliseringsarbeidet. 2) Hvilke rettslige krav stilles til helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer, og hvordan bør Nav innrette sitt digitaliseringsarbeid for å ivareta disse kravene? I tillegg ser vi på rettslige krav til utvikling og bruk av maskinlærende systemer

For å besvare disse spørsmålene har vi brukt intervjuer, observasjoner i to produktområder og dokumentanalyser, samt gjennomført en analyse av gjeldende rett på området. Teoretisk og normativt er rapporten forankret i en forståelse av at pålitelig digitalisering ikke bare henger sammen med etterlevelse av prosessuelle og materielle krav som loven stiller, men også må sees i lys av og forankres i mer fundamentale verdier knyttet til rettsstat og demokrati.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har som mål å effektivisere arbeids- og velferdstjenestene gjennom digitalisering og automatisering. Dette innebærer å utvikle automatiserte rettsanvendelsessystemer. Mens tradisjonell rettsanvendelse skjer i et manuelt eller fysisk møte mellom saksbehandler og en borger, så er den moderne automatiserte saksbehandlingen en masseforvaltning, hvor det digitale systemet som er i bruk, anvender lov- og forskriftsbestemmelser på et stort antall enkeltsaker helt eller delvis automatisert.

Dette stiller store krav til automatiseringsarbeidet, dvs. til arbeidet med å omdanne lov til kode, slik at rettsanvendelsen blir rettssikker og rettsriktig, at saksbehandlingen er i samsvar med lov og rettslige prinsipper, og skjer på en forutsigbar og sikker måte. Samtidig er dette et krevende arbeid, nettopp fordi de materielle og prosessuelle rettsreglene som skal automatiseres, ikke er tilpasset masseforvaltning, men utviklet for å sikre den enkeltes rettigheter med utgangspunkt i møtet mellom den enkelte og forvaltningen.

Bruken av smidig utvikling har stått sentralt i utviklingen av de automatiserte rettsanvendelsessystemer de siste årene. Metoden er dynamisk og kjennetegnet av høy endringstakt med fortløpende tilpasninger basert på tilbakemeldinger fra brukerne av det digitale systemet. Smidig utvikling innebærer at et system utvikles, testes og leverer funksjonalitet i korte, tidsavgrensede perioder, typisk én til fire uker. Dermed skjer utviklingen gradvis og kontinuerlig. Juridisk metode krever imidlertid at hva som er gjeldende rett, og hvilke opplysninger som må innhentes i saksbehandlingen, må fastlegges og må avklares, før det automatiserte rettsanvendelsessystemet «produksjonsettes». Disse to tilnærmingene utgjør en grunnleggende spenning i automatiseringsarbeidet, mellom teknologi og juss, mellom smidig utvikling og juridisk metode, og mellom pålitelighet og effektivitet.

I denne rapporten gjør vi rede for hvordan spenningen mellom «effektivitet» og «pålitelighet» kommer til uttrykk og er blitt håndtert. Dette gjør vi i lys av de faktiske rettslige forpliktelsene som gjelder, og hvordan disse må inngå i den automatiserte rettsanvendelsen. For å forstå utviklingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, knyttet til forståelsen og organiseringen av forholdet mellom smidighet og pålitelighet, har vi funnet det nyttig å dele inn arbeidet som har pågått, i ulike faser.

Den første fasen er knyttet til oppbyggingen av et stort IT-utviklingsmiljø i direktoratet, i perioden 2017-2020. Da endret direktoratet sourcingstrategi og begynte å bygge opp egne, store IT-utviklingsmiljøer organisert i produktområder fremfor å hyre inn eksterne. Samtidig skiftet IT-miljøene produktutviklingsmetodikk fra såkalt «fossefallstenkning» til «smidig («agile») utvikling», hvor man jobber i tverrfaglige produktteam organisert i produktområder. Dette var en periode preget av stor optimisme på vegne av den effektiviteten digitaliseringen skulle bidra med.

Den andre fasen varte fra 2021 og frem til 2025. Den er kjennetegnet av et økende fokus på pålitelighet, en oppbygging av den juridiske funksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og et søkelys på de utfordringene av kulturell og organisatorisk karakter som produktutviklingen skapte. Kanskje man kan si at dette var en periode preget av økende konflikt og ettertanke.

Organisasjonsreformen som ble iverksatt fra 1. mai 2025 kan kanskje innvarsle en tredje fase – en slags institusjonaliseringsfase, preget av større grad av nøkternhet, og hvor ambisjonen er at produkt- og fagutvikling skal smelte sammen, og direktoratet bli en integrert organisasjon.

Utviklingen har vært preget av i hvert fall fire utviklingsspør, med ulike opphav og begrunnelser, og med ulik vekt. De fire sporene er knyttet til ulike, men ikke gjensidig utelukkende, forståelser av forholdet mellom pålitelighet og smidighet. Alle sporene synes å forutsette at det ikke finnes noen absolutt eller prinsipiell motsetning mellom smidighet og pålitelighet, selv om det finnes spenninger mellom dem.

Moderniserings- og regelverkssporet har vært til stede hele tiden og handler om at utfordringene knyttet til digitalisering av lovgivning ikke så mye ligger i forholdet mellom pålitelighet og smidighet, som i at lovverket er for lite automatiseringsvennlig. Her pekes det oppover mot departement og lovgiver som må gjennomtenke hva en økende digitalisering krever av lover og forskrifter.

Det juridiske sporet har også vært til stede hele tiden. Det sporet ble forsterket av personvernlovgivningen og toppet seg med EØS-saken med Blindsonerapporten fra 2020, og satte sitt preg på arbeidet i flere år. Søkelyset i Blindsonerapporten var ikke eksplisitt på rettslige utfordringer ved digitalisering, men problemforståelsen her var knyttet til en manglende oppmerksomhet om juridiske problemstillinger i Nav, og som fikk konsekvenser for digitaliseringen. Når det noe seinere ble avdekket pålitelighetsutfordringer knyttet til automatiseringsarbeidet, ble oppmerksomheten også rettet mot forhold mellom smidig produktutvikling og pålitelighet.

Kultursporet - som ikke kan sees løsrevet fra det fjerde sporet, organiseringssporet – handler om at de utfordringene som etter hvert ble avdekket knyttet til påliteligheten av de digitale løsningene, nettopp ikke handlet om prinsipielle motsetninger, men om kultur, ledelse og organisering. Årsakene til utfordringene var manglende nysgjerrighet og åpenhet når det gjelder andre synspunkter enn ens egne, og svaret på utfordringene ble kultur- og holdningsendring.

Organiseringssporet har også vært til stede hele tiden. Fra den «digitale transformasjonen» startet, med innføringen av smidig metodikk, har man vært opptatt av at de tverrfaglige, myndiggjorte produktteamene ikke alene var tilstrekkelig til å sikre kvalitet. I tillegg måtte man arbeide med den ledelsesmessige og organisatoriske infrastrukturen rundt produktutviklingen, og hvor juristene måtte spille en sentral rolle. Dette sporet fikk sitt foreløpige toppunkt med den nye organisasjonsreformen.

Det er slikt sett gjort et betydelig arbeid i Arbeids- og velferdsdirektoratet for å øke påliteligheten i digitaliseringsarbeidet og for å få til en tettere integrasjon av fag, juss og teknologi. Vi mener at dette arbeidet er viktig, og at utviklingen går i riktig retning. Samtidig synes det fremdeles å være betydelige utfordringer knyttet til hvordan direktorat og departement skal sikre en pålitelig digital forvaltning.

Grunnleggende sett er vi skeptiske til ideen om at smidighet og pålitelighet, produktutvikling og juridisk metode kan smelte sammen. Dette handler om at jussen til syvende og sist stiller noen krav til automatiseringsarbeidet som er uomgjengelige. Man kan jobbe mye bedre med å integrere juss og smidighet, men til syvende og siste er det en hierarkisk relasjon mellom dem, hvor smidigheten må underordnes loven og jussen.

Videre ser det ut til at omdanningen av regler til kode er mer kompleks enn det man har forestilt seg i utgangspunktet. Det må avklares grunnleggende spørsmål om i hvor stor grad og hvor stort omfang

skjønnsbegreper kan skrives om i programkode. Det må også avklares om rettsanvendelse som *kan* automatiseres, *bør* automatiseres. I tillegg så skal det avklares og håndteres motstrid mellom tolkningsresultater og forvaltningspraksis, og det må vurderes hvordan saksforhold kan fastlegges forsvarlig digitalt og i samsvar med rettsregler.

Samtidig ser det ut til å mangle en metode som sikrer at de helhetlige hensyns, vurderinger og overveielser som må gjøres for at automatiseringen skal være pålitelig, faktisk finner sted. Det vil si at svært grunnleggende rettslige spørsmål både drøftes og avgjøres langt nede i organisasjonen – i tverrfaglige produktteam – men uten at det ser ut til og finnes en felles metode av hvilke spørsmål som bør stilles og hvilke hensyn som bør avveies, og i hvilken rekkefølge dette skal skje, og hva slags spørsmål som skal avgjøres på hvilket nivå i organisasjonen. Dette gjelder for eksempel spørsmålene om lovverket faktisk egner seg for digitalisering og automatisert rettsanvendelse, mulige konsekvenser av digitaliseringen for ikke digitale brukere, og spørsmål knyttet til risiko. Teamene er videre operative, jobber med frister og skal finne løsninger selv om spørsmålene som stilles er av prinsipiell karakter.

Endelig synes de mange initiativene om å utvikle arbeidsformer som fremmer både smidighet og pålitelighet, å skje ad hoc, både som resultat av eksterne granskninger og tilsyn og av eget kvalitets- og forbedringsarbeid. Det er ikke alltid lett å se hvordan de ulike initiativene og endringssporene konkret henger sammen, og mye er fremdeles overlatt til en type prøve- og feilemetodikk. Antakeligvis er det vanskelig å utvikle en metode for hvordan man skal planlegge og drifte et pålitelig utviklingsarbeid, når tempoet i endringene er såpass høyt, og det ikke finnes en ferdig utviklet metode for hvordan dette skal skje. Arbeidsformen avviker imidlertid fra den som er beskrevet i statens økonomireglement og i utredningsinstruksen, og minner mer om forvaltningen som et laboratorium enn som en styrt og forutsigbar virksomhet. Dette retter oppmerksomheten mot politikerne og departement. Det er de som må skape forutsetningene for at de enkelte virksomheter kan foreta en pålitelig digitalisering.

Per i dag brukes ikke KI-teknologi til rettsanvendelse og saksbehandling i Arbeids- og velferdsdirektoratet, men KI-systemer brukes til andre forvaltningsoppgaver, som håndtering av arkiv og informasjonssøk, språkforbedring, beslutningsstøtte og programmering. Direktoratet har imidlertid store forventninger til det de omtaler som innsiktsteknologi eller datadrevet utvikling, og det er grunn til å tro at dette får stor betydning fremover. Denne problematikken mener vi ytterligere understreker behovet for en helhetlig metodisk fremgangsmåte hvor departement og politikere er tett involvert.

Del 1

1 Forskningsprosjektets grunnlag og rammer

1.1 Forskningsspørsmål og rapportens innhold

I dette prosjektet studerer vi om og hvordan hensynet til pålitelig og tillitsverdig forvaltning er ivaretatt i Nav når det utvikles nye eller forbedrede digitale løsninger for behandling og oppfølging av velferdsytelser og -tjenester. Konkret ser vi på digitalisering av forvaltningsprosesser for arbeidsavklaringspenger og pensjonsytelser. Målet er dels å gi en vurdering av hvordan rettssikkerhet ivaretas i Navs arbeid og dels å komme med anbefalinger til hvordan arbeidet med rettssikkerheten kan forbedres. Forskningsspørsmålene vi reiser er både av organisasjonsmessig og rettsvitenskapelig karakter.

For det første:

- Hvilke overveielser om pålitelig digital forvaltning er gjort, og hvordan påvirker de organiseringen av digitaliseringsprosessene?

For det andre:

- Hvilke rettslige krav stilles til helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer?
- Hvordan bør Nav innrette sitt digitaliseringsarbeid for å ivareta rettslige og etiske verdier nedfelt som materielle og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier?
- Hvilke rettslige overveielser må Nav gjennomføre og svare på ved utvikling og bruk av maskinlærende systemer?

I første del gir vi en overordnet innramming av feltet. Vi presenterer forskningsprosjektets forståelse av pålitelig, tillitsverdig digital velferdsforvaltning og forskningens teoretiske grunnlag. Det gjøres rede for metodene anvendt i forskningsarbeidet og forskningsetikken som veiledet vårt arbeid.

I andre del gir vi en organisatorisk-sosiologisk beskrivelse av Arbeids- og velferdsdirektoratet basert på datainnsamlingen vi har gjort. Vi skisserer to syn knyttet til digitaliseringen av Nav, forankret i ulike avdelinger, produktområder og profesjoner. Vi beskriver grepene direktoratet har gjort for å få pålitelig forvaltning og smidig digital utvikling til å henge sammen, og diskuterer om disse grepene og erfaringene med dem kan sies å peke i retning av pålitelig, tillitsverdig digital velferdsforvaltning.

I den tredje delen presenterer og drøfter vi de rettslige kravene som digitalisering av rettsanvendelse må oppfylle.

I den fjerde og avsluttende delen drøfter vi våre funn. Drøftelsen knytter sammen de organisatorisk-sosiologiske funnene om nyskaping: nye forståelser av byråkrati, nye profesjons- og yrkesroller med digital teknologi som omdreiningspunkt og uforanderlige, rettslige krav. Det nyskapende og nyskapede som digitalisering representerer, møter demokratiske, rettsstatlige verdier ivaretatt i eksisterende og nyere lovgivning. Vi drøfter hvordan ivaretagelse av rettsstatlige verdier og etiske prinsipper, nedfelt i eksisterende og ny lovgivning, og det nyskapende og nyskapede i Nav best mulig kan ivaretas.

1.2 Teoretisk-normativ innramming

Sentrale begreper i Nav og som vi legger til grunn i denne rapporten, er «pålitelighet» og «pålitelig forvaltning». «Pålitelig forvaltning» er en del av Navs virksomhetsstrategi av 2024, og omtalt i vedlegget til Navs FoU-plan 2021–2025, «Programmet om pålitelig forvaltning». I programmet beskrives 'pålitelighet' som forvaltningens «evne til å virke som tiltenkt». Her forstås 'pålitelighet' som at forvaltningen utfører sine hovedoppgaver i samsvar med forvaltningsrettslige verdier og prinsipper som gjelder for offentlige forvaltningsorganer, herunder disse fire verdiene: demokrati (åpenhet, innsyn og brukermedvirkning), rettssikkerhet, faglig integritet (kunnskap, godt skjønn, uavhengighet og objektivitet) og effektivitet (riktig bruk av ressurser for best mulig måloppnåelse).¹ Rettssikkerhet skal ivaretas ved at saksbehandlingen overholder prinsipper om legalitet, grundighet, forholdsmessighet, likebehandling og etterprøvnbarhet.

Ekspertutvalget til ny forvaltningslov la til en ytterligere dimensjon ved 'pålitelig forvaltning', nemlig at saksbehandlingen skal «inngi tillit gjennom at den oppfylder reglene som følger av loven».² Formålet med ny forvaltningslov § 1 er å fremme en effektiv, enhetlig og *tillitsskapende* forvaltning.³

Begrepene «tillit» og «tillitvekkende» brukes også av Nav. I vedlegget til Navs FoU-plan 2021-2025 vises det til digitaliseringsstrategien for offentlig sektor hvor det står at digitaliseringen skal gjennomføres på «en åpen, inkluderende og *tillitvekkende* måte, og at økt digitalisering skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet og personvern».⁴ I «Navs omverdensanalyse 2023–2035» brukes begrepet tillit over hundre ganger, og lav tillit beskrives som en av de sentrale utfordringene for Nav og offentlig sektor som sådan. Digitalisering beskrives her som noe «som har bidratt til å bygge tillit blant innbyggerne».⁵

Dette er noe myndighetene ønsker å fortsette med. I *Nasjonal strategi for kunstig intelligens (NKSI)* heter det at det er «[...] et mål for regjeringen å opprettholde og forsterke denne *tilliten* samtidig som kunstig intelligens tas i bruk på nye og innovative måter».⁶ Nav ønsker således å gjennomføre overgangen til digital forvaltning på en måte som både sikrer forvaltningens pålitelighet og befolkningens tillit til forvaltningen.

Et springende punkt i analysen av 'tillit' angår forholdet mellom tillit og pålitelighet.⁷ En 'pålitelig' forvaltning er ikke nødvendigvis det samme som en 'tillitsverdig' forvaltning. Selv om tillitsverdig forvaltning må være pålitelig, er det ikke nødvendigvis slik at en pålitelig forvaltning alltid er tillitsverdig. Digitalisering av Navs oppgaver kan være pålitelig når et digitalt system «virker som tiltenkt», det vil si at det håndterer saksbehandling av konkrete lover rettsriktig. Allikevel kan Navs digitale forvaltning av lover og regler oppfattes som lite tillitsverdig fordi den ikke oppfyller de normative forventningene vi stiller til Nav.

For at forvaltningens digitale utviklingsarbeid skal fremstå tillitsverdig må det stilles normative forventninger til dette arbeidet som går utover å fastslå hva som er gjeldende rett. Dette er

¹ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/fou-i-nav2>

² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), kap. 13.7.6.1

³ Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningslove). Ikke i kraft.

⁴ Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025, Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019); Vedlegg til Navs FoU-plan 2021–2025

⁵ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/navs-omverdensanalyse-20252035>

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens (NKSI)*, s. 57

⁷ Henden, Edmund (under publisering). Tillitsverdig kunstig intelligens i offentlig forvaltning. Tidsskrift for samfunnsforskning

forventninger av grunnleggende og prinsipiell karakter, men som har konkrete og praktiske implikasjoner.

I det følgende vil vi skissere noen varianter av slike normative forventninger, og hva slags implikasjoner de har. I rapportens avsluttende drøftelse vil vi vende tilbake til de normative forventningene, og diskutere Navs digitale moderniseringsarbeid i lys av disse og skissere noen elementer en pålitelig og tillitsverdig forvaltning må inneholde.

Demokrati og rettsstat

Prinsippene om maktfordeling og folkesuverenitet – det at den øverste myndigheten i en stat ligger hos folket - ligger til grunn for rettsstaten. Rettsstaten *eller lovstaten* refererer til et rammeverk for subjektive rettigheter hvor det finnes lover som skal etterleves og hvor makten utøves innenfor loven. Rettsstat og rettssikkerhet er tett forbundet. En rettssikkerhet uten rettsstat er illusorisk. Samtidig gir rettssikkerheten rettsstaten en praktisk betydning, den blir et verktøy mot vilkårlig maktutøvelse. Rettssikkerhet kan betraktes som et redskap for demokratiet.

Det finnes to måter å definere *rettssikkerhet* på. For det første er rettssikkerhet et formelt krav om at det treffes rettsriktige avgjørelser.⁸ Det vil si at reglene blir materielt riktig anvendt. Det legges til grunn at sannsynligheten for materielt riktig anvendte regler øker når saksbehandlingsregler følges. Dessuten skal også personelle regler bidra til at det tas flest mulig rettsriktige avgjørelser. For det andre defineres rettssikkerhet som ulike krav som stilles til et rettssystem i en rettsstat for å sikre borgerne visse grunnleggende rettigheter.⁹ Disse kravene er forankret i rettsstatsprinsipper og -demokratiske verdier. Konkrete lovbestemmelser og rettsavgjørelser vil kunne begrunnes med henvisning til et prinsipp, eller en avgjørelse representerer et brudd på et prinsipp. Et prinsipp får dermed karakter av å være den mest generelle hovedregelen som så blir presisert i lovbestemmelser, forskriftsbestemmelser og anvendt i rettsavgjørelser og enkeltvedtak.¹⁰ De mest grunnleggende prinsipper i en rettsstat gir uttrykk for demokratiske verdier som kan spores tilbake til opplysningstiden. Vi omtaler disse prinsipper som grunnleggende fordi flere rettslige prinsipper igjen baserer seg på disse grunnleggende rettsstatsprinsippene.

Et grunnleggende prinsipp i en rettsstat er *rettferdighet*.¹¹ Rettferdighet har to hoveddimensjoner – en materiell og en prosessuell.¹² Den materielle rettferdigheten handler om rettferdig fordeling: å unngå urimelige skjevheter og sikre valgmuligheter. Hvordan forvaltningen organiserer sitt arbeid med å anvende regler, må vurderes i lys av materiell rettferdighet. Den prosessuelle rettferdigheten

⁸ Kjøenstad, Asbjørn, Syse, Aslak og Morten Kjelland (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, s. 129

⁹ Ibid.

¹⁰ Graver, Hans Petter (2006). I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 119, 2/3

¹¹ Radbruch, Gustav (1946). Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht ble først publisert i *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 1, s. 105-108, <https://archive.org/details/Radbruch/page/n3/mode/2up>, lest 5. juli 2024. Se også Radbruch, Gustav. *Rechtsphilosophie*, 8. utgave, redigert av Erik Wolf und Hans-Peter Schneider, s. 345–357. Se også Hildebrandt, Mireille. (2015). Radbruch's Rechtsstaat and Schmitt's legal order: Legalism, legality, and the institution of law. *Critical analysis of law : an international & interdisciplinary law review*, 2015-03, Vol.2 (1), side 42-63.

¹² High-Level Expert Group on AI (2019). *Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence*. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](#), s. 12 og 13. Svein Eng omtaler den materielle dimensjonen av rettferdighetsbegrepet som den materielle forståelsen av rettferdighet. Eng, Svein (2007). *Rettsfilosofi*, s. 189 flg.

handler om rettssikkerhet, som klageadgang, identifiserbart ansvar, menneskelig kontroll og mulighet for oppreisning ved feil.¹³ Dette er rettslige minimumskrav.

Likebehandling kan oppnås ved å standardisere saksbehandlingsprosessen.¹⁴ Dette innebærer at saksbehandling følger en fast eller tilnærmet lik rekkefølge av trinn uavhengig av den enkelte brukers situasjon. En slik regelmessighet styrker rettssikkerhetsprinsippet om forutberegnelighet. Automatisert saksbehandling er et eksempel på likebehandling gjennom standardisering. Dersom likebehandling ikke bare forstås som lik saksbehandling, men at like saksforhold skal få likt resultat, stiller dette krav til materielle reglers utforming (materieell rettssikkerhet). Entydige, klare rettsregler vil i betydelig større grad føre til likt resultat for like saksforhold enn når reglene inneholder svært skjønnsmessige vurderingskriterier. Utvalget som vurderte klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, fremhever at rettsanvendelsesprosessen med svært skjønnsmessige vurderingskriterier i regelverket vil etterlate skjønn som den enkelte rettsanvender må ta stilling til.¹⁵ Lovgiveren har tatt stilling til at tilnærmet like saksforhold uansett skal vurderes helt konkret, for på denne måten å vektlegge små, men betydningsfulle forskjeller mellom hver sak. Rettsanvenderen skal kunne ta høyde for den enkelte brukerens unike livssituasjon. Det kan medføre at ulike konklusjoner på samme tolknings spørsmål kan være forsvarlige.¹⁶ Likebehandlingsprinsippet kan sammenfattes slik: Like saker skal behandles likt, ulike saker skal behandles ulikt.

Verdien *likeverd* innebærer at alle mennesker har samme verdi, og henger nært sammen med prinsippet om likebehandling og respekt for personen. Forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier som kontradiksjon, dokumentinnsyn og begrunnelse av vedtak uttrykker ikke bare et krav om rettsriktige avgjørelser, men også respekt for individet som står i et avhengighetsforhold til forvaltningen. Rettssikkerhetsgarantiene balanserer ut det avhengighetsforholdet individet har overfor forvaltningen og sikrer dermed menneskets likeverd i møte med forvaltningen.

Respekt for personlig integritet er forankret i Grunnloven § 102, som pålegger staten å sikre vern om den enkeltes integritet, forstått som et vidt personvern som omfatter retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon, men også den enkeltes rett til selvbestemmelse og selvtillit.¹⁷ Disse verdiene ligger også til grunn for personvernregelverket i personopplysningsloven, EUs personvernforordning og praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. En digital systeminnretning som ivaretar reglene som følger av disse og tilhørende rettskilder, bidrar til å ivareta respekt for personen og personens personlige integritet. Vern av personopplysninger forstås i den europeiske rettstradisjonen som et bidrag til at den enkelte kan utvikle sin personlighet og utfolde seg i samsvar med sine egne ønsker og behov uten inngrep fra det offentlige.¹⁸ Nav forvalter

¹³ Ibid. Se også Boe, Erik M. (2018). *Forsvarlig forvaltning*, kapittel 11 om Forsvarlig systeminnretning

¹⁴ Se Grunnloven § 98 om «Alle er lik for loven» som et uttrykk for likebehandlingsprinsippet.

¹⁵ NOU 2023: 11, Raskt og riktig – En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, s. 108

¹⁶ Kjørstad, Asbjørn, Syse, Aslak og Morten Kjelland (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, s. 129

¹⁷ Dokument 16 (2011-2012). *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*, kap. 30. 6.6.2, s. 177

¹⁸ de Hert, Paul, og Serge Gutwirth (2009). «Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg». I S. Gutwirth, Y. Poullet, P. de Hert, C. de Terwange og S. Nouwt (red.), *Reinventing Data Protection?*, s. 3–42, s. 4. Se også: EMD-avgjørelsen Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satameida Oy mot Finland i 2017. I denne saken understreker domstolen at opplysninger som kan identifisere en person, kan oppfattes som en krenkelse av personens frihet til å utvikle sin personlighet uten inngrep utenfra. EMD uttaler videre at «[a]rticle 8 of the Convention thus provides for the right to a form of informational self-determination» (avsnitt 137).

regelverk som har stor betydning for enkeltpersoners liv, blant annet økonomisk trygghet og deltakelse i arbeid. Vedtak som avslag, aktivitetsplikter eller tilbakebetalingskrav påvirker livssituasjonen og kan oppleves som inngrep i personlig integritet. Personvern hviler på ideer om *autonomi*.¹⁹ Autonomi er en sentral forutsetning for verdighet og samfunnsdeltakelse.²⁰ Det er også påpekt at autonomi gir personen rom for å tilegne seg informasjon og kunnskap gjennom undersøkning, diskusjoner og overveielser.²¹ Gjennom informasjon og kunnskap kan personen delta i samfunnet ut fra egne beslutninger.²² Autonomi forstått som forutsetning for å tilegne seg informasjon og kunnskap, ta egne beslutninger og deltakelse er tett knyttet til rettssikkerhetsgarantiene kontradiksjon, dokumentinnsyn, begrunnelse og forvaltningens veiledningsplikt. Det betyr at rettssikkerhetsgarantiene på sin side er en forutsetning for at personen i møtet med forvaltningen opplever autonomi. Personvern og forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier ivaretar personens autonomi, samtidig som autonomi er verdigrunnlaget for personvern og rettssikkerhetsgarantiene.

Graver omtaler rettsprinsipper som en «klangbunn» som både enkeltregler og løsninger kan vurderes opp mot.²³ Begrepet «klangbunn» gir assosiasjon til «grunnlag» eller «noe grunnleggende» og kan dermed forstås i lys av Kaarlo Tuoris teori om rettens trelagsstruktur.²⁴ Teorien har som formål å gi en begrunnelse for rettens legitimitet.²⁵ Det øverste laget er retten som positivt gitt: lover, etablert praksis, felles forståelse av retten. Det andre laget er rettskulturen som består av grunnleggende metodiske og innholdsmessige felles forutsetninger som juristene baserer sin forståelse av retten på. Det tredje og bærende laget er de grunnleggende felles fornufts- og verdimeslige forestillinger som vi baserer vår forståelse og bedømmelse av den rettslige virkeligheten på.²⁶ Retten må ikke bare oppfylle jussens formelle gyldighetskriterier for å kunne bli ansett som legitim. Retten må også oppfylle en «substansiell gyldighet» utover dens formelle gyldighet.²⁷ Den substansielle gyldigheten eller normative legitimiteten innebærer at retten er forsvarlig i lys av moralske og etiske verdier.²⁸ Slik vi forstår det må prinsippene over forstås som en del av en slik substansiell gyldighet, og som må ligge til grunn for en forvaltning som ikke bare er pålitelig, men også tillitsverdig.

¹⁹ Brown, Garret W., og Mads Andenas (2020). The European Convention of Human Rights as a Kantian cosmopolitan legal order. *Global Constitutionalism*, 9(3): 490–505. Varden, Helga (2021). «Kant and privacy». I A. Lyssy og C. Yeamans (red.), *Dimensions of Normativity: Kant on Morality, Legality and Humanity – Practical Dimensions of Normativity*, <http://10.1007/978-3-030-54050-0>

²⁰ Hill, Thomas E. (1980). Humanity as an End in Itself. *Ethics* 91(1): 84–99.

²¹ Dahl, Robert A. (1998). *On Democracy*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18zhcs4>

²² Dworkin, Gerald (1988). *The theory and practice of autonomy*; Aakvaag, G.C. (2010). Demokrati som samtidssdiagnose. *Sosiologisk tidsskrift*, 18: 5–30.

²³ Graver, Hans Petter (2006). I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 119, 2/3, s. 199

²⁴ Tuori, Kaarlo (2002). The Levels of Law, *Critical Legal Positivism*, Chapter 6

²⁵ Vi anvender begrepet «rett» i samsvar med definisjonen gitt av Thomas Mathiesen: «Begrepet 'rett' omfatter det samlede system av formelt vedtatt regler i et samfunn, de institusjoner som i siste instans har ansvaret for utøvelsen av disse reglene eller kontrollen med at de blir fulgt, og de ikke formelt vedtatte regler basert på såkalt ulovfestet rett.» i Mathiesen, Thomas. *Retten i samfunnet: en innføring i retts sosiologi*, s. 38

²⁶ Bernt, Jan Fridthjof (2019). Et hermeneutisk perspektiv på rettsvitenskap og juridisk metode. I: Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, s. 604

²⁷ Tuori, Kaarlo (2002). The Legitimacy of Modern Law, *Critical Legal Positivism*, s. 243

²⁸ *Ibid.*, s. 276

Tillit og avhengighet

Et vanlig syn i tillitslitteraturen er at man kan oppfatte noen som pålitelige uten å ha tillit til dem.²⁹ For eksempel kan en bruker oppfatte saksbehandleren som 'pålitelig' med henblikk på utførelsen av en oppgave, men uten å ha tillit til ham eller oppfatte ham som tillitsverdig. Dette kan skyldes at hen mistenker at saksbehandleren ikke hjelper henne på grunn av plikt, omtanke eller omsorg, men fordi hen har en personlig agenda. Tillit bygger dermed ikke bare på tillitsgivernes prediktive forventninger, men også på det som omtales som *normative forventninger*.³⁰

Dette handler rent mellommenneskelig sett om at tillit handler om å anerkjenne andres sårbarhet, og overført til forvaltningen at saksbehandleren anerkjenner den andres sårbarhet, og det faktum at det er en asymmetrisk relasjon og en avhengighet mellom forvaltningen og den enkelte. For å møte denne normative forventningen kreves noe mer enn korrekt saksbehandling. Det kreves en orientering mot den avhengige partens beste. Det er viktig at brukeren oppfatter at saksbehandlerens motivasjon (den tvingende grunnen) for å gjøre det hen gjør kommer fra innsikten i denne avhengigheten, og ikke fra et ønske om å skaffe seg personlige fordeler.

I tillitslitteraturen utvides følgelig denne analysen av mellommenneskelig tillit til også å gjelde tillit til institusjoner.³¹ Borgernes tillit til offentlig forvaltning bygger på deres avhengighet av forvaltningens kompetanse og motivasjon til å levere tjenester i tråd med lovpålagte plikter, og rettsstatlige, demokratiske og etiske verdier og prinsipper.

Det innebærer for det *første* at borgerne oppfatter at de offentlig ansatte som tar beslutninger på vegne av forvaltningen, har den nødvendige ekspertisen (fagkyndigheten) til å levere disse tjenestene, og at de arbeider i tråd med forvaltningens verdier og prinsipper. For det *andre* innebærer det at borgerne oppfatter at forvaltningen har etablert rutiner, praksiser og insentivsystemer som sikrer at offentlige beslutningstakere anerkjenner og tar hensyn til det faktum at borgerne er avhengige av dem. Borgerne må videre oppfatte at forvaltningen leverer disse tjenestene i tråd med den normative forventningen. Det vil si at offentlig ansattes motivasjon må komme fra *ønsket om å oppfylle den normative forventningen* og ikke for eksempel, fra et ønske om å skaffe seg personlige fordeler. For at borgerne skal ha tillit i denne betydningen, er det for det fjerde viktig at forvaltningen gir dem *gode grunner* til å tro at disse kravene til kompetanse og motivasjon faktisk er oppfylte. Dette fordrer at borgerne kan forsikre seg om at dette er tilfelle. Forvaltningen må derfor opplyse borgerne både om hva den gjør, og hvordan den gjør det. I praksis innebærer det at den må kunne forklare grunnlaget for offentlige beslutninger som påvirker borgernes interesser.

En forsvarlig systeminnretting

Boe foreslår at det stilles «systemkrav» til forvaltningen for å sikre at (enkelt)vedtakene som fattes, er forsvarlige. Slike krav retter seg mot styring og organisering av forvaltningsarbeidet, herunder kompetanse, arbeidsrutiner, kvalitetssikring samt opplæring og veiledning av ansatte. Mangelfull systeminnretting kan få konsekvenser for behandlingen av den enkelte sak. Også utvalget for ny

²⁹ Henden, Edmund (under publisering). Tillitsverdig kunstig intelligens i offentlig forvaltning. Tidsskrift for samfunnsforskning

³⁰ Walker, M. U. (2006). *Moral repair: Reconstructing moral relations after wrongdoing*; Jones, K. (2012). Trustworthiness. *Ethics*, 123(1); McGeer, V., & Pettit, P. (2017). The empowering theory of trust. I P. Faulkner & T. Simpson (red.), *The Philosophy of Trust*

³¹ Purves, D., & Davis, J. (2022). Public trust, institutional legitimacy, and the use of algorithms in criminal justice. *Public Affairs Quarterly*

forvaltningslov, NOU 2019: 5, drøfter begrepet «systemkrav». Utvalget anerkjenner at utfallet i enkeltsaker kan avhenge av hvordan saksbehandlingen generelt er organisert, og viser til Boe når det uttaler at «[k]rav som retter seg mot det generelle opplegget for saksbehandlingen i et forvaltningsorgan, kan betegnes som 'systemkrav'». ³² Samtidig vurderer utvalget om den nye forvaltningsloven bør fastsette et generelt krav om at all forvaltningsvirksomhet skal være forsvarlig, blant annet for å motvirke systemsvikt som kan føre til feil.

Utvalget går imidlertid imot en slik lovfesting. Begrunnelsen er at et generelt systemkrav gir begrenset veiledning om innholdet i kravet, samtidig som de administrative og økonomiske konsekvensene er usikre. ³³ Departementet sluttet seg til dette synet, og den nye forvaltningsloven inneholder derfor ingen lovbestemmelse om forsvarlig innretting av forvaltningsvirksomhet.

Forståelsen av sammenhengen mellom arbeidsinnretting og kvaliteten på resultatet kommer også til uttrykk i Johan Næsers rettslige analyse av hvordan arbeidet med digitaliseringsklar lovgivning bør organiseres. ³⁴ Næser identifiserer tre grunnleggende krav til lovgivningsprosessen og til den overordnede systematikken i arbeidet for at en offentlig forvaltning, som Nav, skal kunne treffe automatiserte rettslige avgjørelser med demokratisk legitimitet.

For det første må den rettslige og konkrete, eller faktiske, konteksten som den digitaliseringsklare lovgivningen skal virke i, avdekkes i lovgivningsarbeidet. Dette krever et tverrfaglig samarbeid i lovgivningsprosessen, der målet er å få et realistisk bilde av hva som er teknisk, organisatorisk, juridisk og etisk ønskelig og mulig. Næser påpeker videre at relevante regelsammenhenger bør avdekkes, idet lovgivning ofte er endringer av eller tilføyelser til allerede eksisterende lovgivning. ³⁵

For det andre må det identifiseres rettssikkerhetsmessige spørsmål, særlig der effektivitet og rettssikkerhet trekker i hver sin retning. ³⁶ Også her løfter Næser de vurderingene som vi omtaler i vår forskning, et nivå opp i forvaltningshierarkiet, til fagdepartementet og dets lovforberedende arbeid. Fagdepartementet må drøfte og legge frem for lovgiver i hvor stor grad rettsstatlige verdier vil kunne gå på bekostning av gevinstene som følger av digitalisering dersom hensynene trekker i ulik retning. Dette må tydeliggjøres i lovforarbeider som leder til lovforslag med en digitaliseringsklar lovtekst.

For det tredje må det analyseres hvordan lovgivers intensjoner med loven kan oppnås og ivaretas i en digital kontekst. Her kan eksempelvis eksisterende IT-systemer legge bånd på lovgiveren. Næser analyserer særlig visse former for digitalisering og hvorvidt disse ulike formene i større eller mindre grad inneholder eller understøtter skjønn. ³⁷ Analysen skiller mellom ulike former for og grader av automatisert rettsanvendelse: 1) delvis manuell behandling, 2) automatisert rettsanvendelse i første instans, men med prioritert manuell, menneskelig omgjørings- og klagebehandling, 3) en foreløpig avgjørelse basert på faste regler og der den menneskelige skjønnsvurderingen kommer avslutningsvis, og 4) kunstig intelligens som beslutningsstøtte for skjønnsmessige vurderinger. Hver form for automatisert rettsanvendelse vurderes i lys av innbyggerens rettssikkerhet, og Næser

³² NOU 2019: 5, kap. 11.8.1.

³³ NOU 2019: 5, kap. 11.8.2. Utvalget fremhever også at det eksisterer et systemkrav til hvordan et automatisert rettsanvendelsessystem forvalter materiell rett, samt hvordan offentlige myndigheter forvalter dataprogrammet: «I en automatisert forvaltning vil systemkrav rette seg mot utformingen og forvaltningen av det dataprogrammet som styrer saksbehandlingen.», jf. NOU 2019: 5, kap. 11.8.2.

³⁴ Næser, Johan (2025). *Digitaliseringsklar lovgivning – En retslig analyse med fokus på rettssikkerhet*

³⁵ Ibid. kapittel 6.

³⁶ Ibid., kapittel 7

³⁷ Ibid., kapittel 10.

konkluderer blant annet med at «[g]runnlæggende beror graden av digitalisering på et retspolitisk valg om, hvilken prioritet den digitale forvaltningen skal ha».³⁸

Næser redegjør for hvordan arbeidet i et departement bør være innrettet, hvilke kompetanser det er behov for, og hvilke vurderinger som må inngå i et slikt arbeid. Hans analyser gjelder arbeidet med å utvikle digitaliseringsklar lovgivning, og ikke et arbeid med å automatisere rettsanvendelse. Likevel mener vi at hans analyse viser systeminnretningens betydning for at resultatet av et arbeid blir av god kvalitet. Forsvarlig systeminnretning er like betydningsfull for digitaliseringsarbeidet som for lovgivningsarbeidet.

Kort oppsummering

Den foregående gjennomgangen viser at en pålitelig forvaltning ikke nødvendigvis er en tillitvekkende forvaltning. Det er ikke nok at beslutningene formelt sett er gyldige; de må også være substansielt gyldige. Grunnleggende verdier og prinsipper må anerkjennes og ivaretas, ikke minst borgernes sårbarhet og avhengighet av hva forvaltningen gjør. En forsvarlig systeminnretning legger til rette for analyser av om forvaltningen hensyntar rettsstatsverdier og ivaretar lovens intensjoner.³⁹

2 Metode og data

I dette prosjektet benytter vi både samfunnsvitenskapelig og juridisk metode.

Samfunnsvitenskapelig metode er empirisk. I vår sammenheng handler den om å beskrive og forstå digitalisering som sosialt, organisatorisk og institusjonelt fenomen. Grunnlaget for disse beskrivelsene er kvalitative data (intervjuer, dokumentanalyser, observasjon), og teori brukes for å kunne gi kontekst og dybde til beskrivelser og analyser. Juridisk metode er derimot en normativ tolknings- og argumentasjonslære for å fastlegge hva som er gjeldende rett eller hva retten bør være. Kunnskapsgrunnlaget består av rettskilder, som vektas etter etablerte prinsipper (rettskildelæren). Formålet er ikke sannhet i empirisk forstand, men normativ riktighet.

Etter vår mening krever en analyse av Navs digitaliseringsarbeid at disse metodene sees i sammenheng. Mens juridisk metode stiller krav til Navs digitaliseringsarbeid, det vil si, hva som må være på plass for at moderniseringsarbeidet skal sies å være rettsriktig, vil den samfunnsvitenskapelige metoden i større grad åpne for å studere om betingelsene for dette er til stede, og eventuelt hva som skal til for at dette i større grad skal være tilfelle.

Ulikhetene mellom disse metodene har også relevans for Nav, hvor en del av spenningen mellom juss og IT er knyttet til forholdet mellom jussens krav til rettsriktighet og etterlevelse, og en mer dynamisk lærings- og effektivitetsorientert forståelse av digital utvikling.

³⁸ Ibid., s. 243–244

³⁹ Se vedlegg 1 for en nærmere redegjørelse av begrepsforståelser som legges til grunn i denne rapporten.

2.1 Intervjuer, observasjon og dokumentanalyse

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer (dybdeintervjuer og gruppeintervjuer) med ansatte og deltakende observasjoner av digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁴⁰ I tillegg har vi studert offentlige dokumenter publisert av Nav og andre offentlige organer i Norge og Europa, samt eksterne evaluerings- og erfaringsgjennomganger.

Det foreligger ikke mye forskningskunnskap om måten Arbeids- og velferdsdirektoratet organiserer sitt digitaliseringsarbeid på, ei heller om eller hvilke overveielser om pålitelig digital forvaltning som gjøres i det arbeidet, eller hvordan disse overveielser påvirker organiseringen av digitaliseringsarbeidet i direktoratet. Vi har brukt semistrukturerte, individuelt tilpassede kvalitative intervjuer for å få innblikk i hvordan ulike aktører vurderer dette arbeidet, og har brukt observasjon av arbeidet i støtte- og produktteam for å studere hvordan arbeidet foregår i praksis. Sentrale spørsmål var knyttet til overveielser om rettssikkerhet, erfaringer med smidig utvikling og produktområdeorganisering

De første intervjuene ble gjennomført med personer i ledende stillinger, samt sentrale personer for digitaliseringsarbeidet i direktoratet som jobbet på tvers av produktområdene. Etter hvert ble våre informanter ansatte og ledere av produktområdene vi fulgte. Vi sto fritt til å intervju hvem vi ville.

I prosjektet ble det gjennomført 23 intervjusamtaler. To av disse intervjusamtalene var gruppesamtaler. Vi intervjuet til sammen 27 informanter (se vedlegg 2, tabell 1). Vi observerte både et støtteteam (PO pensjon) og et produktutviklingsteam (PO AAP). Dette ga oss innsikt i produktområdenes arbeidssituasjon, organisering og arbeidsmåter. Produktområdene er videre ulike i den forstand at PO pensjon sliter med gamle tekniske løsninger, mens PO AAP skal utvikle en ny løsning fra grunnen av.

Muligheten til å observere hvordan produktutviklingsteam «setter strøm på jussen» har gitt oss innblikk i kontekst, kultur og rammebetingelser for arbeidet med å omdanne lov til kode.⁴¹ Vi observerte møter enten ved å være fysisk til stede i Arbeids- og velferdsdirektoratet eller ved å delta digitalt. Møtene vi observerte, enten digitalt eller analogt, kunne bestå av alt fra 3 til 20 deltakere. Førstnevnte bar i større grad preg av arbeidsmøter spesialister seg imellom, mens vi beskriver de større møtene som tverrfaglige møter.

Vi har skrevet 76 observasjonsnotater i perioden fra mars 2023 til og med mars 2024. Det ble skrevet 22 observasjonsnotater i produktområdet pensjon (se vedlegg 2, tabell 2) og 54 observasjonsnotater i produktområdet arbeidsavklaringspenger (se vedlegg 2, tabell 3). Observasjonsnotatene bærer preg av å være referater, samtidig som de inneholder observatørens egne umiddelbare tanker eller vurderinger av det som observeres.

Vi har lest offentlig tilgjengelige dokumenter fra offentlige organer (St.meld., ekspertutredninger, strategier) nasjonalt og internasjonalt, og evalueringer utarbeidet av konsulentselskaper på oppdrag fra Nav. Vi har også forholdt oss til en rekke dokumenter, som D-saker, protokoller, utredninger og

⁴⁰ Fangen, Katrine (2010). *Deltagende observasjon*; Kvale, Steinar (1983). The Qualitative Research Interview: A phenomenological and hermeneutical mode of understanding. *Journal of Phenomenological Psychology*, 14(2), s. 171-196, <https://doi.org/10.1163/156916283X00090>

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2015.) *Det kvalitative forskningsintervju*; Silverman, Davidt (2001). *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*;

⁴¹ Buvik, Kristin (2024). Data fra deltakende observasjon: Asylmottaket, politibilen og sjenkestedet, I: Mangset, Marte mfl. (red.). *Tett på profesjon, arbeid og politikk: kvalitative metodeutfordringer og verktøy for å løse dem*, s. 42; Gold, Raymond L. (1958). Roles in Sociological Field Observations, *Social Forces*, Vol. 36, No. 3, <https://doi.org/10.2307/2573808>

oversikter, etc., publisert til interne formål. Arbeidet i Nav blir videre påvirket av aktører som fører kontroll og tilsyn med Navs forvaltning, for eksempel Riksrevisjonen eller Sivilombudet, og som er viktige kilder for å få forståelse av krav som stilles til Nav som en forvaltning som utvikler helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer.

Av særlig betydning for forståelse av jussens rolle i Nav, og den økende oppmerksomheten som spørsmålet om rettssikkerhet har fått i Nav, er de to ekspertutredningene som ser på feilpraktiseringen av oppholds krav etter folketrygdloven ved reiser i EØS-området (EØS-saken), og den senere gjennomgangen av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten. Når det gjelder spørsmål knyttet til modernisering, produktområdeorganisering og smidig utvikling i Nav, har særlig to konsulentrapporter om evaluering av moderniseringsprosjektet P3, og en erfaringsgjennomgang knyttet til produktområdeorganiseringen vært sentrale.

2.2 Tematisk reflektiv analyse

Intervjuene ble analysert basert på opptak, transkripsjoner og notater. Observasjonene ble analysert basert på observasjonsnotater. For å analysere datamaterialet brukte vi metoden «tematisk analyse».⁴² En slik analyseform er egnet til å identifisere temaer og mønstre i datamaterialet og har også vært viktig for å utvikle en felles forståelse av datamaterialet på tvers av de faglige ulikhetene i forskergruppa.

I den innledende fasen av koding av datamaterialet brukte vi en induktiv tilnærming. Kodene er i størst mulig grad basert på informantenes formuleringer og hvordan de har svart på spørsmål eller på forskerens observasjoner i feltet. I den tidlige analysefasen hadde vi særlig oppmerksomhet på en antakelse om at digitaliseringsarbeidet i direktoratet er preget av relasjonen mellom IT og juss. Den induktive tilnærmingen ble så supplert med en deduktiv tilnærming, og dermed reflekterer vår forskning en utforskende tilnærming i motsetning til en kritisk tilnærming til kvalitativ forskning.⁴³ Det betyr at vi har lagt til grunn at det informantene tenker, sier og gjør, representerer virkeligheten slik informantene opplever digitaliseringsarbeidet. Observasjonsnotatene forstår vi som beskrivelser av hva produktutviklingsteam diskuterer og gjør, og hvordan ulike faglige synspunkter legges frem og forhandles når det utvikles automatiserte rettsanvendelsessystemer.

Vi har vekslet mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming i kodingen (og analysene) av dataene. Forskerne med organisatorisk bakgrunn la vekt på temaer som styring, organisering, profesjon og ansvarlighet, filosofene på spørsmål om «tillit» og «etisk refleksjon», mens rettsviterne var opptatt av rettslige temaer som «dokumentasjon og begrunnelse», «automatiseringsvennlig lovgivning» og «personvern». Allerede i den tidlige datainnsamlingen av prosjektet ble vi særlig oppmerksom på

⁴² Daly Jeanne, Allan Kellehear og Michael Gliksman (1997). *The public health researcher: A methodological approach*; Pranee L. Rice og Douglas Ezzy (1999). *Qualitative research methods: A health focus*; Braun, Virginia og Victoria Clarke, (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), s. 77–101 <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>; Braun, Virginia og Victoria Clarke (2022). *Thematic analysis: a practical guide*; Braun Virginia og Victoria Clarke (2020). Can I use TA? Should I use TA? Should I not use TA? Comparing reflexive thematic analysis and other pattern-based qualitative analytic approaches. *Counselling and Psychotherapy Research*, Vol 21 (1), s. 37-47, <https://doi:10.1002/capr.12360>; Braun, Virginia og Victoria Clark (2023). Toward good practice in thematic analysis: Avoiding common problems and be(com)ing a knowing researcher. *International Journal of Transgender Health*, Vol. 24:1, s. 1-6 <https://doi.org/10.1080/26895269.2022.2129597>

⁴³ Braun Virginia og Victoria Clarke (2020). Can I use TA? Should I use TA? Should I not use TA? Comparing reflexive thematic analysis and other pattern-based qualitative analytic approaches. *Counselling and Psychotherapy Research*, Vol 21 (1), s. 37-47, <https://doi:10.1002/capr.12360>

spenningen mellom analoge og digitale narrativer, mellom smidig utvikling og juridisk metode. Dette ble et felles omdreiningspunkt i den tematiske analysen av dataene.⁴⁴

Intervjutranskripsjonene og observasjonsnotatene ble gjennomgått for å utvikle koder. Deretter ble flere koder som samsvarte eller som overlappet, samlet under felles temaer. Gjennomgangen av temaene og vurdering av innholdet i dem ble gjort av forskerfellesskapet i prosjektgruppen, og i resultatdelen presenteres temaene med illustrerende sitater. Vi har gitt hver informant en egen ID-markering i denne rapporten. Sitatet er merket med en ID per intervju, se tabell 1.

Observasjonsnotatene er registrert med dato, se tabell 2 og 3. Vi merker gjengivelser eller innhold fra observasjonsnotatene med notatets dato. Sitater fra informanter gjengis med intervjunummeret.

2.3 Juridisk metode

Juridisk metode er fremgangsmåten for å svare på en juridisk problemstilling. Fremgangsmåten starter med å se på et saksforhold og trekke ut det som er det juridiske i saken og formulere en juridisk problemstilling. Et eksempel kan være at en årsrapport fra Nav beskriver at Arbeids- og velferdsdirektoratet automatiserer rettsanvendelse («saken»). Den juridiske problemstillingen er om det er rettslig adgang for Arbeids- og velferdsdirektoratet til å automatisere rettsanvendelse. Deretter må man finne de relevante rettskildene og bruke en metode for å undersøke rettskildene, relatere dem til hverandre og problembeskrivelsen(e) i saken. Det å trekke ut informasjon fra rettskildene, sette informasjonen fra de ulike rettskildene sammen, og håndteringen av eventuelle spenninger mellom rettskildene, kalles for tolkning. Tolkning leder til anvendbare rettsregler. Det følger så en vurdering og drøfting av sakens opplysninger holdt opp mot rettsreglenes krav, vilkår, vurderingsmomenter og beviskrav, ofte kalt subsumsjon. Etter subsumsjonen svares det på den juridiske problemstilling, for eksempel om direktoratet har adgang, eller ikke har adgang, til å automatisere rettsanvendelse. Det kalles for konklusjon.

De rettslige temaene prosjektet vektlegger, er materielle og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier. Drøftelsen av automatisering av rettsanvendelse i lys av materielle og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier krever anvendelse av rettsregler. Rettsreglene er et resultat av tolkning av relevante og viktige rettskilder. Der det melder seg særskilte temaer til rettskildene og prinsippene som styrer deres tolkning, blir disse gjort rede for i det følgende.

I drøftelsen av temaer relatert til retten til personvern er EUs personvernforordning den mest relevante og viktige rettskilden. Personvernforordningen skal gjelde som lov, se personopplysningsloven § 1. Når det gjelder tolkning av personvernforordningen, har Høyesterett gjennom egen rettspraksis vist at rettsanvendere skal tolke EØS-retten i tråd med den EU-rettslige tolkningsmetoden.⁴⁵ EU-rettsens særtrekk som et autonomt rettssystem, sonderingen mellom primærrett og sekundærrett, integrasjonsformålet og flerspråkighet preger EU-domstolens tolkningsmetode. Sekundærrett skal tolkes i lys av primærretten, innad i sekundærretten er det en hierarkisk oppbygning av rettsakter, og underordnet rettsakt skal tolkes i samsvar med overordnet rettsakt. EU-rettslige bestemmelser skal tolkes i lys av EUs internasjonale forpliktelser. En rettsakts fortale forstås som en del av konteksten som må tas med i betraktningen, og også tilblivelseshistorien utgjør en kontekst til de aktuelle bestemmelsene og kan trekkes inn i

⁴⁴ Braun, Virginia og Victoria Clarke, (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), s. 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

⁴⁵ Haukeland, Halvard (2019). EU-rett som norsk rettskilde. I: Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, s. 419. Forfatter viser til Rt. 2011 s. 609, avsnitt 72; Rt. 2010 s. 330, avsnitt 110, Rt. 2010 s. 1500, avsnitt 81.

fortolkningen som et «støttemoment». Et sentralt tolkningsprinsipp i EU-rett er formålsoverordnet tolkning begrunnet i EUs overordnede målsetting om europeisk integrasjon, i at flerspråklighet tidvis leder til forvirring, og i den begrensede vekt forarbeider tillegges. Tolkningsresultatet skal ellers ha en «tjenlig virkning» som innebærer at rettsregelen skal bidra til å virkeliggjøre det aktuelle formålet.⁴⁶ Nav må forholde seg til EØS-avtalens krav når det gjelder forvaltningens organisering og saksbehandling.

Arbeids- og velferdsetaten og Arbeids- og velferdsdirektoratet er forvaltningsorganer som skal følge den gjeldende forvaltningsloven av 1967, jf. forvaltningsloven § 1. Dessuten inneholder ulike særlover Nav er ansvarlig for, forvaltningsrettslige bestemmelser som i visse situasjoner gir unntak fra forvaltningslovens regler. I forskningsrapportens vurdering av hvilke forvaltningsrettslige krav som må være oppfylt idet rettsanvendelse helt eller delvis automatiseres, anvendes gjeldende rett etter forvaltningsloven av 1967. Stortinget vedtok ny forvaltningslov 20. juni 2025.⁴⁷ Der den nye forvaltningsloven av 2025 gir supplerende regler eller lovkriterier som er relevante for digitaliseringsarbeidet i Nav, anvendes den nye forvaltningsloven til tross for at den ikke er gjeldende rettsgrunnlag når denne forskningsrapporten publiseres. Vi begrunner den utstrakte bruken av den nye forvaltningsloven og tilhørende lovforarbeider med at disse gir uttrykk for hvilke tidsrelevante, aktuelle rettslige krav det forventes at offentlig forvaltning oppfyller i sin saksbehandling. Denne rettskildesituasjonen bidrar til at forarbeider til ny forvaltningslov ikke bare er relevante, men også tillegges større vekt enn det til vanlig vil gjøres når ny lov ennå ikke er trådt i kraft. Forarbeidene tar opp i seg aktuelle forvaltningsrettslige problemstillinger som gir retning til hvordan ulike hensyn, slik de kommer til uttrykk i forvaltningsrettslige prinsipper og forvaltningsverdier, bør avveies.

Automatiserte rettsanvendelsessystemer anvender materielle rettsregler på konkrete saksforhold og prosessuelle rettsregler i saksbehandlingen. I drøftelsen av muligheter og utfordringer ved å automatisere rettsanvendelse vil enkelte materielle og prosessuelle lovbestemmelser og tilhørende forskrifter bli omtalt. Bestemmelsene tolkes i samsvar med juridisk metode i norsk rett. Det kommer imidlertid ikke til å bli gjennomført en grundig tolkning av disse materielle og prosessuelle rettsreglene. Derfor vil relevante rettskilder av høyere rang og menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i norsk lov ikke bli trukket inn.⁴⁸ Denne mindre grundige tolkningen oppfyller hensikten om å redegjøre for rettslige krav. Vi mener det derfor er forsvarlig å avgrense tolkningsprosessen i omfang og detalj.

2.4 Forskningsetikk

God vitenskapelig praksis sikrer forskningens integritet. Ifølge retningslinjene til Den nasjonale forskningsetiske komiteen for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) er forskningsetikken basert på et sett grunnleggende normer som er utviklet over tid og forankret i det internasjonale forskerfellesskapet.⁴⁹ Det dreier seg om sannhetsnormen som innbefatter prinsippene sannhetssøken, sannhetsforpliktelse, redelighet og ærlighet. De metodologiske normene for saklighet, klarhet, etterrettelighet og etterprøvbarehet skal sikre at vitenskapelige metoder følges på en forsvarlig måte. Institusjonelle normer skal bidra til at forskning er åpen, kollektiv, uavhengig og

⁴⁶ Ibid., s. 402-412

⁴⁷ Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Loven er ikke trådt i kraft. Ikrafttredelsestidspunktet er ikke kjent.

⁴⁸ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov; Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

⁴⁹ NESH (2023). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*, 5. utgave, s. 5

kritisk, også kjent som «vitenskapens etos».⁵⁰ Det følger av forskningsetikkloven at «forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer».⁵¹ Videre har forskere en lovfestet aktsomhetsplikt som skal «sikre at all forskning skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer».⁵² Forskningsprosjektet har forholdt seg aktivt til de forskningsetiske retningslinjene. Nedenfor gir vi mer inngående beskrivelser av forskningsetiske temaer som gjorde seg gjeldende i dette prosjektet.

Behandling av personopplysninger

Forskningsprosjektet ble meldt til SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør og ble godkjent 9.12.2022 med konklusjon om at behandlingen av personopplysninger i prosjektet er i samsvar med personvernregelverket, og at opplysningene kan behandles til og med 28. februar 2026. Typer personopplysninger som dette prosjektet behandler, er navn, kontaktinformasjon, nettidentifikator, stemme på lydopptak samt informantenes vurderinger, meninger og kommentarer. En forutsetning for godkjenningen er at prosjektet oppfyller personvernforordningens krav om riktighet, integritet og konfidensialitet og sikkerhet.⁵³ I tillegg måtte behandlingen være lovlig.⁵⁴ Forskningsprosjektet har fulgt OsloMet – storbyuniversitetets retningslinjer for behandling av personopplysninger.⁵⁵

Lovlighet

Rettsgrunnlaget for behandlingen av personopplysninger er samtykke fra dem vi intervjuet og observerte.⁵⁶ Samtykket skal være i samsvar med personvernforordningens krav om samtykke ved at det er frivillig, spesifikt, informert og utvetydig. Det skal dokumenteres, den registrerte skal kunne trekke det tilbake.⁵⁷ Forskningsprosjektet innhentet samtykket fra dem vi intervjuet og observerte, ved å gi og la dem lese et informasjonsskriv som til slutt ba om deres individuelle samtykke til å behandle personopplysninger. Informasjonsskrivet forklarte formålet med forskningsprosjektet, den ansvarlige for prosjektet, hvorfor vi spør vedkommende om å delta i prosjektet, hva det innebærer å delta, at det er frivillig å delta, hvordan vi oppbevarer og bruker personopplysningene, hva som skjer med disse opplysningene når prosjektet er avsluttet, rettighetene til vedkommende som den registrerte, herunder innsyn i, retting og sletting av personopplysninger, samt klagerett til Datatilsynet og at rettsgrunnlaget er samtykke.

I april 2023, etter at vi så vidt hadde begynt å anvende metoden «deltakende observasjon», la forskerne merke til at samtykket ikke alltid var et særlig egnet rettsgrunnlag for nettopp denne metoden og måten digitaliseringsarbeidet i direktoratet foregikk på. Hvilke ansatte som deltok på et møte der en eller to forskere fra prosjektet deltok, var ikke alltid klart på forhånd. Det kunne dermed delta personer som vi ikke visste at skulle delta på møtet, i alle fall ikke på forhånd. Gjennomgang av informasjonsskriv og samtykkeskjema ville ha forsinket oppstarten av møtet vi deltok i. Vi oppfattet en slik forsinket oppstart som svært uheldig med tanke på at vi ikke ønsket å fremstå som forstyrrende for møtedeltakernes arbeid. I tillegg innebar «deltakende observasjon» at vi observerte

⁵⁰ Ibid. Det vises til Robert K. Merton som formulerte «vitenskapens etos» i 1942.

⁵¹ Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven) § 5 andre ledd første punktum.

⁵² Ibid. § 4

⁵³ Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d, artikkel 5 nr. 1 bokstav f og artikkel 32.

⁵⁴ Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a.

⁵⁵ OsloMet (2024). *Retningslinjer for behandling av personopplysninger*. [Retningslinje for behandling av personopplysninger - Ansatt - minside](#)

⁵⁶ Personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a.

⁵⁷ Personvernforordningen artikkelene 4, 7 og 11.

og dermed behandlet personopplysninger til en rekke mennesker, ansatte i direktoratet og også eksterne besøkende, uten at det praktisk var mulig å gi informasjon og innhente samtykke på forhånd eller «der og da». Vi innhentet også personopplysninger om tredjepersoner gjennom informantene eller i forbindelse med observasjonene. Disse opplysningene, alltid navn til tredjepersonene, ble tatt opp og transkribert eller skrevet ned i observasjonsnotatet og dermed behandlet slikt det er definert etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 2.

På bakgrunn av disse erfaringene tok den prosjektansvarlige kontakt med SIKT og meldte inn behov for endring av rettsgrunnlag for noen behandlinger av visse personers personopplysninger. SIKT godkjente 11. mai 2023 endringen av rettsgrunnlaget for visse grupper av personer som prosjektets forskere observerte. For persongruppen som hadde fast tilknytning til produktutviklingsteamene vi observerte, gjaldt fortsatt samtykke som rettsgrunnlag. For gruppen av personer som uforvarende ble observert, og der vi noterte blant annet deres navn og hva de for eksempel ga uttrykk for av meninger i møter, ble rettsgrunnlaget personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, jf. personopplysningsloven § 8. Artikkel 6 nr. 1 bokstav e hjemler behandling av personopplysninger for forskning i allmennhetens interesser under forutsetning av at det finnes hjemmel for slik behandling i nasjonal rett, noe som følger av personopplysningsloven § 8.

Integritet og konfidensialitet

Personopplysningene som er behandlet i dette prosjektet, omtales i anonymisert form i forskningsrapporten. Det betyr imidlertid ikke at vi kan garantere informanten, og de vi har observert, at de ikke blir gjenkjent gjennom sitater eller beskrivelser i denne rapporten. I samtykkeskjemaet har vi bedt informantene og de vi observerte, om å krysse av for at de har mottatt informasjon om og forstått at man kan bli identifisert ved at personer kjenner til den registrertes stilling i direktoratet i den perioden prosjektet gjennomføres. For øvrig skal den registrertes integritet bli ivaretatt gjennom retten til innsyn, retting og sletting av personopplysninger.

Sikkerhet

Forskningsprosjektet har *ikke* behandlet sensitive personopplysninger.⁵⁸ Personopplysningene behandlet i dette forskningsprosjektet er dermed ikke fortrolige eller strengt fortrolige, men de er heller ikke klassifisert som informasjon som er åpen for alle.

Den behandlingsansvarlige institusjonen for personopplysningene i dette prosjektet er OsloMet – storbyuniversitetet. OsloMet har utarbeidet en klassifisering av data som benyttes blant annet for å kunne ta riktige avgjørelser for hvordan data skal lagres sikkert.⁵⁹ Ved å lagre transkripsjonene av intervjuene og observasjonsnotatene i Teams-siden til prosjektet oppfyller vi kravet om at personopplysninger som ikke er fortrolige eller strengt fortrolige, lagres slik at de er tilgangsstyrt og beskyttet med innlogging. Dermed har kun forskere som deltar i forskningsprosjektet, gjennom passord og tofaktorautentisering, tilgang til personopplysningene som behandles i prosjektet.

Bidragsforskning

Forskningsprosjektet er bidragsfinansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det krever oppmerksomhet på forskernes uavhengighet for å ivareta forskningens troverdighet og samfunnets tillit til forskningen.⁶⁰ Dette prosjektet har ikke erfart noen form for press eller styring fra finansøren.

⁵⁸ Personvernforordningen artikkel 9 og 10.

⁵⁹ OsloMet lagringsguide om hvor dokumenter, filer og forskningsmateriale skal lagres. Intern ansattnettside: [Lagring | Brukerstøtte IT - Ansatt - minside](#)

⁶⁰ NESH (2023). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*, 5. utgave

2.5 Avgrensninger

Forskningen som presenteres i denne rapporten, er avgrenset til Arbeids- og velferdsdirektoratets organisering av arbeidet med digitale systemer som anvender rett helt eller delvis automatisert på enkeltsaker. Vi mener at forskningen som presenteres i denne rapporten, har overføringsverdi til digitaliseringsarbeidet i offentlige myndigheter som forvalter rettigheter og plikter til enkeltindivider i rammen av rettsstaten og demokratiet.

Empirien som vår forskning baserer seg på, har ikke målrettet innhentet kunnskap om hvordan brukervennlig digital saksbehandling bør eller skal være. Imidlertid har vi observert at temaet brukervennlighet drøftes i digitaliseringsarbeidet. Også informanter har omtalt privatpersoners mulighet til å kunne ivareta sine interesser digitalt. I kapittel 5 om automatisert saksbehandling vurderer vi dermed privatpersoners mulighet til å kunne søke om ytelser eller tjenester digitalt, søkerens mulighet til å håndtere søknaden digitalt og brukerens mulighet til å følge opp egen sak digitalt i lys av forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier.

Rettslige krav om offentlighet etter offentleglova og krav om arkivering av dokumentasjon etter arkivlova er ikke gjenstand for vår forskning. Det avgrenses også mot en grundig behandling av digitalisering av rettsanvendelse i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. Heller ikke likestillings- og diskrimineringsrettslige spørsmål tas opp.⁶¹

I denne forskningen har vi ikke inkludert spørsmål og krav som stilles til teknologiens fungering og funksjoner for at automatisert rettsanvendelse svarer til kravet om at Nav skal være en pålitelig digital velferdsforvaltning. Presentasjonene, analysene, drøftelsene og vurderingene forutsetter dermed at de tekniske løsningene fungerer etter sin hensikt og formål.

⁶¹ Menneskerettighetene nedfelt i Grunnloven og i bindende internasjonale menneskerettighetskonvensjoner gjelder fullt ut når Nav skal vurdere om og i hvor stor grad anvendelse av rett skal automatiseres. I tillegg skal likestillings- og diskrimineringsloven følges, særlig § 6 som forbyr usaklig forskjellsbehandling på grunn av funksjonsnedsettelse, kjønn, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder og en kombinasjon av grunnlagene. Offentlig forvaltning kan ikke gjøre inngrep overfor enkeltpersoner uten grunnlag i lov, jf. § Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8. Forvaltningens virksomhet reguleres også av offentleglova ved å legge til rette for at virksomheten er åpen og gjennomsiiktig med mål om å styrke informasjons- og ytringsfrihet, demokratisk deltakelse, rettssikkerhet for den enkelte, tillit til det offentlige og kontroll fra allmenheten, se offentleglova jf. § 1.⁶¹ Arkivlova har blant annet som formål å sikre rettslig og viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, jf. arkivlova § 1.⁶¹ Disse tverrgående, sektorovergrepene lovene og menneskerettighetskonvensjonene er gjeldende for Nav.

Del 2

3 Effektivitet og pålitelighet

Det eksisterer en klassisk spenning mellom effektivisering og pålitelighet i byråkratiet. På den ene siden ønsker man effektive løsninger, på den andre siden ønsker man løsninger som svarer på grunnleggende rettssikkerhetskrav. Den økende digitaliseringen av offentlige ytelser og tjenester som har foregått helt tilbake til 1970-tallet, har en tilsvarende spenning. Nav skal levere brukerorienterte og effektive digitale løsninger gjennom maskinell rettsanvendelse / rettslig automatisering, som samtidig skal være rettssikker. Dette skal skje gjennom tverrfaglige produktteam, som praktiserer en smidig arbeidsform.

I det følgende skal vi se på hvordan disse spenningene er blitt forstått og håndtert i Nav fra rundt 2017 til i dag. Da fikk digitaliseringsarbeidet i Nav en ny giv ved at Nav endret sourcingstrategi, gikk over til «smidig utvikling» og startet opp med en produktområdeorganisering.

Vi skal besvare følgende forskningsspørsmål: Hvordan er utviklingsarbeidet knyttet til digitale løsninger organisert? Hvordan er hensynet til pålitelig forvaltning knyttet til utvikling og implementering av disse løsningene ivaretatt?

Under ligger spørsmålet om det eksisterer en motsetning mellom produktutvikling og pålitelighet, hva denne motsetningen i så fall består i, og om den kan overvinnes. Søkelyset i dette kapittelet er på spenningen mellom måten man utvikler digitale produkter på, og pålitelighet, ikke på om det skulle finnes en mer grunnleggende motsetning mellom maskinell rettsanvendelse / automatisering og pålitelighet. Dette drøfter vi i del 3, hvor vi i tillegg til å presentere konkrete eksempler på hvordan arbeidet med kodifisering/regelspesifisering konkret foregår, også gir en rettsdogmatisk undersøkelse av gjeldende rett om hvilke krav som stilles til dette arbeidet, med andre ord under hvilke betingelser regelspesifiseringen kan sies å være pålitelig.

I det følgende snakker vi om kodedrevet digitalisering, det vil si omdanningen av lover og regler til kode, ikke om datadrevet digitalisering som forbindes med KI, selv om vi senere i rapporten også reflekterer over noen av de rettslige utfordringene ved KI. Vi vil først beskrive den digitale visjonen og moderniseringen av Nav. Deretter vil vi kort beskrive styrings- og kvalitetssystemet i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi gjennomgår så årsrapportene til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2017 og frem til i dag for å se på hvordan forholdet mellom smidig produktutvikling og pålitelighet behandles der. Dette blir samtidig en offisiell fremstilling av den digitale transformasjonen i direktoratet, hvilke utfordringer man har møtt, og hvordan de har blitt håndtert. Vi vil så redegjøre for noen erfaringer med smidig utvikling og pålitelighet slik det kommer til uttrykk i våre lederintervjuer, eksterne granskninger, NOU-er, erfaringsoppsummeringer og evalueringer og i to produktområder vi har fulgt, før vi ser vi på den nye organiseringen av Nav, som må forstås som et forsøk på å håndtere spenningen mellom fag og produktutvikling, mellom juss og smidig metode.

Avslutningsvis besvarer vi forskningsspørsmålene og drøfter hvordan spenningen mellom produktutvikling og pålitelighet kommer til uttrykk hos aktørene og i den nye organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

3.1 Digitalisering og modernisering i Nav

I årsrapportene fra 2017-2024 til Arbeids- og velferdsdirektoratet er begrunnelsene for nødvendigheten av digitalisering flere:

En viktig begrunnelse er at Nav ikke kan forvente å bli kompensert for veksten i kostnader knyttet til flere brukere. Effektivisering gjennom digitalisering, selvbetjening og automatisering er et svar på dette. Skal den økende oppgavemengden ivaretas, kreves det «systemstøtte», og den største risikofaktoren i arbeidet beskrives som fraværet av slik støtte.

Digitalisering gjør det også mulig å bedre imøtekomme den høye omstillingstakten i samfunnet, hevdes det. Brukerne forventer at Nav leverer tidsriktige, smarte og relevante løsninger. De forventer personlig tilpassede tjenester som støtter dem i deres situasjon, at fysiske og digitale kanaler henger sammen, og at de ikke må oppgi samme informasjon flere ganger:

Folk vil i økende grad forvente mer koordinerte tjenester fra Nav og andre aktører tilpasset den enkelte innbygger sin situasjon og behov. Datadrevne tjenester vil gi nye muligheter til å innfri disse forventningene og gi skreddersydde tjenester.⁶²

En visjon er at «forretningsprosesser kan automatiseres eller snus på hodet, for eksempel kan vi basere på livshendelser som utløser et forslag til vedtak, uten at den enkelte trenger å søke».⁶³

Gevinstene av digitalisering anses å være mange. For det første handler det om å forenkle og effektivisere hverdagen til brukerne, enten de er personbrukere, saksbehandlere, samhandlere eller arbeidsgivere. Digitalisering av sykepenger gjør det for eksempel enklere for den sykmeldte ved at de slipper å sende skjemaer i posten, og arbeidsgivere får frigjort tid ved at manuelle rutiner kan droppes. For det andre handler det om å gi brukerne bedre tilgjengelighet til Navs tjenestetilbud ved selvbetjening og internettbaserte løsninger. På denne måten vil de lettere få tilgang til relevant informasjon, og de kan raskere komme i kontakt med riktig veileder og samhandle med Nav digitalt. Tjenester på nett gjør at brukerne får bedre oversikt og større mulighet til å ta ansvar for egen sak, samtidig som kontakten med Nav blir enklere. For det tredje handler det om å utvikle bedre og mer tilpassede tjenester for brukerne (gjennom datafangst og datadeling kombinert med ny innsiktsteknologi). Data om brukerne og arbeidsmarkedet kan bli en kilde til innovasjon og verdiskaping både for Nav og eksterne aktører, blant annet fordi det vil gi bedre forståelse av brukernes behov. Det vil også gjøre det mulig å målrette ressursene mot områder hvor de gir best resultat:

Raskt økende datafangst kombinert med ny innsiktsteknologi, som for eksempel kunstig intelligens, beslutningsstøtte samt snakkende og oversettende maskiner, gir potensial for å lære mer om hvilke tjenester og virkemidler som virker for de ulike brukergruppene. Nav vil kunne gi bedre veiledning, utnytte ressursene mer effektivt og gjøre mer treffsikre prioriteringer. Blant annet kan systemer for datadrevet beslutningsstøtte være nyttige for veiledere, saksbehandlere, personbrukere og arbeidsgivere.⁶⁴

Digitaliseringen gir for det fjerde potensial for *bedre samordning* mellom Nav, arbeidsgivere, kommuner og utdannings- og helsesektoren. Det vil gi bedre brukeropplevelser, særlig for brukere med sammensatte behov. For det femte vil digitaliseringen realisere gevinster som gjør det mulig å *flytte ressurser nærmere brukeren*. Digitaliseringen frigjør krefter internt, slik at etaten kan gi bedre hjelp til brukere som trenger mer støtte, for eksempel tettere arbeidsrettet oppfølging av personer

⁶² Nav Årsrapport 2020, kap. 5.2, s. 90

⁶³ Nav Årsrapport 2018, kap. 5.1, s. 75

⁶⁴ Ibid.

med et større bistandsbehov. Sist, men ikke minst handler det om at digitalisering vil bidra til en mer *pålitelig* arbeids- og velferdsforvaltning, særlig gjennom automatisert saksbehandling.

Moderniseringsprosjektene

Moderniseringsprosjektene i Nav er en betegnelse på de store digitaliseringsprosjektene i Nav. Disse prosjektene er prioriterte, og det er umulig å forstå utfordringene med en pålitelig digital forvaltning uten å ha noe bakgrunnskunnskap om varigheten og omfanget av disse.

Modernisering av IKT i Nav har foregått over lang tid. Den startet i 2006 med opprettelsen av Nav, men har foregått lenge før det både i gamle Aetat og trygdeetaten. Infotrygd, som er det eldste systemet fra 1978, er fremdeles i bruk. De siste tiårene har imidlertid moderniseringen vært knyttet til ulike større prosjekter, gjerne omtalt som P1–P4 (prosjekt 1–4).

Prosjekt 1 (P1) «Uføreprsjektet» ble startet i 2012 og avsluttet i 2015. Prosjektet har blant annet levert digitale løsninger for uførereformen med brukerdialog. P2 moderniserte foreldrepenger og engangsstønad. Prosjektet startet i 2016 og ble fullført i 2019. Prosjektet har levert en digital løsning for folketrygdytelsene engangsstønad og foreldrepenger, med digital søknadsdialog for kommende foreldre samt en løsning med mulighet for automatisert behandling av søknadene der det er mulig i henhold til regelverket. P3 skulle levere moderniserte løsninger for brukere, samhandlere og saksbehandlere i Nav for ytelsene sykepenger, svangerskapspenge, stønad ved pleie av syke barn, omsorgspenger, opplæringspenger og pleie av nærstående. Prosjektet startet i januar 2019 og skulle fullføres i 2020. Prosjektperioden ble forlenget tre ganger og avsluttet i 2022. Det ble da, fra 2023, en del av PO Helse. Prosjektet P4 «Flere i arbeid» ble startet i 2021 og pågår fortsatt. P4 har som fokus i å fase ut Arena som saksbehandlingssystem og Abetal som trekk- og utbetalingsløsning, begge omtalt som legacy-systemer. Arena er fortsatt i bruk, selv om den bygger på utdaterte gamle teknologier. P4 skal i tillegg utvikle nye digitale løsninger for arbeidsrettede ytelser. Dette innebærer å levere nye produkter for ytelsene dagpenger, arbeidsavklaringspenger, tilleggsstønader og tiltakspenger, inkludert meldeplikt for ytelsene. Nav skal også levere tjenester som dekker tiltak, virkemidler og inkluderende arbeidsliv.

Sourcingstrategi, smidig utvikling og produktområdeorganisering

Moderniseringsarbeidet fikk en ny giv i Nav med endret sourcingstrategi og overgang til smidig utvikling. I årsrapporten for 2017 snakkes det om at Nav har startet en «digital transformasjon» der de i større grad skal sette brukerne i sentrum, øke utviklingstakten og redusere kostnader. Blant ingrediensene som inngår i transformasjonen, er: «smart bruk av fremtidsrettet teknologi, hensiktsmessig bruk av markedet («sourcing») og en smartere arbeidsform som ivaretar brukerbehov gjennom hele utviklingsprosessen».⁶⁵

I 2017 ble det vedtatt ny sourcingstrategi for utvikling og forvaltning av IT-systemer i Nav. Det er denne som legger grunnlaget for utviklingen av det digitale fagmiljøet i Nav. Tidligere hadde Nav forvaltningsavtaler med IT-leverandører som hadde ansvar for forvaltning og videreutvikling av Navs fagsystemer. Med ny sourcingstrategi overtok Nav selv dette ansvaret. Arbeidet skulle gjøres med egne ansatte, eventuelt med innlei av utviklere og andre roller på timebasis. Tanken var at dette skulle føre til økt eierskap til løsningene blant utviklerne og designerne gjennom at de hadde utviklet dem selv, og reduserte kostnader til kravbeskrivelser, estimering, kontrakt etc. Dette la grunnlaget for oppbyggingen av en IT-avdeling i Nav som allerede noen få år etter, i 2021, hadde omlag 390

⁶⁵ Nav Årsrapport 2017, kap. 3.5.4, s. 64.

nye årsverk (systemutviklere/designere)⁶⁶, med til dels helt nye oppgaver og kompetanser. Fra å bestille løsninger fra eksterne leverandører skulle de nå utvikle løsningene selv.

En utfordring for Nav med den gamle måten å utvikle på («fossefallsmetodikken») ble beskrevet som at de ikke klarte å manøvrere raskt nok i digitaliseringsarbeidet. Lange planleggingsfaser og faser med utvikling og testing før man produksjonssetter og leverer faktisk verdi til brukerne, gjorde det vanskelig å levere «tidsriktige og relevante løsninger». I årsrapporten for 2017 forteller direktoratet at det er bestemt at styringen av Navs prosjektportefølje skal endres: «Det er behov for at større deler av utviklingsarbeidet kan gjennomføres raskere og billigere ved økt bruk av tverrfaglige team og smidig metode.»⁶⁷ Etaten har besluttet å etablere tverrfaglige produktteam:

Formålet [...] er å legge til rette for å kunne drive kontinuerlig utvikling av et fagområde over tid. Det vil styrke fagperspektivet i utvikling av IT-løsninger. I tverrfaglige produktteam vil fagavdelingene og IT-avdelingen sammen løse oppgaver til det beste for brukerne. Det tverrfaglige produktteamet vil ha et eierskap til produktene de jobber med, og organisering i tverrfaglige produktteam er en forutsetning for en smidig arbeidsform som gir oss mulighet for å levere raskere, bedre og billigere.⁶⁸

Målet med teamene

[...] er å skape en arbeidsform som klarer å ta ideer og løsninger langt raskere ut til brukerne våre. Vi må skaffe oss kontinuerlig brukerinnsikt og bruke den til å forbedre løsningene. Målet er at våre team og løsninger er så autonome at de kan levere uten å påvirke andre, samtidig som de oppfyller sin del av en større helhet (verdikjede, produktområde, domene e.l.).⁶⁹

For å få til «effektiv og målrettet forretningsdrevet utvikling basert på brukernes behov» ble de første tverrfaglige produktteamene etablert i 2018. De skulle legge til rette for kontinuerlig utvikling, styrke fagperspektivet i utvikling av IT-løsningene, gi medlemmene et eierskap til produktene og ble beskrevet som en forutsetning for en smidig arbeidsform som leverer «raskere, bedre og billigere».

Disse produktteamene ble etter hvert utviklet til produktområder. De fire første produktområdene (heretter PO) ble etablert i 2019 og 2020, de siste fire i 2021, en organisasjonsmodell som varte ut 2024. Områdene skulle ifølge årsrapporten fra 2018 være basert på hendelser i en persons liv, som gjør at vedkommende trenger tjenester fra Nav. De skulle bestå av tverrfaglige team med et helhetlig produkteierskap, hvor arbeidsformen var smidig, og leveransene skjedde kontinuerlig i form av små komponenter. Dette skulle legge til rette for kontinuerlig utvikling av fagområdene hvor tjenester og ytelser som henger sammen, skulle bli mer brukerrettede og koordinerte. Utvikling og forvaltning av tjenester og ytelser skulle ved en slik arbeidsform i økende grad smelte sammen, ble det hevdet, fordi løsningene/produktene utvikles kontinuerlig som en del av driftsoperasjonen, i stedet for i tidsavgrensede prosjekter. Produktområdeorganiseringen skulle «bidra til at brukerne slipper å forholde seg til hvordan Nav er organisert».⁷⁰

Utviklingsmetodikken skulle videre baseres på tjenstedesign:

Metoden er kjennetegnet av en helhetlig tilnærming til brukerens situasjon, kontekst, behov og forventninger. For at tjenesten skal kunne gi den riktige brukeropplevelsen, er bred involvering av brukerne i alle faser av utviklingsarbeidet et sentralt aspekt i tjenstedesign.

⁶⁶ Nav Årsrapport 2021, kap. 3.7.3, s. 66.

⁶⁷ Nav Årsrapport 2017, kap. 4.2, s. 74.

⁶⁸ Ibid., s. 74.

⁶⁹ Nav Årsrapport 2017, kap. 3.5.4, s. 64

⁷⁰ Nav Årsrapport 2018, kap. 4.2, s. 68.

Brukeropplevelse i NAV handler om en totalopplevelse av hele tjenesten, og det handler om behov, motivasjon og samarbeid.⁷¹

Organisering av utviklingsarbeidet i tverrfaglige produktområder og produktteam medførte nye arbeidsformer og endret etablerte strukturer rundt organisering, roller, ansvar og styring.

I vurdering av fremtidsutsikter understrekes de nye mulighetene som «datadrevet» digitalisering vil gi. Dette gjentas på ulike steder i årsrapportene i årene som kommer. Det handler om at

[n]y teknologi, bedre datafangst og avansert analyse vil gjøre det mulig for NAV å utvikle bedre og mer personlig tilpassede tjenester. Data om arbeidsmarkedet og brukerne kan bli en kilde til innovasjon både for NAV og eksterne aktører, blant annet fordi det vil gi bedre forståelse av brukernes behov. Det vil også gjøre det enklere for NAV å målrette ressursene mot områder vi kan oppnå best resultat.⁷²

Etikk og personvern nevnes som mulige hindre for å utnytte disse mulighetene.

1. mai 2025 trådte en ny organisering av direktoratet i kraft som førte til at produktområdene opphørte.

Oppsummering

Gevinstene ved digitalisering beskrives som store, og det reises få spørsmål om disse gevinstene faktisk kan realiseres. Det beskrives en visjon hvor datadrevne tjenester fra Nav og andre aktører er koordinert, hvor det åpnes for skreddersøm, og hvor folk kan få vedtak om ytelser uten å søke. Digitalisering, og da særlig automatisering, skal gi en mer pålitelig forvaltning.

Moderniseringsprosjektene (P1–P4) er en betegnelse på de store digitaliseringsprosjektene Nav har gjennomført for å lykkes med å realisere denne visjonen.

Fra 2017 og fremover legges det grunnlag for en «digital transformasjon» i Nav. Den er ikke bare knyttet til digitalisering i seg selv, men til måten man organiserer digitaliseringsprosessen på. Nøkkelelementer er endret sourcingstrategi, smidig utvikling basert på innsiktsarbeid og en ny organisering av produktutviklingen, i produktutviklingsområder og tverrfaglige produktteam.

3.2 Produktutvikling og pålitelighet i henhold til årsrapportene

I det følgende avsnittet skal vi bruke årsrapporter som en kilde for å få innblikk i begrunnelsene for organisering av Navs arbeid med produktutvikling og hvordan hensynet til pålitelighet er ivaretatt. Årsrapporten regnes ved siden av tildelingsbrev og instruks for virksomheten⁷³ som det viktigste styringsdokumentet i dialogen mellom virksomhet og departement^[000] og utgjør en viktig del av departementets overordnede kontrollansvar knyttet til statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Det er departementets behov for styringsinformasjon som er det sentrale i avveiningene av hvorvidt informasjon er vesentlig eller ikke.

⁷¹ Ibid.

⁷² Nav Årsrapport 2017, kap. 5.1, s. 83.

⁷³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/instruks-om-virksomhets-og-okonomistyring-i-arbeids-og-velferdsdirektoratet-per-januar-20251735164.pdf>

Før vi gjennomgår årsrapportene fra 2017 til 2024, vil vi kort redegjøre for den styrings- og kontrollsammenhengen årsrapportene inngår i. I tillegg vil vi kort redegjøre for andre eksterne kontrollorganer og tilsyn som kan ha betydning for Nav.

Styring, kvalitet, kontroll og tilsyn

Arbeids- og velferdsrektoratets produktutvikling skal skje innenfor rammene av statens økonomistyring, reglement og instruks om virksomhetsstyring. Økonomistyringsreglementet inneholder krav om at all styring, kontroll og forvaltning i staten skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Reglementet skal sikre at Nav som statlig virksomhet blant annet gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet, at virksomheten bruker ressurser effektivt, at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har et forsvarlig internkontrollsystem og gjennomfører evalueringer.⁷⁴

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i statlig forvaltning. Internkontroll og risikostyring brukes for å «gi rimelig sikkerhet for at virksomheten oppnår sine målsettinger», ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Nav styrer ytelsesforvaltningen etter brukereffekten kvalitet, og det er etablert et kvalitetsrammeverk⁷⁵ som beskriver hvordan Nav vurderer kvaliteten på ytelsene, og hvordan dette henger sammen med Navs styring og internkontroll. Et sentralt element i dette arbeidet er Nav klageinstans sin kvalitetsrapport. Opprettelsen av fagnettverk, samhandlingsmøter, kompetanseutviklingsprogrammer, anskaffelser av eksterne erfaringsoppsummeringer eller evalueringer og anskaffelse av forskning må også forstås som en del av det løpende kvalitetsarbeidet.

Stortingets kontrollorganer spiller en vesentlig rolle i kontrollen av styringen av Nav. Riksrevisjonen⁷⁶ foretar revisjon, kontroller og undersøkelser av departementene og andre statlige virksomheter. Ikke minst oppgis Riksrevisjonens årlige revisjon av statsregnskapet som viktig. Offentlige granskninger for å avdekke svikt i beslutningsprosesser er gjerne knyttet til revisjoner Riksrevisjonen har gjennomført. Kontroll- og konstitusjonskomiteen⁷⁷ i Stortinget holder løpende oppsyn med regjeringen og forvaltningen (blant annet departementer og direktorater) og kan på eget initiativ granske saker og innkalle til åpne kontrollhøringer. De fleste kontrollsakene komiteen behandler, har sine grunnlag i Riksrevisjonens undersøkelser. Sivilombudet⁷⁸ er Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen. Den skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å forhindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sivilombudet er en selvstendig og uavhengig instans, og en sentral oppgave er å utføre kontroll av forvaltningen på bakgrunn av klager fra enkeltpersoner.

Datatilsynet⁷⁹ er et uavhengig forvaltningsorgan og har som oppgave å sørge for at personvernlovgivningen etterleves, og at feil og mangler ved behandling av personopplysninger blir

⁷⁴ Bestemmelser om økonomistyring i staten <https://lovdata.no/forskrift/2022-12-20-2610>

⁷⁵ Nav Arbeids- og velferdsdirektoratet *Moderne ytelsesforvaltning v. 1.0* (internt kvalitetsrammeverk).

⁷⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-12-13-77> (Riksrevisjonsloven)

⁷⁷ <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Komiteene/Kontroll--og-konstitusjonskomiteen>

⁷⁸ <https://www.sivilombudet.no/om/>

⁷⁹ <https://www.datatilsynet.no/om-datatilsynet/>

rettet. De kan også ilegge sanksjoner. Dette gjøres blant annet gjennom tilsyn og saksbehandling. De skal også stimulere til opprettelse av personvernombud og bygge kompetanse blant ombudene.

I årsrapporten fra 2017 snakker Arbeids- og velferdsdirektoratet om «forsvarslinjemodellen». Den gir en oversikt over hvordan oppgaver og ansvar for styring og kontroll er fordelt i etaten. Her understrekes det at ansvaret for å vurdere og håndtere risiko ligger i de operative enhetene (1. forsvarslinje), mens det overordnede ansvaret for risikostyringen (rammeverk, fasilitering og overvåking), kontroll av etterlevelse (controller) og oppfølging av resultater ligger i de enkelte avdelinger i direktoratet (2. forsvarslinje). Uavhengige vurderinger av styring og kontroll gis av Nav internrevisjon (3. forsvarslinje). I tillegg kommer det som omtales som «eksterne kontroll- og bekreftelsesfunksjoner» som Riksrevisjon, ombud og tilsyn.⁸⁰

Årsrapportene fra 2017 til 2024

Vi kan beskrive to faser i rapporteringen, en første fase fra 2017 til 2020, med vekt på digitalisering, smidighet og produktutvikling, og en andre fase fra 2021 og frem til i dag, som i større grad fokuserer på pålitelighet og etterlevelse og betingelser som må være til stede for at digitaliseringen og produktutviklingen skal sikre dette. I første fase (2017–2020), som vi har sett i kapittel 3.1, preges årsrapportene av optimisme knyttet til den økende digitaliseringen.

I 2017 skriver Sigrun Vågeng i «Leders beretning» om arbeidet de er i gang med for å frigjøre mer tid til brukeroppfølging gjennom digitalisering, og senere understrekes nye måter å gjennomføre det digitale utviklingsarbeidet på, kanskje raskere og billigere, ved økt bruk av tverrfaglig team og smidig metode. Samtidig fremheves muligheten en datadrevet utvikling etter hvert vil gi. Dette gjentas i 2018 og 2019. I 2020, hvor Hans Christian Holte har overtatt som direktør, vektlegges det hvordan P3 vil modernisere sykepengeområdet, mens P4 vil modernisere arbeidsrettede tjenester og ytelser. På nytt understrekes det hvordan digitalisering skaper nye forventninger og muligheter, og at «datadrevne tjenester vil gi nye muligheter til å innfri disse forventningene og gi skreddersydde tjenester»⁸¹.

Fra 2021 til 2024 skjer det en tyngdepunktsforskyvning i rapporteringen. Mens man i perioden 2017 til 2019 finner formuleringer som at «[a]rbeidsetaten – og velferdsetaten har god styring og kontroll på sin virksomhet» (2017), og de «formelle styringssystemer legger godt til rette for effektiv og forsvarlig drift», (2019) så gjøres det ikke slike selvevalueringer i 2020 og 2021, selv om de mener at styringen i 2022 «i hovedsak var noe bedre [...] sammenlignet med 2021». I henhold til «forsvarslinjemodellen» for risiko og kontroll fra 2017 representerer de største risikoene for Nav alvorlige voldshendelser og arbeidet med personvernet knyttet til innføring av personvernforordningen.

Forhåpningene til digitalisering opprettholdes, men det rapporteres i større grad om arbeidet for å oppfylle betingelsene som må være til stede for at digitaliseringen skal skje på en god måte. Det handler om den økte oppmerksomheten rundt styringen og kontrollen på direktoratets virksomhet. Det handler også om juridiske problemstillinger knyttet til personvernforordningen, EØS-saken og gjennomgangen av klage- og ankesystemet; og det handler om forsinkelsene og utfordringene knyttet til gjennomføringen moderniseringsprosjektene (P3 og P4) og om en økende oppmerksomhet om organiseringen av arbeidet i produktområdene, inkludert utfordringer med

⁸⁰ Vi har laget et eget vedlegg med eksempler på revisjoner, tilsyn, granskninger, erfaringsoppsummeringer, evalueringer og utredninger fra 2019 til 2024. Se vedlegg 3.

⁸¹ Årsrapport 2020 s. 90

smidig utvikling. Både internt og eksternt ble det satt i gang granskninger, revisjoner, tilsyn, erfaringsoppsummeringer og evalueringer.

I 2018 kom den nye personopplysningsloven som gjorde bestemmelsene i EUs personvernforordning til gjeldende rett. Den skulle sikre personvern i alle prosesser, herunder utvikling og drift av IT-løsninger. Allerede i 2017 tiltrådte nytt personvernombud, og direktoratet beskriver en utvikling hvor internkontrollaktiviteter blir stadig mer integrert i arbeidsprosesser og virksomhetsstyring. I tillegg til ordinære linjetiltak startet prosjektet «nye personvernregler i Nav» i 2020. Her ble det gjennomført kompetansehevende tiltak og obligatoriske personvernkurs for alle etatens ansatte og utarbeidet veilednings- og opplæringsmateriell for alle sentrale områder. Prosjektet har «bidratt til et betydelig løft på personvernområdet, og den generelle personvernkompetansen i etaten har økt» heter det i årsrapport for 2021.⁸² Det ble utviklet en «behandlingskatalog» for å støtte arbeidet med «å tydeliggjøre juridiske krav i utviklingsmetodikken»⁸³ og bidra til bedre etterlevelse. Katalogen er etatens protokoll over all behandling av personopplysninger som etaten er ansvarlig for. Den gir oversikt over Navs bruk av personopplysninger. I 2022 sies det at personvern er *blitt* «en integrert del av virksomhetsstyringen»⁸⁴. Det vises blant annet til opprettelsen av en ny juridisk avdeling, at fagavdelingene har fått egne juridiske seksjoner, og at det skal opprettes personvernkoordinator i arbeids- og tjenesteavdelingen, og egne fagnettverk for disse, og til utviklingen av verktøyet «Støtte til etterlevelse» som inneholder en oversikt over de tverrgående juridiske kravene, som også omfatter personvern. I 2023 innføres det krav om at det skal rapporteres hvert kvartal om oppfølging av status på personvernkravene i mål- og disponeringsbrevet.

Direktoratet gjør imidlertid hele tiden oppmerksom på at det er høy risiko for at Nav ikke etterlever alle plikter som etaten er pålagt etter personvernregelverket.⁸⁵ I 2023 rapporteres det fortsatt om store risikoer på personvernområdet og om at etaten i lang tid ikke har klart å overholde meldefristen til Datatilsynet på grunn av omfanget av personvern- og informasjonssikkerhetsavvik.⁸⁶ Dette forklares blant annet med at økt kompetanse på personvern bidrar til å identifisere flere avklaringsbehov, og dermed øker etterspørselen etter faglig bistand for å støtte avdelingene i deres arbeid. Men det handler også om gamle IT-systemer (legacy-systemer) som ikke ivaretar dagens krav (nye systemer har «innebygget personvern»⁸⁷).

Av kanskje enda større betydning for oppmerksomheten om og tiltak knyttet til arbeidet med pålitelighet var EØS-saken med påfølgende granskning. I 2019, hvor internrevisjonen ble bedt om å gjøre en gjennomgang av EØS-forordningen, redegjøres det for det omfattende arbeidet det har utløst i Nav, et arbeid som fortsetter og intensiveres med granskningen som publiseres på høstparten 2020 og fortsetter i hvert fall ut 2022. Dette arbeidet utvikles videre med NOU 2023: 11 *Raskt og riktig*, som påpeker mange forbedringspunkter i Navs saksbehandling. I årsrapporten for 2023 sier leder at de «derfor [...] startet [...] et systematisk arbeid for å forbedre kvaliteten»⁸⁸. Årsrapporten sier også at gjennomgangen av klage- og ankebehandlingen i stor grad overensstemmer med det utfordringsbildet Nav klageinstans beskriver i sin årlige kvalitetsrapport, og som ligger til grunn for det arbeidet de allerede holder på med.

⁸² Nav årsrapport 2021, s. 79.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Nav årsrapport 2022, s. 90.

⁸⁵ Nav Årsrapport 2021, kap. 4.2.6, s. 79

⁸⁶ Nav Årsrapport 2023, kap. 4.8, s. 104–105.

⁸⁷ Ibid., s. 97.

⁸⁸ Ibid., s. 5.

I forlengelsen av granskningen ble det satt i gang en rekke tiltak for å klargjøre juridiske funksjoner og styrke Navs juridiske kompetanse og forvaltningskultur, gjennomgå rundskriv og identifisere områder for regelverksutvikling. Ikke minst ble det opprettet en ny juridisk avdeling med egen direktør, som skal kunne gi autorativ regleverksfortolkning, ha ansvar for strategiske spørsmål i forståelse og utvikling av regelverk og ha ansvar for tverrgående regelverk (GDPR, forvaltningslov, EØS). Ytelsesavdelingen og Arbeids- og tjenesteavdelingen har ansvaret for særregelverket, og det ble opprettet egne juridiske seksjoner i fagavdelingene. Hvert produktområde skulle videre ha en juridisk ansvarlig («head of legal»), og det skulle opprettes en egen ordning med «legal coacher» i produktområdene/teamene som særlig skulle jobbe med personvern. Det ble også besluttet 13 prinsipper som skulle tydeliggjøre hvordan ansvaret skal fordeles mellom fagavdelingene og juridisk avdeling.

Samtidig rapporteres det om en annen utfordring, for første gang så vidt vi kan se, i 2021, nemlig utfordringen med «juridiske krav i utviklingsmetodikken».⁸⁹ Risiko for at Navs digitale løsninger ikke blir i tråd med gjeldende regelverk, er nå en del av Navs risikokart og diskuteres på direktørmøtene. I avsnittet om fremtidsutsikter i årsrapporten står det:

Blindsonerapporten samt våre erfaringer med smidig produktutvikling viser at det er behov for å arbeide godt med å sikre en pålitelig forvaltning. Innen det juridiske området må det arbeides videre med bl.a. å implementere den nye juridiske organiseringen, sikre tilstrekkelig juridisk kompetanse samt forbedre våre rundskriv. Det er også behov for økt oppmerksomhet på etterlevelse av lover og regler i det digitale utviklingsarbeid, slik at vi både sikrer at de digitale løsningene er i tråd med de juridiske rammer samt unngår forsinkelser i utviklingsarbeidet.⁹⁰

I 2021 arbeides det med en «presisering av roller og ansvar i arbeidet med etterlevelse», og når det gjelder personvern, har det vært arbeidet med «å tydeliggjøre juridiske krav i utviklingsmetodikken» og påbegynt «et utviklingsarbeid til støtte for etterlevelse».⁹¹ Det ble utarbeidet et verktøy som inneholdt en samlet oversikt over de tverrgående juridiske kravene, inkludert personvern, som la til rette for dokumentasjon av etterlevelseskravene. I 2022 settes det i gang ytterligere tiltak for å forbedre arbeidet med etterlevelse i produktutviklingen. Det lages felles rollebeskrivelse for juridisk ansvarlig i produktområdet for å styrke den «juridiske funksjonen», og det utvikles en ny digital løsning for å dokumentere etterlevelse («Støtte til etterlevelse»)⁹².

Forholdet mellom «utviklingsmetodikken» og «etterlevelse» får ellers ikke mye plass i årsrapportene, og det får heller ikke tiltak som spesifikt tar opp denne problemstillingen. Antakelig skyldes dette at problemstillingen og løsningene blir forstått som å handle om produktområdeorganiseringen og etter hvert om arbeidet som settes i gang for å vurdere om Nav er organisert på en hensiktsmessig måte for å nå målene i den nye virksomhetsstrategien.

Allerede når produktområdene ble etablert, ble det understreket at dette var en stor endring som berørte hele direktoratets organisering. Det ble etablert en grunnleggende struktur/rammeverk for styring av PO helse i 2018, som skulle videreutvikles etter hvert. Denne ble det jobbet med

⁸⁹ Det er naturlig å knytte dette til at Kunnskapsavdelingen reiste en sak for direktørmøtet i juni 2021 (D-møtesak 137) hvor de beskrev risiko ved bruk av smidig utviklingsmetodikken. Her uttrykte de bekymring for manglende etterlevelse. Erfaringen var ifølge fremlegget at «produktområdene/utviklingsteamene ikke forstår hva etterlevelseskrav er», og «at teamenes 'autonomi' innebærer at juridiske rammer ikke fremstår som absolutte, og at det er rom for å være kreativ med hensyn til de juridiske rammene».

⁹⁰ Nav Årsrapport 2021, kap. 5.3, s. 91.

⁹¹ Ibid., s.78-79.

⁹² Nav Årsrapport 222, kap. 4.2.3, s. 87.

kontinuerlig og i 2021 også med et søkelys på roller og ansvar i arbeidet med etterlevelse (pålitelighet). I årsmeldingen fra 2022 heter det:

Ved beslutningen om å etablere produktområder i 2018, tok det noe tid før det ble påbegynt et arbeid med å etablere et rammeverk rundt den nye måten å arbeide på. Dette medførte at det var noen svakheter rundt rutiner og styring på utviklingsområdet.⁹³

I 2022 rapporteres det også om den eksterne gjennomgangen av erfaringene med produktområdeorganiseringen som direktoratet hadde bestilt (Deloitte & Gnist a og b): Direktoratet fremhever at rapporten konkluderer med at produktområdeorganiseringen «er positiv for Nav med tanke på styringen og gjennomføringen av produktutviklingen».⁹⁴ Rapporten identifiserte fem hovedutfordringer med dagens organisering: kulturforskjeller mellom de ulike miljøene i Nav; kompetanse på produktutvikling i Nav og rammene for denne; helhetlige prioriteringer og valg på tvers av produktområder; rolle- og ansvarsfordeling mellom produktområdene, avdelingene og linjene; og vurderinger av hvorvidt man bør gjenbruke eksisterende løsningsarkitektur. Rapporten kom også med åtte overordnede anbefalinger av tiltak, og direktoratet sier at «rapporten danner grunnlaget for videre beslutninger om hvilke tiltak som Nav skal gjennomføre for å utvikle produkt».⁹⁵

I 2023 fortsetter «arbeidet med styringsmodell for digital utvikling i tverrfaglige produktområder», og det vises også til evalueringen av P3 som et viktig kunnskapsgrunnlag for å forbedre produktutviklingen.⁹⁶ Dette kvalitetsarbeidet kobles også til den nye virksomhetsstrategien og diskusjonene om ny organisering som bedre vil legge til rette for å nå målene i strategien. Direktoratet mener at de «gjennom lederutvikling, kommunikasjon og kulturutvikling skal [...] sørge for eierskap for de endringene som er nødvendige. Vi etablerer samtidig bedre strukturer og rutiner for regelverksutvikling, og etterlevelse av gjeldende regler i digitaliseringsarbeidet vårt».⁹⁷ I 2023 understrekes det at et premiss for organisasjonsutviklingen er at «produktutviklingen skal organiseres som del av den ordinære styringslinjen».⁹⁸ I 2024 heter det at «fra 1. mai 2025 vil produktområdene smelte sammen med fagområdene i avdelingene».⁹⁹

Samtidig skriver de at det har vist seg krevende å utarbeide gode produktunderlag som kan bidra til en «felles forståelse av produktenes modenhet og faser, til bedre beslutningsunderlag og til mer strukturerte og dokumenterte beslutninger».¹⁰⁰ I 2024 rapporteres det om introduksjonen av Navs modenhetsmodell for virksomhetsstyring som inneholder fire temaer: mål og retning, struktur, gjennomføring, læring og forbedring. Gjennomgangen viser forbedringspunkter knyttet til alle temaene.

Ambisjonene opprettholdes imidlertid:

Vi skal utvikle nye teknologiske løsninger, og være en pådriver for forenkling av regelverk som gjør at alle får pengene de har krav på. Frem til 2025 skal vi oppnå økt selvbetjening og automatisering av sykepenge, dagpenge, AAP og tiltakspenge. Både søknadsprosessen og utbetalingsprosessen for de utvalgte ytelsene skal bli enklere og raskere, og kvaliteten i saksbehandlingen skal øke.¹⁰¹

⁹³ Ibid., , kap. 4.2.4, s. 88.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Nav Årsrapport 2023, kap. 4.4., s. 101.

⁹⁷ Nav Årsrapport 2022, kap. 5.2, s. 100.

⁹⁸ Nav Årsrapport 2023, kap. 4.4, s. 101.

⁹⁹ Nav Årsrapport 2024, kap. 3.6, s. 79.

¹⁰⁰ Nav Årsrapport 2022, kap. 4.2.4, s. 88.

¹⁰¹ Ibid., kap. 5.2., s. 99.

På nytt understrekes det hvordan ambisjoner om høyere kvalitet hindres av IT-løsninger basert på utdatert teknologi og/eller løsningsprinsipper («legacy»), avvik som hvis de skal «lukkes», krever «videre modernisering av etatens fagsystemer», og «IT-systemer som ikke ivaretar dagens krav». ¹⁰² «Økt digitalisering gir generelt bedre etterlevelse av forvaltningsrettslige krav», som det heter i etatens gjennomgang av hjelpemiddelsentralens etterlevelse av forvaltningsloven. ¹⁰³

Oppsummering/drøftelse

I det foregående har vi sett på hvordan direktoratet i årsrapportene redegjør for organiseringen av det digitale utviklingsarbeidet, og hvordan hensynet til påliteligheten er ivaretatt.

Særlig i årsrapportene fra 2017 hvor det varsles en ny organisering i tverrfaglige produktteam hvor brukernes situasjon og behov på en helt annen måte skulle stå i sentrum, og frem til 2020 preges årsrapportene av optimistiske visjoner for digitalisering. Endret sourcingstrategi og oppbyggingen av et eget IT-miljø i Nav, smidig utvikling og mer brukerorienterte arbeidsformer ga troen på et nytt Nav – en ny forvaltning – med økt innovasjonsevne og endringstakt og der brukernes mer enn forvaltningens behov lå til grunn for tjenestene. Det fortelles om oppbyggingen av ny IT-avdeling med mange hundre nye medarbeidere, om innføringen av produktområder og nye tverrfaglige team og om P3 (2019) som er på vei til å realisere ny sykepengeløsning. På mange måter bekrefter koronapandemien (mars 2020) optimismen. Etaten hadde utviklet en rekke nye digitale løsninger som bidro til å sikre tilgjengeligheten til Navs tjenester, selv om mange Nav-kontorer til tider var helt eller delvis stengt. Særlig var den helautomatiserte forskuddsløsningen for dagpenger og løsningen for lønnskompensasjon for permitterte av stor betydning. Automatiseringen ga brukerne som mistet inntekten sin, rask hjelp. Investeringene i nye digitale løsninger de siste årene hadde i vesentlig grad bidratt til at Nav klarte å håndtere den økte ledigheten som fulgte koronapandemien, ble det hevdet.

Parallelt vokser det frem en sterk kritikk av påliteligheten av Navs arbeid knyttet til EØS-saken, i moderniseringssatsingene, men også av den mangelfulle etterlevelsen av lover og regler i produktutviklingen. I årsrapportene fra 2021 og fremover blir dette viktigere temaer. Enkelte steder kobles den manglende etterlevelsen til måten produktutviklingen skjer på, det vil si til smidig utvikling, men i hovedsak knyttes den til svakheter ved produktområdeorganiseringen.

Resultatet er på den ene siden en omfattende oppbygging og utvikling av de juridiske funksjonene i Nav og økende vektlegging av etterlevelse, på den andre siden et like omfattende arbeid for å skape en organisering av produktområdene og av Nav i stort, som gjør at forvaltning og juss og produktutvikling henger tettere sammen.

I hele perioden, fra 2017 til 2024, er man opptatt av den digitale transformasjonen, at den smidige arbeidsformen har konsekvenser for resten av organisasjonen, og at de tverrfaglige produktteamene vil innebære at fagavdelingene og IT-avdelingene vil arbeide tettere sammen til beste for brukerne. Det legges som premiss for organisasjonsutviklingen at produktutviklingen skal organiseres som en del av den ordinære styringslinjen, og at produktområdene etter hvert vil smelte sammen med fagområdene i avdelingene.

Til grunn synes å ligge en forståelse av at relasjonen smidighet og pålitelighet ikke representerer noen grunnleggende motsetninger, men mer et spørsmål om organisering, god styring og ledelse og eierskap og kompetanse. Samtidig bidrar styrkingen av den juridiske kapasiteten, med egen juridisk avdeling, seksjoner og funksjoner, arbeid med klargjøring av roller og ansvar, understrekingen av betydningen av etterlevelse i produktområdene og produktteamene, utvikling av styrings- og

¹⁰² Nav Årsrapport 2023, kap. 5.3, s. 110.

¹⁰³ Ibid., kap. 3.3.8, s. 41.

kontrollsystemer for å overvåke dette og utarbeidelse av etterlevelsesverktøy, til at påliteligheten har fått større plass enn tidligere.

3.3 Analog og digital forvaltning – to fortellinger

Mens vi i det foregående har sett på hvordan direktoratet i årsrapportene redegjør for organiseringen av det digitale utviklingsarbeidet, og hvordan hensynet til påliteligheten er ivaretatt, skal vi nå besvare de samme forskningsspørsmålene ved å gjennomgå to topplederintervjuer som vi gjennomførte da vi startet forskningsprosjektet i årsskiftet 2022/2023.

Dette er en periode hvor den første optimismen har lagt seg, og hvor innvendingene mot produktutviklingen er blitt sterkere, men uten at tiltakene som er satt inn for å øke påliteligheten, ennå har fått full effekt.

Noen kan kanskje mene at disse beskrivelsene, av en analog og en digital forvaltning, nærmer seg karikaturer og kan bidra til å forsterke det som senere er blitt karakterisert som kulturkonflikter i Nav. Vi mener tvert imot at de er gode og poengterte beskrivelser av ulike måter å forstå produktutviklingen på. De beskriver ikke nødvendigvis praksis i direktoratet, som vi skal se, men de ordner diskusjonene rundt pålitelighet og produktutvikling i en digital og en analog fortelling. Slike fortellinger (narrativer) har gjerne tydelige aktører og årsak- og virkningssammenhenger, og de har en klar moral.¹⁰⁴ De beskriver hva problemet er, hvem som har ansvaret for det, og hvilke løsninger som fremstår som legitime. Slike fortellinger må oppfattes som noe mer enn subjektive oppfatninger. De er strategiske fortellinger egnet til å mobilisere ansatte rundt bestemte forståelser: på den ene siden betydningen av å utvikle en ny forvaltning til beste for brukerne, på den andre siden et forsvar for den gamle forvaltningen hvor teknologi og fagfolk er underlagt loven i en hierarkisk autoritetsrelasjon.

I det følgende er det informantene selv som taler, selv om det er vi som har strukturert fortellingene. Oppsummeringene er våre. Direkte sitater er markert med hermetegn eller står i innrykk.

Det digitale narrative

Til grunn for det digitale narrative er forestillingen om at innbyggerne i Norge forventer automatisering.

De forventer at [...] det offentlige kjenner dem som innbyggere godt nok til at de skal slippe å søke på ytelser som vi vet at de har gjort seg fortjent til, og som vi må bruke masse manuell tid på.¹⁰⁵

Digitaliseringen beskrives som et middel for å øke kvalitet, forutsigbarhet og fart samt for å strømlinjeforme prosesser som datamaskiner håndterer bedre enn mennesker.

I dag er det en rekke ting vi gjør som ikke er automatisert, men som burde vært det, hevdes det: «Vi må sette NAV bedre i stand til å forstå hva de kan automatisere med god kvalitet. Der lovverket er automatiseringsvennlig, og hvor vi har data av høy kvalitet, burde vi automatisere så mye som mulig.»

¹⁰⁴ Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281–300.

¹⁰⁵ Alle sitater i kapittelet «Det digitale narrative» er hentet fra informant nr. 3.

Digitalisering er imidlertid ikke et mål i seg selv:

Vi digitaliserer ikke for digitaliseringens egen skyld. Dette gjør vi for å frigjøre kapasitet i Nav til å bruke tid på varme hender ute hos folk som faktisk trenger det [...], og som kanskje ikke behersker det digitale. Da kan mennesker brukes til det de kan bedre enn maskiner: ta vare på folk, vise omtanke, forståelse, diskutere komplekse problemer [...].

Overgang til smidig utvikling

Den store endringen skjedde i 2017. Da ble det ansatt «en visjonær, modig, handlekraftig leder, en transformasjonsleder», som «gjennomførte en drastisk snuoperasjon, fra å kjøpe tjenester på markedet til å bygge dem selv». Nav gikk fra å være et bestillerkorps som jobbet med kravspesifikasjoner til IT-prosjekter levert av konsultentselskaper, til å ansette fagfolk selv. Det ble rekruttert flere hundre medarbeidere, og organisasjonen ble brakt fra en situasjon «hvor vi var tilskuere til vår egen kjernevirksomhet», til en situasjon som «gjorde oss i stand til å ta eierskap til løsningene». Dette sto i motsetning til tidligere, der kompetansen om løsningene og hvordan de kunne oppdateres, forsvant med konsulentene: «Det skalerte ikke [...] gjør vi ting som ingen andre har gjort før. Vi fikk en retning vi trodde på, vi fikk tverrfaglige myndiggjorte produktområder og team, og drev med innsiktsarbeid.»

Myndiggjorte team, innsiktsarbeid og prøving og feiling

Tanken bak myndiggjøring handler om at folk som jobber med tjenesteutvikling, må være i stand til å ta helhetlige beslutninger basert på det de skal levere til innbyggerne. Dette kan ikke skje basert på hvor du er plassert i hierarkiet, eller om du er plassert i den analoge eller digitale organisatoriske enheten i direktoratet. Det må skje i produktområdene og teamene:

Vi tror på at beslutningen bør tas så tett på der problemet oppleves, som mulig. Der har du best innsikt i problemet. Det å jekke beslutningene oppover i hierarkiet fører til avstand, mindre «stake in the game», hviskeleken og dårligere valg.

For å jobbe innsiktsbasert, sies det, må det jobbes med hypoteser og læring. Dette gjør en avhengig av å få feedback fra dem det lages tjenester for, hevdes det. Nav er nødt til å vite om brukerne synes systemløsningen fungerer, eller om den ikke fungerer. Det betyr at man må jobbe i feedbacklooper. Og hvis det ikke fungerer, må det gjøres forbedringer eller justeringer. Da må man slutte med noe og begynne med noe nytt.

I Nav gjør utviklerne 1400 endringer i uka i snitt som produksjonsettes. For å få til det er du helt avhengig av desentralisert beslutningstaking. Man må ta beslutninger på et så lavt nivå som mulig for å få fart på ting. Her er det «trickle up and down» og ansvarliggjøring nedover. Gjennom bruk av smidig utvikling lages regimer for å kunne eksperimentere, prøve og feile og så prøve på nytt. Man planlegger seg ikke frem til en ny løsning. Man lærer seg frem til den.

Produktutvikling har ingen slutt, og mange løsninger vil ikke lykkes:

Produktene eller tjenestene som Nav leverer til innbyggere i Norge, er ikke prosjekter som skal stå til velferdsstaten slutter. Man kan ikke vite hvor lang tid det tar, hvilke gevinster det vil gi, eller hva Nav vil lære. Kanskje to av ti løsninger vil lykkes, noe som gir mye usikkerhet. Da må teamene igjen korrigere kursen og lære så mye de bare kan.

Nav er et klassisk analogt byråkrati

Ifølge vår informant er Nav et byråkrati med en lang forhistorie og utallige forbilder og praksiser som Nav viser til at skal ligge til grunn for arbeidet. Tilhengerne av det klassiske hierarkiet «snakker om

regelverkstolkning og tjenesteutvikling, om en kultur som skal ansvarliggjøre oppover, og hvor det er nulltoleranse for å feile».

Informanten kritiserer det klassiske, analoge fagbyråkratiet for å tro at de kan planlegge seg frem til en løsning eller beslutte seg til suksess. For fagavdelingene er digital produktutvikling det samme som å følge en oppskrift (fossefallstenkning) der «risiko reduseres ved å se verden som et GANT-diagram med klare start- og stoppepunkter. Når planen er gjennomført, er prosjektet sikret».

I en slik fremgangsmåte er det dessuten ikke plass til å prøve og feile. Det tillater ikke juristene: «De rygger mer inni det. De kan ikke ta risiko, de kan ikke jobbe utforskende, alt skal være feilfritt. Men alle mennesker gjør feil. Utviklere gjør feil, direktører gjør feil, og fagavdelinger gjør feil. Så det å tenke at vi er feilfrie, det er naivt.» Ansvaret blir dessuten ikke fordelt og overlatt til noen med mål om å utvikle gode digitale produkter, men «for å kunne henge noen hvis noe går feil». Men på tross av planlegging og ansvarliggjøring løper fagbyråkratiet risiko: «De blir eksperter i å skalere opp løsninger som ikke fungerer.»

All tjenesteutvikling skal videre skje i de «opprinnelige fagavdelingene». Informanten er oppgitt over at produktområdene ikke fremkommer på organisasjonskartet. Dette illustrerer at for fagbyråkratiet så «eksisterer ikke [...] den viktigste muskelen for Navs digitalisering [les produktområdene] all digitalisering skjer her».

Hvem er mest ansvarlig?

Den analoge delen av organisasjonen ser på den digitale delen som mindre ansvarlig. «De [de analoge] anser seg selv som de voksne i ethvert rom, mens her så er det autonomi og hjemmealenefest. I realiteten er det motsatt. Vi tar de mest ansvarlige beslutningene.»

Digitalisering er en gigantisk historieopprydning

Informanten mener at forskjellen mellom en analog og en digital verden handler om at feilene i en analog verden er vanskeligere å finne. Den analoge verden er mer individbasert, og det utvikles feilkulturer hvor hvert Nav-kontor har sin egen praksis. «Hvilket system er det som fanger opp disse feilene?» spørres det retorisk, for i «den digitale verden er ikke det [les feilkulturer] pålitelig forvaltning.»

Når Nav digitaliserer mer og mer, betyr det at mer og mer av vurderingene og prosessene overlates til datamaskiner. Fordi datamaskiner kun opererer med tallene null og én, må de ha ekstremt detaljerte instruksjoner om hvordan praksisen skal være, hvordan systemet skal virke, og hvilke data som skal ligge til grunn. Det som imidlertid ikke er mulig, er å implementere «100 forskjellige praksiser fra ulike kontorer». Nav er nødt til å ha samme praksis innenfor et bestemt domene. Det betyr at når man har mange forskjellige praksiser som skal digitaliseres, og det som skal komme ut, er strømlinjeformede produkter, tjenester eller løsninger, så betyr digitalisering at «det er en opprydningsaksjon som skjer. Man må forstå at ved å digitalisere så er det egentlig en gigantisk opprydning som skjer i alt [...] i etterlevelse, i historien. Denne endringen har vi ikke forstått dybden av.»

Smidig produktutvikling burde ligge til grunn for hele Nav:

Tverrfaglige team og smidig utvikling er ikke noe bare «de der nede i teamene» skal holde på med. Og så kan de rundt de høye bordene jobbe som vanlig, ha det samme ansvar og det samme mandatet. Smidighet endrer hele virksomheten. Det er bare et spørsmål om når. Hierarkier fungerer dårlig i digital utvikling. Det handler om å flytte makt og penger fra fagavdelingene og inn i produktområdene.

Informanten påpeker at Nav må skape kulturer og mekanismer som er mer utforskende, og jobber man utforskende, tar man risiko. Hvis Nav skal bli «designet for suksess», kan ikke direktoratet splitte den digitale og den analoge tjenesteutviklingen. I dag speiler organisasjonskartet den analoge kulturen og viser ikke den betydningen digitaliseringen har for Nav: «All den analoge tjenesteutviklingen skjer i de opprinnelige fagavdelingene, mens den digitale tjenesteutviklingen skjer i produktområdene, som ikke engang vises og ikke kommer frem på organisasjonskartet.» Det understrekes av informanten at det er et stort behov for at Nav tenker mer helhetlig på alt som gjøres, og at plasseringen bør være mer samlet. Informanten krever at organisasjonen endres: «Vi har en ny virksomhetsstrategi som er den tydeligste vi har hatt på mange, mange år, har jeg blitt for fortalt. Men organisasjonen ser fortsatt ut sånn som før.»

Det analoge narrative

I det analoge narrative legges det stor vekt på at forvaltningen skal følge opp politiske lover og regler og sikre innbyggernes rettigheter. Grunnleggende sett må derfor Nav være fysisk tilgjengelig, fordi det kun er slik Nav kan ivareta informasjons- og utredningsplikten og klageadgangen og sikre rettighetene til ikke-digitale brukere.

Digitaliseringen må ikke skyve ut dem som «ikke har et firkanta liv»¹⁰⁶, hevdes det, eller som ikke har tilgang til digitale tjenester. Det understrekes også at det er grenser for digitalisering: Alt kan og skal ikke digitaliseres, ikke minst på grunn av skjønnsbestemmelser.

Fra «fossefall» til «smidighet»

I gamle dager var de rettslige rammebetingelsene for digitaliseringene tydeligere, hevdes det. Da hadde man fagavdelinger som avklarte juridiske forhold og sørget for en «helhetlig utvikling» av for eksempel sykepenge- eller yrkesskadeområdet. I denne helheten inngikk både det rettslige og det faglige grunnlaget for innretningen på ytelsene. Da drev man utvikling etter «fossefallsmetoden»: Man hadde styringsgrupper og drev porteføljestyling, og man ble hele tiden forelagt hva som var utviklet, og fattet beslutninger på bakgrunn av dette. Da drev man ikke med prøving og feiling av folks rettigheter¹⁰⁷.

Med smidig utvikling er denne «helhetlige måten» å drive utvikling på endret. Nå er det tverrfaglige team som skal drive produktutviklingen, gjerne fasilitert av smidighetscoacher, eksperter på denne formen for produktutvikling. Mottoet for utviklingen var at «alt kan digitaliseres, og alt blir bedre hvis man digitaliserer»¹⁰⁸, hevdes det. Det var ingenting som utviklermiljøene *ikke* burde drive med. Pengene ble bevilget før noen hadde oversikt over hva som egentlig var problemet, eller hvordan det skulle løses. «Kontroll ble betraktet som skadelig»¹⁰⁹, hevdes det, og begrunnelsen var effektivitet, brukervennlighet og oppskalering.

Tenkningen i smidig utvikling var basert på at man skulle ta utgangspunkt i en utfordring eller et behov, og så skulle man «drodle» rundt dette i en tverrfaglig gruppe hvor ingen stemmer skulle være viktigere enn andre. Kunnskapsgrunnlaget for digitaliseringen var brukerinnsikt og at de skulle jobbe nedenfra og opp, ut fra en type «tabula rasa»-tilnærming.¹¹⁰

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Informant nr.2

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Informant nr. 1

¹¹⁰ Ibid.

Å ta innover seg rettslige rammebetingelser brøt med smidighetsmetodikken, hevdes det, det samme gjaldt forskning. Ikke bare brukes det mye tid på å digitalisere områder som ikke kan digitaliseres på grunn av mange skjønnsmessige bestemmelser, noe som fremstår som «uforståelig»¹¹¹, men brukernes og saksbehandlerne ønsker skulle ligge til grunn.

Informanten sier:

Når AAP skulle digitaliseres, spurte man brukerne om hva de ønsket. Svaret var at brukerne ønsket større forutsigbarhet ved at ytelsene varte over lengre tid. Dette ville utviklerne legge til grunn for digitaliseringen, uten å ta innover seg at rasjonalet bak varigheten av ytelsen var forskning som sa at hvis ytelsen varer lenger, blir det nesten umulig å komme tilbake til jobb.¹¹²

Videre kom viktig innsikt fra saksbehandlere og rundskrivene saksbehandlerne benyttet seg av i arbeidet. Men man kan ikke kode lov basert på saksbehandlerne erfaringer. Skal man kode lov, må man forstå hvilke konsekvenser digitaliseringen får, og hvilke saker som faller utenfor, og dette er ikke overveielser saksbehandlerne gjør seg. Videre ble lovtolkningen i rundskrivene lagt til grunn for automatiseringen. Men det har jo aldri vært noen kontroll på lovtolkningen her, så resultatet ble ofte helt feil.

Det er heller ikke mulig å tillegge innsiktene fra brukerne større vekt enn loven og lovgiverne, og man kan ikke utvikle arbeidsformer hvor tilfeldige enkeltpersoner i team og produktområder selv kan – selv om de aldri så mye er tverrfaglige – ha myndighet til å overprøve politisk valgte myndigheters vurderinger.¹¹³

I metodikken ligger også at man skulle levere inkrementelt, levere «små ting hele tiden». Dette hadde uheldige konsekvenser fordi sammenhengene og helheten ofte glapp, og fordi det store antallet endringer sprengte juristenes kapasitet. Hver endring er strengt tatt en ny «produksjonssetting», som skal godkjennes etter etterlevelseskravene. Men det kan ikke gjøres en «revisjon» mange ganger i uka. Da må man ha «vanvittig mange flere fagfolk».¹¹⁴

I det digitale narrative ligger det til grunn «at økt digitalisering bidrar til økt rettssikkerhet», hevdes det. Det stemmer ikke alltid. For dem som er «utenfor firkanten», kan rettssikkerheten svekkes, og selve smidighetsmetodikken er ensbetydende med «lavere kontroll på jussen».¹¹⁵

Videre hevde representantene for det digitale narrative at mange av problemene med digitalisering skyldes at regelverket er lite digitaliseringsvennlig. Dette er ikke tilfelle, hevdes det:

For det første er det gjort et betydelig arbeid med å gjøre regelverket digitaliseringsvennlig, og for det andre har vi et veldig digitaliseringsvennlig regelverk. Det er ikke her utfordringen ligger. Utfordringen er at Nav digitaliserer ting som ikke kan digitaliseres: De skjønnsmessige reglene knyttet til liv og helse kan ikke digitaliseres, og det er det gode grunner til.¹¹⁶

Endelig bygger fortellingen om digitaliseringens fortrefelighet på en idé om gevinstrealisering, hevdes det. Man skal frigjøre ressurser som kan brukes på dem som trenger det mest. «Dette skjer ikke», hevdes det, og det er «utrolig mye dokumentasjon på at det aldri skjer».¹¹⁷

¹¹¹ Ibid

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Informant nr. 2

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Informant nr. 1

Vi forsøker å få tilbake kontroll, men lykkes ikke

«Ingen», hevdes det, «har gode svar på hvordan juss og smidig utvikling skal forenes»¹¹⁸. I stedet beskrives en utvikling hvor juristene og byråkratene løper etter den digitale utviklingen og forsøker å få kontroll med den. Både «produktområdemodellen», innføringen av «legal coacher» og «head of legal» beskrives som utilstrekkelig til å få kontroll.

Nav er blitt en IT-bedrift

Nav er blitt en IT-bedrift, oppsummeres det, hvor ingen lenger har «et tradisjonelt helhetlig ansvar for fag og forvaltning»¹¹⁹. Det faglige håndverket stjeles, kvaliteten i de gamle hierarkiske strukturene blir borte, og Nav «kan ikke lenger svare på hva regelverket forsøker å oppnå eller begrunnelsene for det, bare hvordan de har operasjonalisert og omgjort regelverket til kode. Man digitaliserer for digitaliseringens skyld».

I stedet etterlyses en ny måte å drive etterlevelsesarbeid på:

Man må få stoppunkter som hindrer digitalisering av lover som ikke kan digitaliseres. Man må bestemme hvilke stoppunkter man skal ha, hvem som skal delta i prosessene, og hvem som skal gjøre beslutninger. Man må lage en metodikk som gjør at man alltid har oversikt over hvem som faller utenfor ved digitaliseringen. Og man må studere hvem som skal gjennomføre revisjoner av digitaliseringen, og hvilke konsekvenser revisjonene får.¹²⁰

Oppsummering/drøftelse

De to narrativene, det digitale og det analoge, gir data som kan belyse forskningsspørsmålet om hvordan hensynet til pålitelig forvaltning er ivaretatt når det gjelder utvikling og implementering, slik to topledere oppsummerer det i intervjuene.

De er betydningsfulle fordi de får frem hva som står på spill når produktutviklingen i økende grad blir utsatt for krav om etterlevelse og pålitelighet.

Mens den digitale fortellingen handler om å utvikle en kultur for eksperimentering, nye måter å integrere teknologi og fag på, og om en ny form for forvaltning og tjenesteutvikling, som stiller krav til det tradisjonelle byråkratiet og til lovgiverne, og der man ser på digitalisering som en historieopprydning, handler den analoge fortellingen om hvordan «vill smidighet» setter brukerinnsikter over lovgivers vilje. Utviklingen må kontrolleres og stoppes der den har gått for langt eller automatisering ikke er mulig. Loven er gitt på forhånd og skal ikke endres gjennom innsiktsarbeid, løpende fortolkninger eller prøving og feiling. En løsnings legitimitet kan ikke vurderes ut fra brukernes opplevelse av verdi og effektivitetshensyn, men gjennom hjemmel og rettslige fortolkninger.

I disse fortellingene fremstår motsetningene mellom smidighet og pålitelighet som store og prinsipielle. Det er ikke lett å se hvordan de kan smelte sammen eller sameksistere, annet enn ved å gå tilbake til å digitalisere på gamlemåten, gjennom «fossefallstenkningen». Samtidig er det viktig at disse fortellingene har en funksjon, nemlig å fungere tydeliggjørende og mobiliserende. Det er ikke uttrykk for disse ledernes endelige analyse av hva som er mulig eller ikke. Dette bekreftes av at begge ledere fremdeles arbeider i organisasjonen og har hatt sentrale roller blant annet i arbeidet

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

med ny organisering av Nav, hvor nettopp «sammensmelting» av fag og produktutvikling og av pålitelighet og smidighet står sentralt.

3.4 Smidighet og pålitelighet – eksterne perspektiver

Det er liten tvil om at det Nav i forsvarslinjemodellen sin omtaler som eksterne kontroll- og bekreftelsesfunksjoner, har vært viktige for diskusjonen om produktutvikling og smidighet i Nav, om ikke nødvendigvis direkte, så indirekte ved å tvinge frem en økende oppmerksomhet om pålitelighetsaspekter ved virksomheten. Samtidig har eksterne erfaringsoppsummeringer og evalueringer, bestilt som del av Navs kvalitetsarbeid, levert viktige analyser og forslag som har ligget til grunn for produktområdestyringen og arbeidet med smidighet i Nav. I det følgende vil vi gjennomgå noen av disse, med vekt på diagnoser, løsningsforslag og synspunkter på spenning/motsetninger mellom smidig produktutvikling og pålitelighet.

Erfaringsoppsummering av Navs produktområdeorganisering

Erfaringsoppsummeringen om produktområdeorganiseringen som Deloitte og Gnist Consulting¹²¹ gjennomførte på oppdrag fra Nav, ble levert i 2022. Erfaringsgjennomgangen – det konsulentfirmaene omtaler som et «øyeblikksbilde» fra våren 2022 – kartlegger erfaringer sett fra teamenes side og ledelsens side, ser på samhandling mellom linje og produktområder, relasjonen mellom produktområder og tilbakemelding på tvers av perspektivene. Del 1 av rapporten hviler tungt på aktørenes egen forståelse. Del 2 av rapporten inneholder forslag og anbefalinger fra konsulentene.

Hovedkonklusjonen fra erfaringsoppsummeringen er at «produktområdemodellen har gitt gode resultater for Nav», og at det er «ingenting i datainnsamlingen som indikerer at det er behov for grunnleggende revidering av modellen». Det er «bred enighet i organisasjonen» om at produktområdeorganiseringen «har gitt store positive effekter i form av en forbedret tverrfaglig digital produkt- og tjenesteutvikling». Samtidig legges det til at det fortsatt er «et stort potensial for å hente ut mer verdi av produktområdeorganiseringen».¹²²

Erfaringsgjennomgangen beskriver «kulturelle motsetninger» mellom «smidige utviklingsmiljøer og den mer tradisjonelle forvaltningskulturen».¹²³ Det handler om at man lytter for lite til andre, er for lite nysgjerrige på hverandre, stiller for få kritiske spørsmål og ikke har god nok forståelse av hvordan det jobbes i andre deler av organisasjonen. Det må utvikles en ny tverrfaglighet basert på et felles språk og gjensidig læring, hvor kompetansen på produktutvikling styrkes – «IT må lære forretning, og forretning må lære smidig.» Organisasjonen må styrke sin kompetanse på «hva produktutvikling skal være i en statlig virksomhet som Nav».

Det hele må rammes inn av en mer helhetlig styring og prioritering av produktområdene, som vektlegger sammenheng og synergi. Ikke minst må samhandlingen mellom de gamle fagavdelingene og produktområdene forbedres. Flyttingen av store deler av utviklingsarbeidet og tjenesteproduksjonen fra resultatområdene (linjen) til produktområdene og kombinasjonen av linjeorganisering og tverrgående produktområder (matriseorganisering) har vært krevende. Fra et

¹²¹ Deloitte og Gnist (2022). Erfaringsoppsummering av Navs Produktområdeorganisering. Delrapport 1-erfaringsoppsummering, Juni 2022

¹²² Ibid., s. 8, s.44 og s. 8

¹²³ Ibid., s. 67.

ledelsesståsted understrekes også risikoen for manglende etterlevelse ved bruk av smidig utviklingsmetodikk, med henvisning til D-møtesaken (sak 137 juni 2021).

Det henvises til Navs begrep «modenhet i produktområdeorganiseringen», og at den varierer mellom PO-ene.¹²⁴ Slik modenhet kan oppnås ved å integrere fag og produkt tettere, avklare roller og ansvar og utvikle fellesløsninger og mekanismer for å koordinere og prioritere. Modenhet kan også oppnås gjennom å arbeide med kulturforskjellene ved å styrke «transformasjonsevne», «bygge en felles forståelse for arbeidspraksis, tankesett og kultur» og bygge praksisfellesskap. Fagsiden må få kompetanse om smidig utvikling, og teamene må få kompetanse om offentlig forvaltning og Navs rammebetingelser, og sammen må de utvikle kompetanse og et felles språk for produktutvikling. I tillegg må direktoratet tydeliggjøre roller og ansvar og utvikle fellesløsninger og mekanismer for å koordinere og prioritere. Slik kan man få plassert ansvar for regelverk, regelverksutvikling og tolkning på en tydeligere måte og unngå dupliserte løsninger, for eksempel for behandling av klagesaker eller ved at det tas utviklingsinitiativ som ikke er avstemt etter hverandre eller avstemt etter tilgjengelig kapasitet og kompetanse. Dermed kan man sikre at juristene ikke overbelastes, og at det ikke skjer en uforvarlig utvikling og en forvaltning med brudd på grunnleggende regelverk.

I forslagene til konkrete tiltak og prioriteringer¹²⁵ kommer de med åtte anbefalinger for å få økt verdi ut av produktområdeorganiseringen i Nav. De legger til grunn en smidig arbeidsform for arbeidet og mener at Nav har «kommet langt i å bygge en endringsdyktig organisasjon med sterk digital kraft».¹²⁶ Problemet er at Navs nåværende organisasjonsstruktur – med parallelle strukturer i form av fagavdelinger og produktområder – skaper dupliseringer og uklare ansvarsforhold og mangel på prioriteringer, med andre ord grunnleggende utfordringer for arbeidet med en helhetlig produkt- og tjenesteutvikling, så hovedanbefalingen er å gjøre «betydelige organisasjonsendringer».¹²⁷

Det sterke skillet mellom ytelser og oppfølging må fjernes; man må skille mellom ytelser og tjenester som enkelt kan automatiseres (regelbasert behandling), og ytelser og tjenester som er mer komplekse og krever samhandling med andre; ansvaret for digital produktutvikling og tjeneste-/fagutvikling må samles; og antall enheter som må samhandle og koordinere, må reduseres.¹²⁸

Det er ifølge rapporten ikke den smidige arbeidsformen som skaper problemer for etterlevelsen – «digital produktutvikling, fag- og forretningsutvikling og regelverksutvikling går hånd i hånd», og den brer om seg til større deler av virksomheten.¹²⁹ Hovedutfordringen med produktområdeorganiseringen er av organisatorisk karakter. Mange av kulturkonfliktene og utfordringene med etterlevelse kan løses ved at ansvaret for digital produktutvikling og tjeneste- og fagutvikling samles.

PWC-rapporten 2023¹³⁰

På oppdrag fra Nav gjennomførte PWC en evaluering av gjennomføringsfasen av P3 fra 2019 til 2022. Nav var interessert i årsakene til at P3 i varierende grad leverte i samsvar med målene, og i å kunne høste læring om hva som kunne gjøres bedre i tilsvarende prosjekter.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Deloitte og Gnist (2022). Erfaringsoppsummering av NAVs Produktområdeorganisering. Delrapport 2, slide 35

¹²⁶ Ibid., slide 5.

¹²⁷ Ibid., slide 12 og slide 5.

¹²⁸ Ibid., slide 13.

¹²⁹ Ibid., slide 35.

¹³⁰ PWC (2023). Evaluering av Prosjekt 3 i Nav. Mai 2023 Evalueringsrapport P3 - versjon 1.0

I rapporten gis en kort historisk gjennomgang av moderniseringsprosjektene i Nav. Prosjekt 1–3 ble opprinnelig utredet som ett tiltak og skulle gjennomføres sekvensielt etter «fossefallsmetoden», men med delvis overgang til smidig produktutvikling i P2. P3 skulle bygge videre på erfaringene fra P2 (gjenbruk), og arbeidet skulle skje smidig. På sykepengeområdet ble det utviklet «nybygg», med en såkalt «koreografert» (i motsetning til orkestrert) arkitektur og med en «tynn» MVP («minimal viable product») (PWC 2023). P4 pågår i dag. P1 ble beskrevet som ambisiøst og fikk store utfordringer med gjennomføringen. Resultatet ble en løsning som gjenbrakte den eksisterende pensjonsløsningen (Pesys). Prosjektet ble gjenstand for undersøkelser av Riksrevisjonen, Stortinget gjennomførte to kontrollhøringer, og Arbeids- og velferdsdirektøren gikk av i april 2015. Etter P1 var tilliten til Nav liten, og det var ifølge PWC viktig å gjenoppbygge tillit ved å levere og gjennomføre et vellykket P2. Det ble lagt stor vekt på at fagsiden og forretningssiden skulle være førende for utviklingsarbeidet, og at løsningen som ble utviklet, skulle kunne gjenbrukes i P3. I P2 la man i 2018 om til en smidig arbeidsform med tverrfaglige autonome team og overgang til kontinuerlige produksjonssettinger. Foreldrepengeprosjektet ble omtalt som en pilot for sykepengeområdet fordi de hadde samme beregningsregelverk.

Da P3 på sykepengeområdet ble avsluttet, flere år forsinket, var det store restanser på sykepengeområdet. Effektmålene for brukerdiallog og tilgjengelighet, samhandling, bedre kontroll og færre feil, og reduserte kostnader, var ikke nådd. Det var behov for større saksbehandlerkapasitet enn ved oppstarten av prosjektet. I tillegg var mange av de kvalitative gevinstene av prosjektet ikke realisert på grunn av stort omfang av gjenstående arbeid.

Prosjektet besto av flere leveranser knyttet til ulike ytelser, men det var særlig på sykepengeområdet utfordringene var store. I «Team sykdom i familien» (pleiepenger, omsorgspenger, opplæringspenger, pleiepenger ved livets slutt) og «Team familie» (barnetrygd, enslig forsørger og kontantstøtte) var utfordringene mindre.

PWC-rapporten er tydelig på at utfordringene på sykepengeområdet når det gjelder pålitelighet, er knyttet til smidig produktutvikling.

I utgangspunktet var det lagt opp til at sykepengeteamet skulle gjenbruke løsninger som var utviklet til P2, og som det var gode erfaringer med. Dette valgte sykepengeteamet ikke å gjøre, i motsetning til de andre teamene i P3-løsningen. Årsaken til dette synes å være en skepsis til tidligere erfaringer. Utviklerne i P2 var eksterne, og sykepengeteamet ønsket å bygge en ny løsning med interne utviklere og ikke ha konsulenter i førersetet. «Det var for mange eksterne med til at det ga kred med gjenbruk», som en informant formulerer det i PWC-rapporten¹³¹. Videre var det en opplevelse av at de løsningene de tidligere erfaringene bygget på, ikke var den teknologien utviklerne ønsket å jobbe med. Den var ikke radikal nok.

Sykepengeteamet ønsket «nybygg» basert på en arkitektur som var ny og uprøvd i Nav. Det ble valgt en «koreografert» arkitektur i motsetning til en «orkestrert» arkitektur, som Nav hadde erfaring med fra før. I orkestrert arkitektur behandles data på forhåndsbestemte måter og i tydelige beskrevne flyter og strukturer. Dermed blir det automatiserte rettsanvendelsessystemet modellert etter saksbehandlingsprosessen hvor løsningen følger juridiske krav. I det nybyggede systemet, den «koreograferte arkitekturen», modelleres løsningen etter selve sykepengeytelsen. Denne ble beskrevet som vanskeligere å forstå fra et juridisk perspektiv fordi flyten fremstår som utydelig, sakskomplekset som mer uklart og begrepene som brukes, som uvante. Kort sagt var det vanskeligere å dokumentere og sikre etterlevelsen av gjeldende lovkrav.

Det ble videre brukt en MVP («minimal viable product»)-strategi hvor teamet ikke skulle sette seg inn i hele domenet fra start, men heller definere og sette seg inn i et minimalt omfang – en tynn MVP

¹³¹ Op.cit. s 32

som bare kunne håndtere de enkleste sakene, ikke de komplekse sakene («edge cases»). I andre team valgte de en tykk MVP, som innebar at man ikke produksjonssatte før man kunne håndtere all kompleksitet og «edge cases». Det betyr lengre tid på innsiktsarbeid og utvikling av løsningen. Sykepengeteamet ønsket derimot raske leveranser, de ønsket å produksjonssette og tilgjengeliggjøre produktet for brukerne (saksbehandlere og sykemeldte) så tidlig som mulig, lære av tilbakemeldingene og utvide løsningene videre basert på denne læringen. I tillegg var det et selvbevisst team, som ikke uten videre ville innordne seg eller slutte seg til den kritikken som ble reist.

Om risikostyringen (i SSD – statlig styringsdokument), som blant annet påpekte for høyt ambisjonsnivå for den smidige gjennomføringen av produktleveransene, ble det sagt at den hadde en så lang tidshorisont at den ikke passet en smidig arbeidsform. I stedet ble risikoen håndtert gjennom hyppige produksjonssettinger, hvor man prøver seg frem, kaster det som ikke fungerer, og holder fast ved det som fungerer, og bygger videre på dette. Når det gjaldt gevinstrealiseringstenkningen, ble det sagt at det å jobbe med gevinster på en måte som stiller bestemte, tidfestede krav i forkant av et prosjekt, ikke passer med de nye arbeidsformene, og teamet hevdet at de hadde skapt gevinst selv om bemanningen i Nav arbeid og ytelser (NAY) var høyere enn den var ved oppstarten av prosjektet. Det samme gjaldt kravene til etterlevelse, hvor mangelfull dokumentasjon og implementering av etterlevelse beskrives som en gjennomgående utfordring. Det var varierende forståelse av etterlevelseskravene blant teammedlemmene, som det uttrykkes: Det manglet informasjon om hensikten, og kravene var motstridende.

Regelverksspesifiseringen foregikk videre atskilt fra det tekniske utviklingsarbeidet, det vil si uten fag. Og innsikten fra kravene for løsningen skulle hentes fra saksbehandlerne ute i enhetene fremfor fra juristenes lovtolkning. Teammedlemmene ønsket også å gjøre noe med lovendringsprosesser fordi de mente det tok for lang tid å få til lovendringer. Det var kort sagt vanskelig å fungere som jurist i teamet, og det var også hyppige utskiftninger. Samtidig var det vanskelig å stoppe denne utviklingen. Internrevisjonen manglet kompetanse på smidig arbeidsform, ble det hevdet, og de fikk en begrenset rolle. Teamet hadde stor autonomi, og deres arbeidsform og tenkemåter ble støttet av IT-direktør og av såkalte prinsipaler som siden 2016/2017 hadde hatt en sentral rolle i å gjennomføre sourcingstrategien, og som i en periode hadde myndighet til å snakke på IT-direktørens vegne. Selv om de (i hovedsak) ikke hadde noen formell myndighet, hadde de stor innflytelse og påvirkningskraft i rollen og var en sentral sparringpartner for mange av lederne i Nav.

Rapporten opererer imidlertid ikke med noen prinsipiell motsetning mellom pålitelighet og smidighet. I stedet henger utfordringene sammen med en kultur som oppsto «der kritiske spørsmål» til digitaliseringen «ble møtt med at man ikke støttet utviklingen og var enten for eller mot», og «ord som styring og ledelse ble sett som gammeldags og feil»¹³². På tross av slike «iboende spenninger» mellom pålitelighet og smidighet fremhever rapporten at det «er mulig å lykkes med store satsinger i kombinasjon med produktorganisering og smidige arbeidsmetoder, men det fordrer bevissthet og ledelse innen en rekke områder».¹³³

Begge «evalueringer» snakker om en spenning mellom smidig produktutvikling og den tradisjonelle forvaltningskulturen, men som ikke er av prinsipiell karakter. Den kan overvinnes gjennom kulturarbeid og bedre organisering.

¹³² Op.cit. s. 3

¹³³ PWC (2023). Evaluering av Prosjekt 3 i Nav, s. 92-93.

NOU 2020: 9 Blindsonen: Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området

EØS-saken som preget Nav fra 2019 til 2021, har fått stor betydning for arbeidet med pålitelighet og styrkingen av den juridiske kapasiteten, kompetansen og funksjonene i Nav. Ikke minst gjelder dette oppfølgingen av granskningen av EØS-saken.¹³⁴ *Blindsonen* behandlet imidlertid ikke spørsmål om digitalisering. Granskningen hevdet på generelt grunnlag at «faglige problemstillinger har havnet i skyggen av krav til effektivisering, digitalisering og produksjon»¹³⁵, og stilte spørsmål om det, på tross av et sterkt juridisk miljø i klageinstansen og en (daværende) juridisk seksjon i Kunnskapsavdelingen med ansvar for generelle forvaltningsrettslige spørsmål, var skjedd en generell svekkelse av det juridiske miljøet i direktoratet, ikke minst på grunn av flytting av juridisk kompetanse til vedtaksenheter ute i organisasjonen.¹³⁶ Granskerne påpekte behov for å klargjøre, styrke, identifisere og gjennomgå juridiske utfordringer. Arbeidet førte blant annet til opprettelsen av en egen juridisk avdeling i Avdir i 2022.

NOU 2023: 11 Raskt og riktig

I 2021 utnevnte regjeringen et utvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang av klage- og ankeprosessen på Navs og Trygderettens myndighetsområde. I mandatet er det pekt på to hovedproblemer: lang saksbehandlingstid og et stadig økende antall klager og ankesaker. De to problemene henger sammen. Mange saker fører til lang saksbehandlingstid.

I NOU-en *Raskt og riktig* behandles også en del rettslige utfordringer med automatisering, selv om de primært gjennomgår klage- og ankesystemet. Utvalget er opptatt av hva automatisert rettsanvendelse handler om. Det fremheves at automatisering er effektivt og riktig, men utvalget fremhever også hva som er hindre for slikt arbeid. Det understrekes at vedtakene som fattes, må holde seg innenfor rammen av materielle og prosessuelle regler.

I sin gjennomgang av klagesystemet er utvalget opptatt av at man må hindre at de nye og automatiske vedtaksløsningene bygges med mangler tilsvarende de utvalget har avdekket. Det handler blant annet om at begrunnelser er vanskelig tilgjengelige og ikke har med tilstrekkelig informasjon til at brukerne forstår dem, og det handler om brudd på fremleggelsesplikten, det vil si mangel på forhåndsvarsel før endringsvedtak (for eksempel et vedtak om reduksjon av uføretrygd). Selv om hensynet til effektiv ressursutnyttelse tilsier at man fortsetter å bruke den helautomatiserte løsningen, kan ikke effektivitetshensynet sette hensynet til forsvarlig saksbehandling til side.

Utvalget mener det er bekymringsfullt at det gjennomføres så store digitaliseringsprosjekter uten at grunnleggende forvaltningsrettslige regler er tatt hensyn til. Utvalget mener det er «avgjørende at det i slike prosjekter ligger som en grunnleggende premisse for arbeidet, at automatisering aldri må gjennomføres i strid med lov».¹³⁷ Automatisert behandling skal ivareta krav til forsvarlig saksbehandling, og avgjørelsen kan som utgangspunkt ikke bygge på skjønnsmessige vilkår i lov eller forskrift. For å vurdere forsvarligheten «må det ses nærmere på i hvilken grad det underliggende regelverket egner seg for automatisering».¹³⁸

¹³⁴ NOU 2020: 9 Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området

¹³⁵ *Ibid.*, s. 87

¹³⁶ *Ibid.*, s. 98

¹³⁷ NOU 2023: 11 Raskt og riktig, kap. 23.1.5, s. 249

¹³⁸ *Ibid.*

Utvalget understreker videre at dersom det blir oppdaget feil i den lovforståelsen som er bygget inn i systemene (som Arbeids- og velferdsdirektoratet har instruert maskinen til gjennom koding), for eksempel gjennom klagebehandling eller Trygderetten, så må feil rettes opp, slik at alle vedtak som treffes, er lovlige.¹³⁹ Videre understreker de at den lovtolkningen som er lagt inn i koden maskinen treffer vedtakene på grunnlag av, må være tilgjengelig for Nav klageinstans og Trygderetten. Utvalget stiller også spørsmål om departementet i sin styring av direktoratet har hatt en god nok balanse mellom kvalitet og effektivitet, gitt tilgjengelige ressurser. ABE-reformen¹⁴⁰, at en stadig større del av driftsbevilgningen er blitt øremerket, og krav om gevinstrealisering, har innebåret at Nav i dag skal løse flere oppgaver innenfor en uendret ressursramme. I tillegg har ytelseslinjen hatt en reduksjon i årsverk. Utvalget reiser spørsmål om ressurs situasjonen er for presset, og om ytelsesforvaltningen har tilstrekkelige ressurser til å sikre rask saksbehandling med god kvalitet.

Oppsummering/drøftelse

Erfaringsoppsummeringen er interessant fordi den gjør Navs utfordringer når det gjelder pålitelighet og smidighet, til et spørsmål om kultur- og organisasjonsendringer. Den oppgis i årsrapportene å være en sentral impuls for en videre utvikling av produktområdestyringen. PWC-rapporten gir en skarp analyse av hva utfordringene med pålitelighet og smidighet henger sammen med når det gjelder gjennomføringen av P3, og peker på en offensiv smidighetskultur som ønsket det siste av teknologi og arbeidsformer, mer enn å lære av tidligere erfaringer, som et vesentlig element. Slik sett understøtter den analysene i erfaringsgjennomgangen. Begge rapportene er klare på at det ikke er noen grunnleggende motsetning mellom smidighet og pålitelighet. Mange av utfordringene kan løses ved bedre organisering.

Granskningen og ekspertutredningen *Raskt og riktig* er også viktige. Ingen av dem har imidlertid utfordringene med digitalisering i fokus direkte. Granskningen fører til en opprusting av den juridiske funksjonen i Nav, som også har hatt betydelige konsekvenser for produktutviklingen og produktutviklingsstyringen. NOU 2023: 11 *Raskt og riktig* forsterker dette fokuset og forholder seg mer eksplisitt til pålitelighetsutfordringer med digitaliseringen. Her er man tydelig på at det både «er effektivt og riktig at Nav automatiserer saksbehandlingen helt eller delvis, der dette er mulig [...] Det sikrer både likebehandling og mer effektiv saksbehandling».¹⁴¹ Samtidig sies det at det «ligger som et grunnleggende premiss for arbeidet at automatisering aldri må gjennomføres i strid med lov».¹⁴²

3.5 Arbeidet i produktområdene

Vi vil først si noe generelt om organisering og styring av produktområdene vi ser på, og noen utfordringer ved dem slik de oppleves av våre informanter. Vi vil deretter beskrive noen grunnleggende forskjeller mellom produktområdene, særlig forskjellen mellom å utvikle og vedlikeholde systemer med mye «teknisk gjeld», versus å utvikle en helt ny løsning. Til sist vil vi gi et eksempel fra hvert av produktområdene, som illustrerer hvor ulike pålitelighetsutfordringer man kan møte innenfor de to ulike systemene.

Våre data er hentet fra 2023 og 2024, det vil si etter de omfattende prosessene og tiltakene som ble satt i gang i forlengelsen av EØS-saken, oppgaveområdegjennomgangen og evalueringen av P3, i

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ ABE-reformen var en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE), som ble avvirket i 2022.

¹⁴¹ NOU 2023: 11, kap. 23.1.5., s. 248

¹⁴² Ibid., s. 259

en tid hvor oppmerksomheten mot juridiske problemstillinger og etterlevelse var betydelig. Det er viktig å huske på at når direktoratet ble omorganisert i mai 2025, ble produktområdene nedlagt og «sammensmeltet» med fagavdelingene.

En informant sier:

Tidligere skulle alt være smidig [...] det skal gå fort. Det går ofte på bekostning av både hvilket behov man skal dekke, man forstår ikke hva man skal levere, og å følge regelverket [...] Nå er det svingt mot at det skal være riktig, mot etterlevelse og å følge regler.¹⁴³

Den følgende gjennomgangen ser i hovedsak på PO AAP og PO pensjon. Vi sitter på et betydelig empirisk materiale knyttet til disse produktområdene. Vår fremstilling her er imidlertid spisset og tar for seg to eksempler vi mener illustrerer bredden i de digitaliseringsutfordringer Nav har, men også to mekanismer som er med på å prege den produktutviklingen som skjer. Det ene eksempelet gjelder teknisk gjeld og styringsmessig kompleksitet og kapasitet, det andre gjelder pålitelighetsutfordringer som oppstår på grunn av at man følger idealene i smidighetstenkningen.

Produktområdeorganisering og erfaringer med den

Produktområdene vi ser på, hører til Ytelsesavdelingen og får et tildelingsbrev (mål- og disponeringsbrev) derfra, men er styrt av et eierstyre som består av representanter for ulike deler av organisasjonen. Ytelsesavdelingen har vært opptatt av å trekke produktlederkompetanse inn i fagavdelingen og har slik sett vært en foregangsmodell for den nye organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2025. PO pensjon har ca. 120 ansatte og består av 14 produktteam, PO helse har 90 ansatte og 12 produktteam. PO AAP har omtrent 60 ansatte og 5 team. De ulike produktområdene og teamene innad i produktområdene har ulik organisering.

Saksbehandlingen av AAP og uføretrygd (del av PO pensjon) er delt mellom Arbeids- og tjenestelinjen (AT) ved Nav-kontorene og ytelseslinjen i Nav ved Nav arbeid og ytelser (NAY). Nav-kontorene har ansvar for veiledning og oppfølging av innbyggeren, mens vedtak og økonomi skjer via spesialiserte forvaltningsenheter.

Fra 2022 fikk direktoratet en egen juridisk avdeling med ansvar for den tverrgående lovgivningen. Det ble også opprettet juridiske seksjoner i fagavdelinger og bestemt at hvert produktområde skulle ha en juridisk ansvarlig («head of legal»). I tillegg er det en ordning med legal coacher i produktområdene/teamene som hovedsakelig jobber med personvern.

Arbeidsdelingen mellom fagseksjonene i ytelsesavdelingen og de ulike PO-ene er ulik, og ulike jurister i fagseksjonene er ansvarlige for ulike ytelser. Det er tilsvarende med PO-ene. PO-ene har gjerne fått oppgaven og ansvar for å sørge for rettsriktig automatisering av rettsanvendelse og kan bestå av en ganske stor gruppe med fagjurister, forvaltningsjurister og personvernjurister (7–9 stk.). Dette gjelder ikke for PO pensjon, som hadde én juridisk ansvarlig, og enkelte mindre juridiske ressurser innleid. Formelt ligger det juridiske ansvaret i juridisk seksjon i fag- og ytelsesavdelingen, som har fagressursene. Her er det for eksempel de som skal bidra i regelspesifiseringsarbeidet.

I tillegg er Arbeids- og velferdsdirektoratet en matriseorganisasjon, hvor ansatte tilhører et kompetansemiljø med en kompetanseleder som ofte har personal- og kompetanseutviklingsansvar for svært mange ansatte, mens de lånes ut til produktområdet som har fag- og leveranseansvar. I matrisen som gjaldt Ytelsesavdelingen, ble alle medarbeidere lånt ut, enten til PO-ene eller til seksjoner internt i avdelingen. I tillegg er det innleide fra konsulentfirmaer.

¹⁴³ Informant nr. 23

PO-ene er ledet av et støtteteam og består av produktteam. Både støtteteamene og produktteamene er tverrfaglige. Den tverrfaglige kompetansen som det trekkes veksler på, består gjerne av produktledere, utviklere, data scientists, designere/innsiktsarbeidere, juridisk ansvarlig og legal coacher, gevinstcoacher, smidig coacher og folk med kompetanse på «forretningen».

En viktig oppgave for ledelsen og for støtteteamet er å sikre tilstrekkelig tverrfaglighet i teamene og helhetlig målforståelse i og mellom teamene. Tverrfaglighet – som i hvert fall bør bestå av et brukerperspektiv, et forretningsperspektiv, et juridisk perspektiv og et teknisk perspektiv – sikrer mot ensidige bearbeidelser av virkeligheten. I denne forbindelse understrekes betydningen av å være nysgjerrige på hverandres faglige perspektiver og ha interesse for å lære av hverandre og de feilene man gjør. Helhetlig målforståelse handler om at sterke og autonome produktteam ser sin plass i helheten. Betydningen av et overordnet strategi- og målarbeid, hvor teamene får tydelige mål som de kan utvikle videre og bli coachet og fulgt opp på, blir viktig. Det blir også viktig å ha oversikt over teammedlemmenes tidsbruk. Videre opereres det med et «verdikjedeperspektiv», der organiseringen av PO-området skal synliggjøre sammenhengene og avhengighetene mellom de ulike komponentene som inngår i produktutviklingen. På sykepengeområdet handler det for eksempel om sykemelding, søknad om sykemelding og inntektsmelding. Videre utvikles det (produkt)områdekart som beskriver sammenhengene i PO-et.

Det snakkes om viktigheten av å etablere en «teknisk retning», hvor det etableres en forbindelse mellom teknologiens muligheter og visjonen om en brukerorientert automatisert forvaltning og arbeidet med rapportering, kontroll og etterlevelse. I tillegg understrekes det at produktutvikling ikke skjer i et vakuum, at det er mange interessenter som må involveres, og at man må søke å bygge en kultur for åpenhet og transparens.

Dette beskrives som lettere sagt enn gjort: Organiseringen med fagavdelinger og produktområder og produktteam med ulik organisering beskrives som kompleks. For PO AAP er grensesnittet mellom førstelinjen og de spesialiserte enhetene vanskelig å forstå, og kommunikasjonen tar tid og kan skape konflikter. Tilsvarende grensesnittsutfordringer gjelder innad i direktoratet mellom fagavdelingene og produktområdene. Ulik organisering og fordeling av ressurser på det juridiske området får konsekvenser for det juridiske arbeidet. Ulik fordeling av arbeid og ansvar mellom fagseksjonene og at ulike jurister er ansvarlige for ulike ytelser, kan oppleves uoversiktlig. At det største PO-et har få juridiske ressurser – her er juridisk ansvarlig alene – kan skape utfordringer, særlig hvis fagseksjonene i Ytelsesavdelingen som sitter på fagressursene, ikke har kapasitet til å delta, for eksempel i regelspesifiseringsarbeidet. Siden produktområdene jobber så selvstendig, er det mange problemstillinger som ikke deles på tvers – «nå utvikles nye systemer på alle mulige områder». Dette gjelder også på det forvaltningsrettslige området hvor problemstillingene jo er tverrgående.

Matriseorganiseringen skaper også utfordringer. Legal coachene har kompetanseleder i juridisk avdeling, gevinstcoachene fra Økonomi- og styringsavdelingen (ØSA), utviklerne fra IT-avdelingen etc. Dette skaper stor fleksibilitet fordi folk kan flyttes rundt uten å involvere medbestemmelsesapparatet, men personaloppfølging, sykefravær, lønnsamtaler etc. blir vanskeligere. Kompetans lederne har ofte ansvar for mange ansatte, og det kan bli utfordringer med faglig tilhørighet og kompetanseheving. I tillegg er mange innleide fra konsulentfirmaer. I PO pensjon er legal coachen, som jobber i deltid, leid inn eksternt fordi de ikke klarte å skaffe ressurser internt.

Det er krevende å få tak i juridisk kompetanse både eksternt og fra resultatområdene. Tilsvarende gjelder for utviklerne, hvor det er sterk konkurranse om arbeidskraften. Det blir derfor viktig å gi de ansatte gode arbeidsbetingelser. Flere er opptatt av å få utviklerne med på laget og få deres kompetanse og perspektiv inn og skape «et godt miljø for softwareutvikling» og gi dem muligheter til

å få brukt sin kompetanse uten «unødvendige» forsinkelser. Dette er også et argument som trekkes frem for å begrunne betydningen av å legge til rette for økt bruk av KI.

I dette ligger også en fare for at teamene mister av syne sin plass i den større helheten, de ser ikke lenger «den tekniske retningen». Da kan de utvikle sine egne avvikende målforståelser, og handlingsorienterte og risikovillige utviklere kan, hvis de må vente på avklaringer og har ledig kapasitet, foreta (kode)arbeid som ikke tjener den samlede leveransen. Dette kan føre til mekanismer som handler om «etableringen av ytre fiender, oss mot dem [...] Det er samlende innad, men dumt i forhold til å finne løsninger.»¹⁴⁴

Det kan også være krevende å sikre en tilstrekkelig tverrfaglighet. Dette kan få alvorlige konsekvenser som da saksbehandlernes og ikke juristenes forståelse av jussen ble lagt til grunn for regelspesifiseringen og digitaliseringsarbeidet og det viste seg at de hadde gal lovforståelse – og det juridiske perspektivet manglet.

PO pensjon, «teknisk gjeld» og etterlevelse

En dominerende utfordring for PO pensjon¹⁴⁵ er det som omtales som «teknisk gjeld», «teknisk etterslep», ja, som «teknisk konkurs». Det handler om datasystemet PESYS som bygger på «monolittisk arkitektur» med liten endringsevne. Produktområdet jobber med store applikasjoner som veldig mange team jobber med, og som det er vanskelig å dele opp på hensiktsmessige måter. Skal man gjøre en endring et sted, må det også gjøres endringer andre steder, og «avhengighetene» beskrives som store.

Supplerende stønad for uføreflyktninger og reformen for etterlatte er de eneste domenene på PO pensjon som bryter med den monolittiske arkitekturen. Her utvikles det helt nye løsninger. Dette er imidlertid ytelser med få brukere i forhold til pensjon og uføre.

Samtidig stilles det samme krav til etterlevelse på pensjonsområdet som til et annet område som utvikles fra grunnen av. Dette gjelder selv om det kan være vanskelig, ja umulig, å oppfylle alle etterlevelsescravene innenfor eksisterende teknisk løsning. I tillegg er det et sterkt dytt i retning av etterlevelse. Kravene kommer til uttrykk i et etterlevelserveskema som er utviklet, og hvor de ulike kraveierne som har ansvar for de generelle lovbestemmelsene (arkiv, forvaltning, personvern etc.), er beskrevet. Dette skal fylles ut for hver ny behandling/produksjonssetting. Det er 78 krav delt opp i 234 kriterier for hver behandling.

Lederen og alle medlemmene i støtteteamet er klar over dette og uttrykker frustrasjon over den tekniske gjelden, og samtidig arbeider de sammen om å løse de utfordringene den skaper. En produktleder oppsummerer frustrasjonen i følgende sitat:

Det som er vanskeligst, er at vi ikke har endringsevne [...] vi burde gjort det annerledes så brukerne fikk en bedre tjeneste. Vi burde gjort det på en annen måte for å få økt effektiviteten. Vi burde gjort det på en annen måte fordi vi ikke etterkommer

¹⁴⁴ Informant nr. 26

¹⁴⁵ En særlig utfordring for produktområdet er uføretrygden. Det skulle vært et eget produktområde, men er blitt en del av PO pensjon. Prosjekt P1 (2012–2015) skulle lage nye systemløsninger for uføretrygd og en ny plattform for digitale selvbetjeningsløsninger. P1 ble imidlertid ikke levert som planlagt og ble i stedet utviklet på samme plattform som pensjonsløsningen. Men mens PESYS er en «kalkulator», er uføreamrådet et skjønnsbasert område med omfattende saksbehandling og dialog med brukerne.

etterlevelseskrav. Det er så utrolig tungt, tar så lang tid og er så komplisert. Det krever at alle er involvert i alt. Det går bare ikke. Det er kjernen i utfordringen.

Utfordringene med etterlevelse oppleves imidlertid ulikt av juridisk ansvarlig og produktlederne.

I det følgende vil vi bruke et eksempel fra personvernet for å illustrere noen av etterlevelseshutfordringene slik juridisk ansvarlig opplever dem. Hen snakker om at PO-et har «etterlevelseshgjeld», ikke bare teknisk gjeld i PO-et, og beskriver denne gjelden som gjennomgående, selv om PO-et er bedre på personvern enn på forvaltningsrett.

Personvernlovgivningen pålegger at utfylt behandlingskatalog, etterlevelseshverktøy og personvernkonsekvensvurdering (PVK) skal være på plass før man produksjonssetter en ny systemløsning. Siden systemløsningene er gamle, er oppfyllelsen av dette kravet vanskelig, og da må man utvikle et nytt system. Samtidig skjer det kontinuerlig nye produksjonssettinger, som er nødvendige for å opprettholde løpende drift og bringe systemet i overensstemmelse med nye regelendringer etc. For slike løpende produksjonssettinger må det vurderes om systemendringene er så omfattende at de medfører høy risiko for de registrertes rettigheter og friheter. Da må PVK oppdateres og godkjennes på nytt. Dette er krevende av flere grunner.

For det første er det krevende fordi de juridiske ressursene i PO-et er begrenset. Selv om det er juridisk avdeling som har tolkningsansvaret for personvernlovgivningen, så er det PO-ene som har det operasjonelle ansvaret for å følge opp lovgivningen. For det andre tar prosessen med å utvikle PVK-er lang tid. De tar lang tid å lage, de skal innom personvernombudet og eiermøtet, og det skal gjøres endringer og oppdateringer. Personvernombudet skal svare innen seks uker, men ofte tar prosessen mye lengre tid. Dette er vanskelig å forene med løpende produksjonssettinger. For det tredje er det vanskelig å få teamene til å føle eierskap til problemstillingene. Meningen er at det er teamene selv skal gjøre dette, nettopp for å sikre eierskap. Når systemløsningene allerede er på plass, beskrives dette som en tung prosess. Selv om ansatte i PO pensjon legger ned betydelig arbeid, vil fremdeles ikke de gamle systemene oppfylle kravene. Resultatet er at PVK-ene ofte skrives sentralt.

For juridisk ansvarlig oppleves det som krevende å si at endringene ikke representerer en endring i funksjonalitet som har personvernkonsekvenser. Samtidig er det ikke noe alternativ å slutte å saksbehandle ytelser i systemene. «Vi slutter ikke med systemløsninger for alderspensjon selv om PVK-kravene ikke oppfylles¹⁴⁶», som en produktleder sier.

Samtidig kan juridisk ansvarlig og legal coachene oppleve å sitte igjen alene med ansvaret for disse vurderingene.¹⁴⁷ Personvernombudet oppleves å følge opp kravene på PVK-området, men bistår ikke i de konkrete vurderingene som skal gjøres for å vurdere om disse kravene er oppfylt. Ifølge flere informanter er personvernombudets svar på dette at ombudet kom med innsigelser da produktutviklingsmodellen ble bestemt, og dermed må de som vedtok denne modellen, ta konsekvensene av det. I realiteten blir det imidlertid juridisk leder og legal coachene som opplever å sitte igjen med ansvaret. En grunn til dette, sies det, kan være at personvernombudet grunnleggende sett har vært skeptisk til produktutviklingsmodellens mulighet for å ivareta god

¹⁴⁶ Informant 26

¹⁴⁷ En direktør (informant 1) beskriver arbeidet som juridisk ansvarlig og som legal coach som uriasposter, slik det oppleves rundt årsskiftet 2022/2023: De blir stående i skvis og skal gjøre vanskelige risikobaserte avveininger mellom utviklernes krav om tempo og etterlevelseshkravene. I tillegg er dette en ensom jobb. Det er krevende å få teamene til å legge rettslige overveielser inn i digitaliseringsarbeidet, fordi alle prosesser da går saktere. Videre er omfanget av arbeidet større enn det coachene kunne makte. De har heller ikke nødvendigvis kompetanse til å drive dette arbeidet. Resultatet er at mange ting må løftes. Eierstyrene er imidlertid lite egnet til å avklare slike juridiske spørsmål. De «eier» primært produktutviklingen.

etterlevelse, og slik sett er mer opptatt av å understreke betydningen av etterlevelse enn av hvordan denne etterlevelsen skal gjennomføres i praksis.

For produktlederne er dette en krevende situasjon. Den overordnede oppgaven er å opprettholde utbetalingene av pensjonene, en oppgave som er definert som samfunnskritisk og underlagt sikkerhetsloven. Samtidig, når systemene, grensesnittene eller kodene blir for kompliserte og den kognitive lasten for stor, hindrer det drift og vedlikehold av systemene. Suksess vil derfor innebære å gjøre de tekniske justeringene som er nødvendige for å opprettholde driften, uten å forstyrre forretningen på grunnleggende måter. Dette lykkes de også med. Samtidig avviker denne måten å arbeide på fra «den tekniske retningen» som ellers anbefales. Det store tekniske etterslepet skaper liten endringstakt, lite smidige arbeidsformer og stort behov for ledelse.

I tillegg kommer det sterke søkelyset på etterlevelse, hvor brudd på etterlevelseskrav krever full gjennomgang uansett alvorlighetsgrad, og dette er arbeidskrevende, det tar lang tid fordi så mange aktører skal involveres, og i tillegg er det teknisk vanskelig å innfri. Det oppstår en opplevelse i teamene av at det «ikke skal være lov å gjøre feil», og de ansatte mister fart, endringsevne og motivasjon. «Det påpekes åpenbare mangler», sier en produktleder, «men når man ikke kan gjøre noe med dem, må man gjøre pragmatiske vurderinger eller bare dokumentere at lovens krav ikke oppfylles¹⁴⁸», ikke lage rutiner som er så omfattende.

Det er viktig å understreke at det er en tydelig stolthet i produktområdet av hva de faktisk oppnår innenfor et system med stor teknisk gjeld, både når det gjelder vedlikehold og drift av systemet, og når det gjelder etterlevelse. Vår vurdering er også at samarbeidet innad i støtteteamet mellom juridisk ansvarlig og produktutvikling og produktområdet generelt er godt og konstruktivt.

Poenget i denne sammenhengen er heller ikke å gi en vurdering av arbeidet innad i produktområdet, men å gi et eksempel på pålitelighetsutfordringer som oppstår innenfor en kompleks organisering med stor teknisk gjeld. Der utviklerne argumenterer for pragmatiske tilpasninger gitt situasjonen de står i, bekymrer juridisk ansvarlig seg for om løsningene som utvikles, er rettsriktige, og for det store ansvaret som følger med å gjøre disse vurderingene, enten det handler om etterlevelse eller driftsstans.

Selv om samarbeidet innad i produktområdet må beskrives som godt, og forståelsen av hverandres situasjon er stor, skaper dette en spenning i produktområdet. Det er mulig å beskrive denne spenningen som en kulturkonflikt mellom jurister og utviklere og mellom pålitelighet og effektivitet. På den andre siden synes en slik beskrivelse å være utilstrekkelig. Verken kravet om at loven skal etterleves, eller den teknologiske gjelden de sliter med i produktområdet, kan beskrives som kultur, forstått som noe som kan håndteres gjennom mer tverrfaglighet eller større nysgjerrighet eller åpenhet.

PO AAP – smidig regelverksspesifisering i et nytt system

Visjonen for PO AAP er å være en moderne ytelsesforvaltning. Det betyr en ytelsesforvaltning som er effektiv, tilpasset og transparent, og som ivaretar en helhetlig og god brukeropplevelse.¹⁴⁹ «Rettsikkerheten er bærebjelken til ytelsen» og «feil i vedtak skjer svært sjelden» i et moderne system, hevdes det, i motsetning til et system der «rettsikkerheten er ivaretatt gjennom manuell behandling».¹⁵⁰ Nærmere bestemt skal produktområdet utvikle et nytt saksbehandlingssystem, et

¹⁴⁸ Informant 26

¹⁴⁹ Nav (2021). *Rapport Moderne ytelsesforvaltning, versjon 1.0 – Retning og ambisjoner frem mot 2024*, s. 9 og s. 10

¹⁵⁰ Ibid., s. 5

delvis automatisert rettsanvendelsessystem, for å kunne forvalte arbeidsavklaringspenger og oppfølging av brukeren som mottar denne ytelsen.

Det betyr at saksbehandling av arbeidsavklaringspenger skal migreres ut fra Arena, dagens system, og over til et nyutviklet system. Mens det gamle systemet beskrives som «et støtteverktøy for saksbehandling», skal det nye delautomatiserte rettsanvendelsessystemet bruke «saksbehandling som støtte, (det) snur opp ned.»¹⁵¹

Som metode i utviklingsarbeidet anvendes smidig utvikling med forholdsvis autonome team. Teamene er tverrfaglige, og produktområdeorganiseringen sørger for at de ulike faglige perspektivene ivaretas: «Når man produktorganiserte, sier man at produktet er en helhet av juss, brukerbehov, tekniske behov og muligheter og interne behov [forretning], alle de titusen avveininger [du må gjøre] når du skal definere hvordan ting skal bli.»¹⁵²

Når vi starter våre observasjoner i PO AAP, er det lov som er premisset for automatiseringsarbeidet, som skjer i et tett samarbeid med utviklerne. Utgangspunktet var å lære av de feilene som skjedde i PO helse (P3).¹⁵³ Det jobbes på tvers av faglig bakgrunn og kompetanse, et samarbeid det reflekteres over kontinuerlig. Teammedlemmene forteller, og våre observasjoner bekrefter dette, at de har tillit til hverandres perspektiver og faglighet og er nysgjerrige på å lære av hverandre. I dette produktområdet er det ingen opplevd motsetning mellom juss og teknologi, mellom smidighet og etterlevelse. Tvert imot forteller de om hvordan disse perspektivene kan sameksistere, og hvordan jussen kan berikes av hensynene til forretning og brukere.

En utvikler sier: «Jeg føler jeg er blitt en mini-jurist. Har lært ekstremt mye om metode. Det er gøy, mye morsommere enn jeg hadde trodd.»¹⁵⁴ Også juristene lærer av IT-utviklerne eller blir i alle fall utfordret av det tekniske perspektivet.

Våre data viser at rettsanvendelse ikke bare handler om at den juridiske forståelsen at regelverket må være tolket presist før det er mulig å kunne kode det. Rettsanvendelsen handler også om å avklare hva handlingsrommet er, etter innspill fra det tverrfaglige teamet.

Vi forstår dette som at teamet, innenfor det handlingsrommet som loven gir Nav når det gjelder hvordan de velger å innrette sin forvaltning og organisere sin rettsanvendelse, kan komme frem til tolkningsresultater som er annerledes enn juristene alene hadde kommet frem til, og som både passer forretningen og de tekniske mulighetene. Dette beskrives som gøy:

At den paragrafen må forstås sånn i utgangspunktet, og så kommer de [les utviklerne] og sier: «Kan vi skru den litt, så vi får brukt den på denne måten, for da får vi mange gevinster?» [...] Det er gøy å endre oppfatning, hvis jeg mener at det er grunnlag [...] for deres perspektiv og tenker om det er noe jeg kan endre på her, eller om det er en absolutt regel.¹⁵⁵

Tverrfagligheten viser seg også i systemvalget til PO AAP:

Vi har gjort regelverksanalysen og spesifiseringen og begynte å dra i det. Så dro man da frem det man mente var en korrekt forretningsflyt. Basert på sammenhengen i regelverket og rekkefølgen i saksbehandlingen. Også fordi vi er satt opp til å få til ganske mye spesifisering.

¹⁵¹ Informant nr. 20

¹⁵² Informant nr. 18

¹⁵³ Her er det viktig å huske at våre data er samlet inn etter at PO-et fikk en juridisk ansvarlig og ny ledelse.

¹⁵⁴ Intervju nr. 18

¹⁵⁵ Intervju nr. 14

Så vi var ute etter å finne den optimale forretningsflyten basert på jussen og forretningsutviklingen. Og da tar du på deg helheten, og da er det da produktslederspesspektivet. Og vi synliggjorde dette på eiermøtet med å si «du har teknologi, du har forretning, og du har juss». Og det er en treenighet som må spille litt ball.¹⁵⁶

Informanten gir en beskrivelse av at integreringen av de tre perspektivene, teknologi, jus og forretning, ledet frem til et valg av hvordan det automatiserte rettsanvendelsessystemet skulle bli designet. Et produkt av denne måten å arbeide på ser vi i den såkalte «oppgavedelingssaken» som foregikk fra og med høsten 2023 til og med vinteren 2024. Utgangspunktet her var at ansvaret for AAP er delt mellom lokalkontorene og de spesialiserte arbeids- og ytelsesenheter (NAY), og hvor lokalkontorene lager innstillingen om vilkår etter folketrygdloven § 11-5 for AAP er oppfylt, mens NAY fatter vedtak, og at denne arbeidsdelingen vil påvirke den digitale løsningen som utvikles.

AAP-teamet ønsket en «perfekt» linjeflyt og utredet derfor tre *alternative forretningsprosesser* for førstegangsbehandling av AAP-saker med ulike risikoer og konsekvenser. Spørsmålet var hvordan (det automatiserte) rettsanvendelsessystemet for førstegangsbehandling skal håndtere inngangsvilkår etter folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger. Hvert av de tre alternativene ville endre oppgavedeling mellom Nav-kontor og Nav arbeid og ytelser (NAY) i mer eller mindre stor grad sammenlignet med «dagens løsning» og sammenlignet med hverandre.¹⁵⁷

PO AAP mente at alternativ 3, hvor all vilkårsprøving for vedtaket samles i en enhet, var den beste systemløsningen. De begrunnet dette med at denne tekniske løsningen kostet minst og hadde den laveste risikoen for at Nav-brukere ikke får den rettmessige ytelsen de har krav på, lavest risiko for at Nav feilutbetaler ytelser, samt lavest risiko for personvernsvik.¹⁵⁸ Dessuten kunne utviklingen av denne løsningen ferdigstilles raskere enn systemløsninger etter de andre alternativene. Hele teamet, inkludert teknikerne og juristene, var enige i at alternativ 3 var den klart foretrukne løsningen.

Programstyret for P4 mente imidlertid at alternativ 3 i for stor grad endret dagens system- og forvaltningsinnretning, og sendte saken videre til direktørmøtet. I forkant ble det gjennomført en omfattende risikoanalyse for å gi et best mulig beslutningsgrunnlag for direktørmøtet. Her ble en rekke faktorer for en eventuell systemløsning vurdert: tidsrammen; etterlevelse; kostnader; hensynet til en effektiv og stabil saksbehandling; teknisk kompleksitet, bruker og brukernærhet; arbeidsmarkedsperspektivet; og kommunikasjon og samhandling internt i Nav. I vedlegg 1 til sak 194 i direktørmøtet av 13. desember 2023 presenteres direktørene for fordeler og ulemper med de tre alternative systemløsningene. I møtet blir det avgjort at PO AAP ikke skulle gå for alternativ 3, som var PO-ets klart foretrukne alternativ, men alternativ 2. Det ble hevdet at alternativ 3 ikke i tilstrekkelig grad ivaretok brukerperspektivet, både saksbehandlerens perspektiv og innbyggerens perspektiv, og ville medføre for store og krevende endringer i den etablerte oppgavedelingen mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene.

Avgjørelsen ble mottatt med stor skuffelse av produktområdet og teamet. De hadde jobbet tverrfaglig, og etter alle kunstens regler, og hensynet til forretning, brukerne, jussen og teknologien var ivarettatt. De mente deres løsning ville fungere avlastende for saksbehandlere med mange brukere og en kompleks hverdag, ivareta rettssikkerheten på en bedre måte, representere en god teknisk «linjeflyt» og være kostnadsbesparende. Likevel ble løsningen nedstemt. Ikke minst var det

¹⁵⁶ Intervju nr. 18

¹⁵⁷ Observasjonsnotat 9.3.2023. Møtet handlet om å tegne opp inngangsvilkårflyten i systemet. Der uttaler en jurist for første gang at oppgavedelingen mellom ATA og YA kanskje må bli endret på grunn av hensiktsmessig systeminnretning («perfekt linjeflyt»), eller så påvirker oppgavedelingen slik den er i dag, hvordan flyten til slutt blir digitalisert.

¹⁵⁸ Sak 196 – Vedlegg 6: Vurdering av juridisk risiko knyttet til førstegangsbehandling av arbeidsavklaringspenger i ny vedtaksløsning.

noen i teamet som opplevde at hensynet til brukerperspektivet, enten det var sluttbruker eller saksbehandler, ble nedprioritert: «Jeg har syntes det har vært krevende å stå i, fordi jeg har tenkt [...]: Har organisasjonen, brukerperspektivet noen gang kommet godt nok frem?»¹⁵⁹

Løsningen PO AAP utvikler, bygger på den nye plattformarkitekturen selv om den ikke er uten teknisk gjeld (Arena). Teamet jobber tverrfaglig og smidig. De mener de har den kompetansen de trenger for å utvikle rettsriktige og effektive løsninger, og opplever at det er få motsetninger eller spenninger mellom de ulike faglige perspektivene, tvert imot opplever de at de beriker hverandre.

Oppsummering/drøftelse

Vår empiri fra produktområdene både bekrefter og nyanserer det bildet som er tegnet i årsrapporter, oppsummeringer og evalueringer.

For det første viser gjennomgangen av PO pensjon viktige pålitelighetsutfordringer i Nav knyttet til legacy-systemer, det vil si til gamle systemer som gjør det vanskelig å oppfylle etterlevelseskravene. Med andre ord er det betydelige pålitelighetsutfordringer som *ikke* gjelder smidig utviklingsmetode per se. PO pensjon er et eksempel på dette.

Samtidig forsterker en komplisert matriseorganisering, med kapasitetsutfordringer og uklarhet knyttet til roller, ansvar og tilhørighet, utfordringene med å få til god etterlevelse. Selv om det er bygget opp juridisk kapasitet og kompetanse, er den ulikt fordelt på produktområdene, det juridiske miljøet kan bli lite, og ansvaret som hviler på juridisk ansvarlig, blir stort. Samtidig kan utviklerne slite med motivasjon og etterlyse en mer pragmatisk fortolkning av etterlevelseskrevet.

Eksempelet fra PO AAP illustrerer kanskje i større grad utfordringer med selve produktutviklingsmetodikken. Her jobber de smidig, autonomt og tverrfaglig, og de rettslige kravene ligger som premiss for arbeidet de gjør. Jobben er tilsynelatende enkel og rutinepreget, de skal omdanne regler til kode, men resultatet av arbeidet er langt fra rutinepreget. Det resulterer i et forslag om en omorganisering av Nav, som endrer arbeidsdelingen mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene. Forslaget ble avvist fordi det var for omfattende, men antakelig også fordi produktutviklingen her resulterte i et forslag som endret en politisk vedtatt arbeidsdeling. Eksempelet illustrerer hvordan et tilsynelatende enkelt arbeid med å automatisere rettsanvendelsen innenfor et produktområde kan ende i å reise spørsmål som krever gjennomtenkning og avklaringer på andre nivåer, både i og utenfor organisasjonen.

For det tredje bekrefter ikke denne gjennomgangen uten videre at det er snakk om kulturmotsetninger. Både i PO pensjon og PO AAP arbeider jurister, utviklere og andre roller godt sammen. Det mangler verken nysgjerrighet, åpenhet eller interesse. Tvert imot synes de problemstillingene og motsetningene som finnes, å være tett forbundet med underliggende problemstillinger knyttet til organisering, ressurser og teknologi og til utfordringene med måten regelspesifiseringsarbeidet skjer på, heller enn til et spørsmål om kultur. Det betyr ikke at det ikke finnes konflikter eller motsetninger, men de ser på mange måter ut til å være symptomer på noe annet enn en selvstendig årsaksfaktor.

På den andre siden er det vanskelig å snakke om noen «sammensmelting» av juss og utviklingsmetode i produktområdene. Produktleders ønske om en mer pragmatisk arbeidsmåte synes i større grad å følge av teknologiens manglende endringsevne og de ansattes motivasjonsproblemer enn av at noe smelter sammen, noe som også bekreftes av juristens bekymring for om denne pragmatismen faktisk er i overensstemmelse med de rettslige krav som

¹⁵⁹ Ibid.

finnes. Regelverksspesifiseringsarbeidet i PO AAP kan kanskje i større grad ses som et uttrykk for sammensmelting. Utfordringen her var at resultatet av den sammensmeltingen, ut fra en helhetlig politisk-juridisk vurdering, ikke ble akseptert.

3.6 Ny organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidet med den nye organiseringen var et resultat av omfattende prosesser over to år og trådte i kraft 1.5.2025. Det var et sentralt mål for prosessen at årsakene til omorganiseringen skulle komme klart frem. I denne forbindelse refereres det til utfordringsbildet fra blindsonerapporten, erfaringsoppsummeringen av PO-organiseringen (Deloitte og Gnist), evalueringen av P3 (PWC) og NOU 2023: 11 *Raskt og riktig*, som oppsummeres i syv punkter¹⁶⁰: Direktoratets faglige rolle – ikke godt nok faglig, sprikende lovforståelse og tar for lang tid med rettsavklaringer.

1. Organisatorisk hybridmodell – stor kompleksitet, parallelle fagavdelinger og produktområder
2. Styring og helhetlig prioritering – mangler overordnet styring, dobbeltstyring og mange beslutnings- og møtefora
3. Roller og ansvar mellom PO og avdeling – uklart grensesnitt, kompleks og dupliserende ansvars- og oppgavefordeling
4. Samhandling på tvers av PO-er – samme problemstillinger, parallelle løsninger
5. Avstand mellom PO og linje – utvikling av løsninger som ikke treffer behov i tjenestelinjene
6. Kulturmotsetninger – spenning mellom offentlig forvaltningskultur og smidig produktutviklingskultur

Som svar på dette skjer det en omorganisering. Det opprettes tre fagavdelinger/tjenesteområder, Arbeidsavdelingen, Velferdsavdelingen og Ytelsesavdelingen, og åtte avdelinger som utgjør felles- og støttetjenester for tjenesteområdene. I tillegg kommer resultatene som hører til fagavdelingene/tjenesteområdene.

Ledergruppen på tjenesteområdenivå består av direktør samt avdelingsdirektørene for tjenesteområdene. Fagavdelingene/tjenesteområdene samler oppgavene knyttet til fagutvikling, regelverksutvikling og digital produkt- og tjenesteutvikling med «helhetlig ansvar for definerte brukerreiser/verdikjeder». Dette betyr at de gamle produktområdene og de gamle fagavdelingene «smelter sammen» i de nye tjenesteområdene/avdelingene som er opprettet. Ledergruppene i de nye fag/tjenesteområdene skal videre være tverrfaglige for å sikre en bred forståelse og et felles ansvar for utfordringene som skal løses. De skal «balansere perspektiver og ivareta helhet», både i fag- og regelverksutvikling og produkt- og tjenesteutvikling.

Ledergruppene på tjenesteområdenivå skal som minimum ha en avdelingsdirektør (nivå 2) og inneholde en fag- og leveranseleder (nivå 3) samt en personal- og bemanningsansvarlig (seksjons)leder (nivå 3). Ledergruppene kan også inneholde fagdirektør uten personalansvar. I tillegg kommer et antall fag- og leveransledere. Typiske kompetanser blant fag- og leveranslederne er av teknisk art og gjelder forretning/gevinst og styring, juss, brukeropplevelse/design og fag (ytelse), og disse kompetansene er hentet fra tjenesteområdene eller er innlånt fra støtte- og fellestjenestene.

Ytelsesavdelingen forvalter alle folketrygdens ytelser og har totalansvaret for fagutvikling, digital utvikling, regelverksutvikling, implementering av regelendringer og regelverkstolkning. De har også

¹⁶⁰ Nav: Master våren 2025. Power point presentasjon. Oppdateres løpende.

«legacy-ansvar» for Arena og for Infotrygd. I Ytelsesavdelingen er det syv tjenesteenheter/seksjoner (Helseytelser, Arbeidsytelser, AAP, Familieytelser, Pensjon og uføretrygd, Kontroll og internasjonalt og Styring). Grunnbemanningen er 175 ansatte i tjenesteområdet (TO-et) og 360 medarbeidere fra andre deler av direktoratet. I tillegg er det tre regionale resultatenheter, Nav arbeid og ytelse (NAY) (12 enheter), Nav familie og pensjonsytelser NFP (10 enheter) og Nav kontroll, omtalt som ytelseslinjen.

Arbeidsavdelingen har ansvar for å få folk i jobb ved å gi Nav fylke og Nav-kontorene gode forutsetninger for å hjelpe brukerne med å skape en varig tilknytning til arbeidslivet og bidra til et velfungerende arbeidsmarked. I Arbeidsavdelingen er det fem tjenesteenheter/seksjoner (Arbeid- og helse, Arbeidsoppfølging, Arbeidsgivertjenester, Arbeidsmarkedstiltak, Styring). Grunnbemanningen er 100, 120 og 95 ansatte fra andre deler av direktoratet. I tillegg er det regionale resultatenheter i hvert fylke/ hver region, med tilhørende spesialenheter. Her inngår fylkeskontorene/lokalkontorene/bydelskontorene og Nav kontaktsenter (NKS), også omtalt som arbeids- og tjenestelinjen.

I tillegg er det opprettet en ny velferdsavdeling. Avdelingen har fagansvar for sosiale tjenester og hjelpemiddelområdet. Et viktig oppdrag er å videreutvikle sosialområdet for å kunne tilby bedre støtte til Nav-kontorene i deres arbeid med sosiale tjenester og å få større kraft i den faglige dialogen med sentrale samarbeidspartnere som kommunesektoren, statsforvalterne og andre myndighetsorganer. Avdelingen har tolkningsansvaret for sosialtjenesteloven. I avdelingen er det tre enheter/seksjoner (Sosiale tjenester, Hjelpemidler og tilrettelegging og Styring). Grunnbemanningen er 40 og 15 ansatte fra deler av direktoratet. Avdelingen har styringsansvar for Nav hjelpemidler (en enhet i hvert fylke) og for styring og tilrettelegging av statsforvalterne, oppgaver som Arbeids- og tjenesteavdelingen tidligere har hatt.

Alle tjenesteområdene har en enhet for strategi og styring som skal skape «innsiktsbasert utviklings- og endringskraft, sikre samhandling mellom enhetene i avdelingen og inn mot enhetene i de andre avdelingene». Enheten har ansvar for å sikre felles prosesser og skal raskt håndtere juridiske spørsmål som går på tvers av den enkelte ytelse, samt følge opp NOU-en *Raskt og riktig* og andre tverrgående initiativ.

Videre er det altså åtte støtte- og fellestjenester: Avdeling for brukeropplevelse, Teknologivdelingen (tidligere IT-avdelingen), Kommunikasjonsavdelingen, Kunnskapsavdelingen, Avdeling for mennesker og organisasjon (tidligere HR), Økonomi- og styringsavdelingen, Juridisk avdeling og Nav klageinstans. Disse støtte- og fellestjenestene er i stor grad organisert som tidligere. Avdeling for brukeropplevelse er imidlertid ny. Nav klageinstans (KA) med seks regionale kontorer, omtalt som Klage- og ankelinjen med 240 årsverk, 230 av dem jurister, er flyttet inn i direktoratet som ny avdeling, men møter ikke på direktørmøtene og rapporterer til Juridisk avdeling. Juridisk avdeling blir videreført som før med ansvar for tverrgående lovgivning. Personvernombudet er lagt til Juridisk avdeling. Teknologivdelingen fortsetter som før, men det foreslås omfattende interne endringer i forhold til hvordan det var før, med organisering rundt tydelige oppdrag som samling av produktledermiljøet, samling av ansvaret for produktutviklingsmetodikk, samling av plattform og infrastruktur tjenester og en egen seksjon med ansvar for digital ansattopplevelse. Teknologivdelingen er den overlegent største avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet med over 800 ansatte, men der mange av de ansatte lånes ut til avdelingene/tjenesteområdene.

Viktige betingelser som har ligget til grunn for hele omorganiseringsprosessen, er at sourcingstrategien (at digital tjenesteutvikling skal skje i direktoratet) og arbeidsformen med tverrfaglige team skulle opprettholdes. Videre skal ikke organiseringen i direktoratet gi føringer for organiseringene av etaten, det vil si for de ulike tjenestelinjene. Samtidig blir matriseorganiseringen opprettholdt ved at for eksempel utviklerne og tjenestedesignerne har tilknytning til sine respektive

fagavdelinger (Teknologiavdelingen og Avdeling for mennesker og organisasjon), men blir lånt ut til tjenesteområdene. Matriseorganiseringen blir også opprettholdt gjennom ordningen med fagdirektører uten personalansvar og linjeledere som er personal- og bemanningsansvarlige.

Oppsummering

Utfordringene med pålitelighet er en viktig begrunnelse for omorganiseringen. Rettslige hensyn er sentrale, og da ikke bare forstått som å sikre at Navs praksis er i overensstemmelse med lovgivers og departementets intensjoner, men også for å utvikle regelverket «mot ønsket strategisk retning slik at regelverk og endringer kan implementeres på en hensiktsmessig måte». Slik vi forstår det, er også NOU 2020: 9 *Blindsonen* (EØS-saken) og NOU 2023: 11 *Raskt og riktig* viktige premissleverandører for reformen.

En sentral målsetting for omorganiseringen er å bygge opp en organisasjon hvor spenningene mellom digitalisering og forvaltning ikke blir forsterket gjennom organiseringen, men blir brakt sammen og tvunget til å forholde seg til hverandre. Mekanismen for å sikre en tettere integrasjon av fag og teknologi, eller en pålitelig forvaltning om du vil, er tverrfaglighet. Dette sikres ved at produktutviklingen organisatorisk «sammensmeltes» med de gamle fagavdelingene, og ved at utviklingen ledes av team som består av både fagbyråkrater og teknologer.

I det hele tatt står ledelse sentralt: innad i tjenesteområdene, mellom tjenesteområdene og avdelingene, overfor brukerne og overfor ansatte. Blant annet understrekes dette ved at det opprettes tydelige lederteam, ved at lederteamene er tverrfaglige, og ved at det opprettes egne strategi- og styringsenheter i alle tjenesteområdene for å se ting i sammenheng. For Teknologiavdelingen er det dessuten et sentralt anliggende å sikre tydelig «teknisk retning» (utvikling, arkitektur og teknologiledelse) og utvikle produktledelsen for hele direktoratet. I tillegg ser vi det gjennom opprettelsen av en egen avdeling for brukeropplevelse og en stor seksjon for «digital ansattopplevelse» (seksjon i Teknologiavdelingen med 170–180 ansatte), begge for å sikre bedre og mer sammenhengende tjenester.

3.7 Avsluttende drøftelse

Digital transformasjon

Fra 2017 av beskriver Nav hvordan de står overfor en digital transformasjon, med brukerne i sentrum, som vil transformere ytelsene, tjenestene og forvaltningen. Den digitale transformasjonen vil bestå av oppbyggingen av et stort IT-miljø i Nav, tverrfaglig produktutvikling og smidig utvikling. Det var satt i gang store moderniseringsprosjekter knyttet blant annet til sykepenges og arbeidsavklaringspenges. Særlig var forhåpningene til såkalt datadrevet utvikling og innsiktsteknologi store. I løpet av noen år var det insourcete IT-miljøet på nesten 400 personer.

I starten knyttet man liten pålitelighetsrisiko til denne utviklingen sett fra et styrings- og kontrollperspektiv. Man så det kunne bli utfordringer med den nye GDPR-lovgivningen som jo var ny for alle, men bekymringene for andre pålitelighetsutfordringer ble vurdert som små, eller de ble ikke vurdert overhodet. Dette skulle imidlertid endre seg. EØS-skandalen, som man i årsrapportene begynner å snakke om i 2019, førte til en betydelig større oppmerksomhet om rettslige spørsmål, og man var bekymret både for den juridiske kapasiteten og kompetansen i Nav og for organiseringen av disse ressursene. Samtidig vokser det frem en sterk kritikk av moderniseringssatsingene og av

utfordringer med pålitelighet og smidig produktutvikling. Disse utfordringene dukker opp med voksende styrke og når overflaten rundt 2021.

Vi ser det vi kan beskrive som spenning mellom visjonene for og forhåpningene til digitaliseringen og en økende bekymring for at utviklingen gikk for fort, og for at vesentlige hensyn, deriblant hensynet til påliteligheten, ble skadelidende.

To faser

Dette gjør at vi kan snakke om to faser i digitaliseringsarbeidet. Den første fasen er knyttet til den ambisiøse oppbyggingen av en IT-avdeling i Nav med muskler til å transformere forvaltningen, og den preget årene fra 2017 til 2020. Den andre fasen er knyttet til et økende søkelys på problematikken rundt etterlevelse, hvor vi ser en kraftig oppbygging av den juridiske kapasiteten og kompetansen og forsøk på å tydeliggjøre den «juridiske funksjonen». Denne fasen kan vi si startet rundt 2021 og varer fremdeles.

Disse fasene kan ikke forstås som sekvensielle i streng forstand, digitalisering og forvaltning har levd mer eller mindre integrert sammen hele tiden. Blant annet kan tverrfagligheten i produktutviklingstenkningen nettopp forstås som en måte å institusjonalisere hensynet til pålitelighet i selve arbeidsformen på. Det som ser ut til å skje, er imidlertid at karakteren av dette samarbeidet i økende grad settes under søkelys og artikuleres og begrunnes: Når og under hvilke betingelser klarer produktutviklingen å ivareta pålitelighetsutfordringene? Skjer utviklingen med en klar strategisk retning eller ad hoc? Hva er de ulike aktørenes rolle i arbeidet, og hvem leder det og kan ansvarliggjøres hvis noe går galt? Under ligger spørsmålet om det eksisterer en grunnleggende motsetning eller spenning mellom smidig produktutvikling og pålitelighet, og hva denne motsetningen eller spenningen består i.

Da vårt forskningsprosjekt startet rundt årsskiftet 2022/2023, var det en fase hvor direktoratet var midt i nettopp dette arbeidet, og frontene var ganske steile – kanskje også steilere på direktørnivå med ansvar for styring og kontroll enn i produktområdene hvor man jo faktisk må arbeide sammen for å drifte og utvikle produktene. Det ble tatt initiativ til eksterne erfaringsoppsummeringer og evalueringer for å få «nøytrale» beskrivelser av utfordringene. I tillegg måtte man forholde seg til Riksrevisjonen, Datatilsynet og Sivilombudet og ekspertutredninger, som alle kom med til dels sterk kritikk og ønsker om forbedringer av Navs arbeid med produktutvikling og pålitelighet.

Fire problem- og løsningsspor

Vi ser fire hovedspor i dette arbeidet, som både inneholder en diagnose og et løsningsforslag til hvordan spenningene eller motsetningene skal løses: moderniserings- og regelverksutviklingsspoet, kulturspoet, organiseringsspoet og etterlevelsesspoet. Disse kan alle forstås som en del av virksomhetens styrings- og kontrollsystem.

Moderniserings- og regelverksspoet står sterkt. Det handler om at digitalisering i siste instans øker påliteligheten, men at legacy-systemer og et skjønnspreget og selvmotsigende lovverk hindrer denne utviklingen. Virkemidlene blir derfor å fortsette moderniseringen og å utfordre lovgiver når det gjelder å utvikle et mer automatiseringsvennlig lovverk. Her er ikke søkelyset på produktutvikling eller metoden for å omdanne regler til kode, men så å si på rammebetingelsene for fortsatt digitalisering. Det er få som er uenige i dette, selv om vi også hører stemmer som trekker i tvil om digitalisering øker påliteligheten, særlig for ikke-digitale brukere, og om utfordringen med

digitalisering egentlig er mangelen på automatiseringsvennlig lovverk eller at produktutviklerne ikke ønsker å forholde seg til eller ser nytten av et lovverk som krever faglig skjønnsmessige vurderinger.

Et annet spor er kultursporet. Det handler om spenningene og motsetningene mellom pålitelighet og smidighet til syvende og sist er knyttet til kulturelle spenninger mellom smidige utviklertmiljøer og andre profesjonsgrupper, hvor teknologene står mot jurister og den tradisjonelle hierarkiske forvaltningskulturen står mot den samarbeids- og brukerorienterte smidighetskulturen. Her handler det om å drive kulturbygging, det vil si å lytte mer til hverandre, være mer nysgjerrige og stille flere kritiske spørsmål, og å utvikle forståelsen av hvordan det jobbes i andre deler av organisasjonen. Det må utvikles en ny tverrfaglighet basert på et felles språk og gjensidig læring hvor kompetansen på produktutvikling styrkes – «IT må lære forretning, og forretning må lære smidig.» I erfaringsoppsummeringen til Deloitte og Gnist fra 2022 står denne forklaringen sentralt. Den gjentas i PWC-evalueringen og ligger som en viktig begrunnelse for organisasjonsendringen som ble iverksatt fra 1. mai 2025.

Det tredje sporet er organisasjonsutvikling, et spor som er nært knyttet til kultursporet fordi svakheter ved organiseringen kan føre til kulturkonflikter. God ledelse og god organisasjon kan løse kulturkonflikter. I tillegg kan god organisering gjøre at man arbeider bedre med pålitelighetsutfordringene. Dette sporet har vært der fra begynnelsen, i form av stadige forsøk på å utvikle produktområdeorganiseringen. Etter hvert får dette sporet økt betydning fordi spørsmålene om ny organisering ikke bare omfatter produktområdene, men hele Arbeids- og velferdsdirektoratet. Til grunn for organiseringssporet ligger at smidigheten endrer hele virksomheten, og at de tradisjonelle fagavdelingene må jobbe mye tettere sammen med produktområdene enn tilfellet er i dag. I årsmeldingen i 2023 ligger det som premiss for organisasjonsutviklingen at produktutviklingen skal organiseres som en del av den ordinære styringslinjen. Diagnosen her er at den komplekse organiseringen som atskillelsen av fagavdelinger og produktområder gir, er det som skaper utfordringer for en pålitelig smidighet, og virkemiddelet er en organisatorisk sammensmelting av digitalisering og fag- og tjenesteutvikling. Deloitte og Gnists erfaringsoppsummering leverer en argumentasjon for og forslag til en slik organisering, som inngikk som et viktig grunnlag for arbeidet med en ny organisering i direktoratet.

Et siste spor er å bygge opp den juridiske kapasiteten og kompetansen i direktoratet. Dette skjer egentlig i hele perioden, men skyter fart etter blindsonerapporten i 2020. De reiser spørsmål om det ikke har vært en generell svekkelse av det juridiske miljøet i direktoratet, og mener at daglige problemstillinger, det vil si spørsmål om pålitelighet, er havnet i skyggen av krav til effektivisering, digitalisering og produksjon. Lignende spørsmål reises i NOU-en *Raskt og riktig*. *Blindsonen* forholder seg imidlertid ikke til digitalisering. Det gjør *Raskt og riktig*. Her fremheves det at automatisering både er effektivt og riktig, men samtidig understrekes det at automatisering aldri må gjennomføres i strid med lov. Den økte vekten på etterlevelse kommer til uttrykk blant annet i opprettelsen av juridisk avdeling, egne juridiske seksjoner i fagområdene og juridisk ansvarlig i produktområdene. Samtidig skjer det en gjennomtenkning av juridiske funksjoner, som også har et klart organisatorisk tilsnitt.

Spenning eller motsetning?

Disse sporene er ikke gjensidig utelukkende, men komplementære. Det er bare unntaksvis det opereres med en mer absolutt spenning mellom smidighet og etterlevelse. Tvert imot går digital produktutvikling, fag- og forretningsutvikling og regelverksutvikling hånd i hånd.

I årsrapportene finnes det ingen slik grunnleggende spenning. Utfordringene med pålitelighet er i denne fremstillingen i større grad knyttet til legacy enn til måten digitalisering skjer på, og

digitalisering – eller bedre systemstøtte – beskrives i større grad som et svar på pålitelighetsutfordringer enn noe som selv skaper dem. Etter hvert som den juridiske kapasiteten økes, beskrives utfordringene også i økende grad som knyttet til produktområdeorganisering.

I begge konsulentrapportene beskrives denne spenningen som et problem. Den er imidlertid ikke av prinsipiell karakter, selv om PWC kaller den «iboende». I stedet henger utfordringene sammen med måten smidigheten foregår på, og behovet for å tydeliggjøre rammeverk og ansvars- og rolledelinger rundt produktutviklingen.

Heller ikke i de mer juridiske utredningene snakkes det om noen prinsipiell spenning. NOU 2023: 11 *Raskt og riktig* er generelt positiv til digitalisering og de muligheter den gir for økt pålitelighet så vel som effektivitet. Den forholder seg ikke eksplisitt til forholdet mellom smidighet og pålitelighet, men er tydelig på at det må ligge noen absolutte krav til grunn for dette arbeidet: Digitalisering må aldri skje i strid med lov, og det må gjøres undersøkelser av hvilke deler av lovverket som egner seg for digitalisering. I tillegg understrekes betydningen av at det finnes tilstrekkelige juridiske ressurser til at disse vurderingene kan gjøres, og til at reglene som finnes i koden, må være dokumenterte og offentlig tilgjengelige.

Det nærmeste vi kommer en beskrivelse av en prinsipiell spenning er egentlig i intervjuet med representanter for den analoge fortellingen. De mener at det er vanskelig å ivareta pålitelighet innenfor en smidig produktutviklingsmodell, og at man må gå tilbake til «fossefallsmetoden». De etterlyser en tydeligere metode for å drive etterlevelsesarbeid i digitaliseringsprosesser. Pålitelighet krever langsommere arbeidsformer enn smidige, med mange innlagte stoppunkter.

Noen refleksjoner rundt problem- og løsningsforslagene

De to eksemplene vi har beskrevet fra PO pensjon og PO AAP, illustrerer spekteret i utfordringer med forholdet mellom juss og teknologi, og de viser hvordan ulike problem- og løsningsspor kan være relevante.

I PO pensjon er utfordringen at de tekniske løsningene de forvalter, vanskelig lar seg forene med de materielle og prosessuelle rettslige krav som stilles til dem, uten veldig store kostnader som ingen er interessert i å betale. Like fullt stilles disse kravene. For juristene som jobber alene, og i komplekse omgivelser med begrenset kapasitet, er det krevende å sette sitt godkjentstempel på løsninger og produksjoner man ikke er sikker på at oppfyller kravene. For utviklerne kan det vokse frem en opplevelse av at juristene forvalter en type gullstandard uten hensyn til de praktiske omstendighetene som produktområdet står i, som ikke har noe annet formål enn at juristene skal ha ryggen fri. Her er det legacy-problemer, kapasitet og organisering som er utfordringene.

I PO AAP er situasjonen langt på vei den motsatte, jurister og teknologer går hånd i hånd, har forståelse og tillit for hverandres kompetanser og utvikler en ny systemløsning som på mange måter oppfyller kravene både i juridisk metode og i smidighetsmetodikken. Samtidig illustrerer oppgavedelingssaken at tverrfagligheten innenfor et produktområde som AAP ikke alene er tilstrekkelig til å sikre at de systemløsninger som utvikles, forstår den politiske og organisatoriske konteksten som ytelsen inngår i. Her er det som selve produktutviklingsmetodikken utgjør en utfordring og peker mot bedre organisering og mer ledelse som et svar.

Samtidig treffer ikke den kulturelle analysen våre observasjoner så godt. I PO AAP jobber de tett sammen på tvers av fag og er nysgjerrige på hverandre. I PO pensjon er det tydelige spenninger, men de er ikke primært av kulturell karakter eller kan løses med kulturelle virkemidler, selv om det selvfølgelig alltid er fint å kunne snakke med hverandre. I stedet er det strukturelle forhold som skaper spenningene knyttet til kompleksitet og legacy som ligger i bunn.

Det juridiske sporet – styrke, kapasitet, kompetanse og funksjon – er sentralt. Det må imidlertid ses i lys av mer generelle spørsmål om organisering og ledelse. Det juridiske sporet kan imidlertid sies å inneholde et kulturelt element. Det handler om at jussfaget i digitaliseringens og masseforvaltningens tidsalder ikke bare kan handle om å stille krav om at loven skal følges, for så å overlate utfordringene til forvaltningen, men at de selv må være med på å utvikle og diskutere et lovverk og en juridisk metode som er tilpasset den nye tid. Dette kommer vi tilbake til.

Når det gjelder den nye organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ser den ut til å svare på mange av de utfordringene vi også har beskrevet – både rent faktisk ved at problembeskrivelsen som ligger til grunn for omorganiseringen, handler om pålitelig smidighet, og ved at den nye organisasjonen løfter disse problemstillingene høyere opp i organisasjonen til ledernivået, noe som gjør at ledelsen må forholde seg mer aktivt til fag, juss, brukere, teknologi og gevinst på en prinsipiell, strategisk og samtidig mer operativ måte. Kort sagt er vår vurdering at disse grepene vil bringe fagene/forretningen og jussen tettere på produktutviklingen, svekke produktteamenes autonomi og antakelig innebære en styrking av påliteligheten i digitaliseringsarbeidet. Den fornyede vekten som legges på regelverksutvikling, er i denne forbindelse også interessant.

Det fremstår likevel som det er teknologene som har vunnet frem med sin visjon for en ny forvaltning. De har siden den digitale transformasjonen startet, vært opptatt av at smidig utvikling måtte ligge til grunn for hele organisasjonen, og utfordringene med pålitelighet og rettssikkerhet har også gjort en omorganisering nødvendig for andre deler av organisasjonen. I tillegg synes tenkemåter, begreper og arbeids- og organisasjonsmodeller å komme fra plattformarkitektur som ble innført i Nav i 2018. Organisasjonen deles opp etter faglige eller funksjonelle områder – kalt domener – som hvert har ansvar for et avgrenset delsystem eller produkt, og hvor folk organiseres etter formål og verdistrøm (brukerreiser) og jobber smidig. Kanskje kan den «ville smidigheten» temmes gjennom disse endringene, men teknologioptimismen og troen på den nye plattformteknologiens fortreffelighet gjennomsyrrer reformen. Ikke minst synes vi dette kommer til uttrykk i at begrepet «sammensmelting» brukes for å definere reformen, det vil si sammensmeltingen av fagavdelinger og produktutvikling, av pålitelighet og smidig produktutvikling eller om du vil, av pålitelighet og effektivitet. Som vi skal komme tilbake til, problematiserer vi ideen om sammensmelting, som er lite forenlig med lovens autoritative karakter.

Samtidig er det trekk ved disse problem- og løsningssporene som alle inngår i direktoratets styrings- og kvalitetsforbedringsarbeid, som gjør at de kanskje representerer nødvendige, men ikke tilstrekkelige betingelser, for å sikre kvalitet.

Det handler om at styringen alltid er overordnet, og alltid må implementeres, og det handler om den konteksten som styringen foregår i, som er preget av stor turbulens og mange samtidige endringer. Begge krever fortolkninger og oversettelser på lavere og mer operative nivåer og et betydelig arbeid for å se de ulike styringssignalene i sammenheng. Samtidig er det trekk ved automatiseringsarbeidet som ikke bare peker mot at det må foregå i et tett samarbeid med overordnede, men at det også trengs en mer systematisk metodisk gjennomtenkning av hva pålitelig forvaltning egentlig innebærer for ulike aktører i og utenfor Avdir. Dette er spørsmål vi vil komme tilbake til i de neste kapitlene.

Del 3

4 Lov må kunne automatiseres

I dette kapitlet, «Lov må kunne automatiseres», i kapittel 5 «Automatisert saksbehandling» og i kapittel 6 «Personvernrettslige krav til utelukkende automatisert behandling» gjør vi rede for, vurderer og drøfter hvilke rettslige krav som stilles til helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer. I tillegg viser kapittel 4 frem hvordan hensynet til pålitelig forvaltning henger sammen med utvikling av automatiserte rettsanvendelsessystemer.

4.1 Tolkning for å kunne kode

Tolkning og smidig utvikling

Det materielle rettsgrunnlaget forteller oss hva en avgjørelse kan eller skal gå ut på. Om det materielle rettsgrunnlaget er til hinder for eller tillater helt eller delvis automatisert rettsanvendelse, avgjøres ved å tolke relevante rettskilder.¹⁶¹ Å tolke lovtekst og andre relevante rettskilder krever skjønnsutøvelse. Tolkning er en del av rettsanvendelse, og skjønnet som utøves når rettskilder tolkes, er dermed en del av rettsanvendelsesskjønn. I utviklingsarbeidet med helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemer må teamene i Nav utøve rettsanvendelsesskjønn. Å tolke rettskilder er avgjørende for å kunne vurdere om rettsanvendelse lovlig helt eller delvis kan automatiseres.

Vi har observert tolkningsarbeidet i møter i produktutviklingsteam. Møtene ble omtalt som «regelverkspesifiseringsmøter» eller «regelverksanalyse-møter» uten at vi kunne se noe forskjell i innholdet i disse møtene. Juristene i produktutviklingsteamene arbeidet fortløpende med å gjennomgå paragraf for paragraf, ledd for ledd, setning for setning og ord for ord i lovbestemmelser i folketrygdloven. I flere regelverkspesifiseringsmøter deltok også IT-utviklere, designarkitekter og andre med annen fagkompetanse enn juss. I disse møtene ble tolkningsresultater diskutert med sikte på å komme frem til «flyten» i systemet. Det betyr i hvilken rekkefølge lovbestemmelsene og vilkårene nedfelt i disse skulle bli håndtert av rettsanvendelsessystemet.

Juristene ledet tolkningsprosessen, mens de øvrige deltakerne stilte oppklarende spørsmål. Tolkningen fulgte de alminnelige tolkningsreglene med utgangspunkt i ordlydstolkningen som ble supplert med andre relevante rettskilder, som relaterte lovbestemmelser, rettspraksis, trykterettspraksis, rundskriv og veiledere. Også informasjon om anvendelsen av den relevante lovbestemmelsen på Nav-kontoret eller i NAY (Nav arbeid og ytelser) ble innhentet ved behov og da som rettskilden «forvaltningspraksis» samt for å forstå nåværende «flyt».

Arbeidet fremsto som møysommelig, eller som en informant omtalte det: «ekstremt nitty-gritty».¹⁶² Det som også gjør det å «sette strøm på juss» så komplekst, er at «det materielle skal passe inn

¹⁶¹ Også saksbehandlingsregler må tolkes for at man skal komme frem til den mest forsvarlige forståelsen av gjeldende rett. Tolkningsresultatet av saksbehandlingsregler avgjør om de prosessuelle kravene etter lov kan ivaretas i automatisert form.

¹⁶² Intervju nr. 17

med prosessstegene». ¹⁶³ Lovens system er «ikke utviklet for å passe inn i et digitalt system», hevdes det, og dermed må «vi sitte og bryte ned vilkårene». Og «jo lenger du kommer i prosessen, jo mer komplekst er det egentlig». ¹⁶⁴ Ved tolkningstvil diskuterte juristene seg imellom, og kunne de ikke enes med en viss sikkerhet om hva meningsinnholdet måtte være, ble spørsmålet videreformidlet til fagansvarlige jurister i direktoratet. Etter vår oppfatning kunne slike stopp i fremdriften skape en lettere oppgitt stemning. Vi har flere ganger observert en frustrasjon over lovbestemmelsene i folketrygdloven kapittel 11 og tilhørende rettskilder, særlig fra juristene i produktområdet i PO AAP. ¹⁶⁵

Med en smidig utviklingsmetode er det mulig å fortsette utviklingsprosessen uten å ta «definerte 100 % valg». Det forstår vi slik at noe programmeres og settes i produksjon selv om det ikke er 100 prosent sikkert ennå at det som skapes, blir det endelige valget for systeminnretningen. Slike utviklingssteg skapte frustrasjon hos jurister da denne fremgangsmåten, uten at det ble ventet på tolkningsavklaring, ikke tok høyde for kompleksiteten i regelverket. Systemløsningen kan bli for enkel. Juristene mente at det materielle regelverket måtte være avklart for å kunne avgjøre hvor «det materielle skal passe inn i flyten». ¹⁶⁶ Teamet må derfor tidlig i utviklingsarbeidet gjennomføre regelspesifisering. Det er et behov for å ha «denne bevisstheten før du setter deg ned og begynner å bygge denne løsningen da». ¹⁶⁷ Faren som ligger i å utvikle uten å ta «definerte 100 % valg» fordi det materielle regelverket ikke er avklart, blir at det automatiserte rettsanvendelsessystemet ikke håndterer den kompleksiteten som regelverket innehar.

Spenningen mellom å utvikle et system basert på tolkningsresultater og evnen til fortløpende smidig utvikling blir synlig. Å håndtere denne spenningen forutsetter at uavklarte tolkningsspørsmål ikke blir usynliggjort idet systemet videreutvikles fortløpende. Tolkningsresultater som kommer «forsinket» tilbake til utviklingssiden, må bli ivaretatt i systemet. Ulikt tempo i juridisk metode – det tar tid å få avklart tolkningsspørsmål – og i smidig utvikling – det er mulig å utvikle uten 100 prosent definerte valg – krever god oversikt og styring av digitaliseringsarbeidet.

En tilsynelatende mulighet er å kode et minimum av rettsanvendelsen, og når gjeldende rett avklares underveis, tilpasses eller utvikles systemet i samsvar med gjeldende rett. En jurist uttaler til dette: «Men samtidig så er det noe med en gang vi går i produksjon, så er man jo i forvaltning, og hva konsekvensene har å si for de sakene som er kodet med et minimum, da ... Hva er minimum, liksom?» ¹⁶⁸ Juristen forklarer videre at den største pushbacken i dialog med IT er at utviklerne ønsker å vite hva som er «godt nok», og at det er en trinnvis tilnærming til utvikling og produksjonssetting. Gjeldende rett, altså tolkningsresultatene, åpner ikke for trinnvis tilnærming;

¹⁶³ Intervju nr. 12

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ For eksempel fra observasjonsnotat 13.4.2023: «Det er stor enighet rundt bordet om at det må en regelverksforenkling til.» Og fra observasjonsnotat 7.5.2023 der et teammedlem siteres: «[...] sykdomsvurderinger er problematiske fordi det er et veldig komplisert regelverk.» Fra observasjonsnotatet 27.6.2023: «Det sentrale jeg tar med meg fra dette møtet, er at deltakerne er enige om at regelverket er uklart, ikke logisk sammenhengende, at ulike begreper brukes på ulike måter, og at det ikke er klart hva som avgrensner begrepene fra hverandre.» Observasjonsnotat 9.5.2023: «Deretter blir det en lengre samtale om forholdet mellom to bestemmelser. Konklusjonen blir etterpå at kapittel 11 er et lappeteppe.»

¹⁶⁶ Observasjonsnotat 9.3.2023.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Informant nr. 12

enten anvendes gjeldende rett eller ikke: «Så er du også i forvaltning, og da har du et ansvar for at de sakene blir behandlet etter regelverket vårt, da.»¹⁶⁹

Ulikt tempo mellom regelverkspesifisering og utvikling krever dermed ikke bare oversikt over hva som ikke er ferdig tolket. Ulikt tempo krever også at det som er analysert som gjeldende rett, slik det er ferdigtolket på et visst tidspunkt, utgjør en helhetlig saksbehandling for én bestemt type saker. Det er altså ikke et spørsmål om et minimum, men et spørsmål om en helhet. Det betyr at det ikke blir rettsriktig rettsanvendelse dersom det som kan tolkes sikkert, skrives om til programkode og settes i drift uten at det også er sikret at det utgjør en fullstendig behandling av et konkret rettsspørsmål. Tolkningsspørsmål knyttet til unntaksbestemmelser eller bestemmelser som omfavner andre persongrupper (studenter, yrkesskade m.m.), kan etter vårt syn derimot holdes utenfor systemutviklingen til avklaring er på plass. Når det er sagt, understreker vi at også en helhetlig behandling av «de enkle sakene» kan inneholde tolkningsspørsmål som tar tid å få avklart for å bli tolkningsresultater.

Teamene må ha uttalt seg om den mest forsvarlige forståelsen av gjeldende rett. Først da kan teamene vurdere om gjeldende rett kan kodes, jf. ny forvaltningslov § 11 (2).

Tolkning og forvaltningspraksis

I digitaliseringsarbeidet samarbeider teamene i PO AAP med Nav-ansatte som skal anvende systemløsningen. Formålet for samarbeidet er å kjenne til og forstå fremgangsmåtene, det vil si arbeidsprosessene, forvaltningspraksis og rettsanvendelse i Nav-kontor og NAY. Målet er å være klar over hvilke fremgangsmåter et nytt saksbehandlingssystem bør ivareta, endre eller forkaste. Møtene omtales som GAP-analyser, og i disse møtene skal møtedeltakerne avdekke gap eller avstand mellom det som forstås som gjeldende rett, og forvaltningens praksis. I begynnelsen av ett av disse møtene uttaler møtelederen: «Vi har jo sett i GAP-analysen at noen bestemmelser praktiseres litt annerledes enn det lovgiver har tenkt seg den gang.»¹⁷⁰ Spørsmålene et team må stille seg og svare på, er om og eventuelt når og i hvilken grad systemløsningen skal ivareta lovgiverens forståelse av hva rett skal være, eller om systemløsningen skal hensynta forvaltningspraksis.

Lov er det sentrale utgangspunktet for rettsanvendelse i velferdsretten. Det følger av hensyn til rettsstat og demokrati. Lov er dermed også den viktigste rettskilden. Høyesterett har tydeliggjort at loven er utgangspunktet og har stor vekt sett i forhold til forvaltningspraksis.¹⁷¹ Imidlertid kan langvarig, omfattende, konsekvent, tilgjengelig og klar forvaltningspraksis, som attpåtil ivaretar

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Observasjonsnotat 25.5.2023

¹⁷¹ HR-2021-2126-A om vilkår om nedsatt arbeidsevne med minst 20 prosent skal vurderes etter reduksjon i inntekt eller reduksjon i arbeidsevne. I avsnitt 73–76 uttaler Høyesterett seg om rettskildesituasjonen og vekten av lovbestemmelsens ordlyd. Se tilsvarende også HR-2022-2433-A om beregning av dagpengegrunnlag og om lovens rettskildevekt, avsnitt 69. Dette bekreftes også i HR-2023-2432-A om utsettelse av uttak av fedrekvoten og spørsmål om en eksisterende fristregel for søk om utsettelse. Uttalelser om rettskildevekt i den konkrete saken står i avsnittene 75–78. Se også Riise, Marie Wold og Ingunn Ikdahl (2022). HR-2021-2126-A – Et lite skritt for sykepengene, et stort sprang for trygderettslig metode.

private parters interesser eller berettigede forventninger og viser kvalitet, påvirke den endelige forståelsen av gjeldende rett.¹⁷²

Det finnes eksempler som illustrerer at avstand mellom lov og praksis eksisterer, og at teamene i direktoratet systematisk må sikre at avvikene håndteres. I ett av GAP-analysemøtene viser det seg at en avgjørelse om å etterbetale stanset AAP etter at fritak fra meldeplikt er innvilget for tiden bakover, ikke treffes som enkeltvedtak. Juristene mener at avgjørelsen om å etterbetale tidligere stanset AAP-utbetaling er et vedtak som er en avgjørelse truffet under utøving av offentlig myndighet, og som konkret er bestemmende for rettigheter for den bestemte personen det gjelder. Avgjørelsen om etterbetaling bør dermed forstås som et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Vi trekker ikke frem eksempelet for å vise frem rettslige feil i forvaltningspraksis.

I observasjonsnotatet skriver vi at juristene stusser over at det ikke treffes enkeltvedtak om etterbetaling da det kan tenkes at brukeren er uenig i hvor lang tid tilbake etterbetalingen skal gjelde for, og kunne ha en interesse i å klage. Imidlertid ebber diskusjonen i møtet ut. Det er ikke mulig for observatøren å se hvordan dette gapet håndteres, etter at møtet er avsluttet. Det er imidlertid synlig at gapet dokumenteres, og man bør derfor kunne gå ut fra at teamet ivaretar spørsmålet om enkeltvedtak ved etterbetaling etter fritak fra meldeplikt i innretningen av den nye systemløsningen for rettsanvendelse av AAP-regelverket.¹⁷³

Det viser seg at den type møter også bidrar til å avklare skjønnsvurderingene som forvaltningens saksbehandlere gjør, og om disse eventuelt kan beskrives så presist og konkret at de vil kunne standardiseres gjennom koding. Juristene spør, for eksempel, om hvordan begrepet «rimelig grunn» i en lovbestemmelse fortolkes og anvendes.¹⁷⁴ Eksemplene fra Nav-ansatte er uensartet. Trygderettspraksis kommer med like mange ulike eksempler på hva som er vurdert som «rimelig grunn» eller ei. Informasjonen tegnes ned, og for observatøren blir det ikke tydelig hva som gjøres videre med denne informasjonen. I møtet glir samtalen over til et nytt tema uten at det fremstår for observatøren som sikkert at samtalen om forvaltningens tolkning og anvendelse av «rimelig grunn» er landet. Også her kan det bare antas at slike møter som nettopp har som formål å bli kjent med forvaltningspraksis, fører til at denne informasjonen vurderes og håndteres ved utviklingen av rettsanvendelsessystemet.

GAP-analysemøtene er kjennetegnet av at praksisfeltets beskrivelser dokumenteres nøye. Det skrives detaljert hvordan rettsanvendelse skjer i praksis, utover det som kan forstås som et gap mellom lov og praksis. Til tross for grundig, detaljert dokumentasjon observerer vi at enkelte utsagn ikke blir tegnet ned.

Det er også tydelig at denne type møter gir juristene og utviklerne nyttige innspill om forvaltningens lovforståelse og hvordan denne forståelsen har konsekvenser for praksis, og omvendt, hvordan eksisterende forvaltningspraksis påvirker forståelsen av lov. Det er ikke nødvendigvis ulovlig praksis, men ikke helt slik lovgiveren så for seg. Meldeplikten etter folketrygdloven § 11-10 har som hensikt å kunne følge opp brukeren og kontroll.¹⁷⁵ Ifølge forvaltning brukes meldekort som kontroll alene.

¹⁷² Se for eksempel om den rettskildemessige vekten av Navs rundskriv i HR-2005-634-A (Rt. 2005 s. 495) avsnitt 56 og om trygderettspraksis rettskildevekt i HR-2020-1193-A avsnitt 54 med videre henvisninger.

¹⁷³ Observasjonsnotat 12.5.2023

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009), kap. 4.8.3.4, s. 36.

Oppfølgingen av brukeren skjer via aktivitetsplanen. Funksjonaliteter i dagens systemløsning Arena oppfattes derfor som forstyrrende, overflødige og unødvendige.¹⁷⁶

Vi observerte et møysommelig arbeid i disse møtene. Generelt oppfattes regelverket som uklart, uten logisk indre sammenheng, like begreper blir brukt ulikt, og det er ikke klart hva som skiller begrepene fra hverandre.¹⁷⁷ Allikevel er det enighet om at teamet i størst mulig grad må få til automatisering av rettsanvendelsen. Observasjonene viser at avstand eller avvik mellom den mest forsvarlige gjeldende rett og forvaltningspraksis finnes. Praksis dokumenteres, samtidig som enkelte temaer som reises i møtene, ikke ser ut til å bli landet. Det er rimelig å legge til grunn at det som ikke kunne bli avklart underveis i møtene, ble fulgt opp senere. Det vi ikke observerte, men har grunnlag for å mene at blir ivaretatt, er at også personvernregelverket og forvaltningslovens og særlovens krav knyttet til saksbehandlingen må tolkes og iverksettes i systemet.¹⁷⁸ Det hevdes også at ansvaret for regelspesifiseringen av det forvaltningsrettslige er fragmentert, og at forvaltningslovens prosessbestemmelser generelt er vanskelig å digitalisere.¹⁷⁹ Det øker kompleksiteten ytterligere.

Tolkning og datainnhenting som en del av å anvende rett på fremtidige, ukjente saker

I et observasjonsnotat skriver vi som en refleksjon at det er «krevende tolkning når saken ikke ligger foran deg». Regelspesifiseringsmøtene bærer som nevnt preg av et møysommelig arbeid. En møtedeltaker uttaler oppgitt: «Er vi ikke snart ferdig med å analysere § 11-10?»

Rettsanvendelsens metode er utviklet for å treffe individuelle, manuelle avgjørelser. Automatisering av rettsanvendelse innebærer å måtte «forhåndstolke rettskildefaktorene og å nedfelle tolkningsresultatene i programkoder».¹⁸⁰ Schartum omtaler dette som en bevegelse fra «saksdrevet fortolkning» til «systemdrevet fortolkning».¹⁸¹ Der man ved manuell rettsanvendelse kan nøye seg med å tolke en regel ved å si hva som er kjernen og noen eksempler fra randsonen, og så overlate til den enkelte rettsanvenderen eller saksbehandleren å håndtere tvilsomme tilfeller hvis de dukker opp, må man, for å få til full automatisering, i prinsippet forhåndsvurdere alle mulige rettsspørsmål og tolkningsmuligheter.

I digitaliseringsarbeidet kan jurister i Nav gi uttrykk for at de ikke mener at det er mulig å gi et endelig, presist tolkningsresultat, da resultatet av tolkningen, som nevnt, skjer i samspill med sakens faktum. Det vil si at faktum i saken bidrar til å tolke mest mulig presist. Det skjer en vekselvirkning mellom å tolke rettsregelen mest mulig presist og kunnskap om sakens faktum. Det er et kjent problem for den som skal anvende rett når tolkning av rettskilder i lovkommentarer, i juridisk litteratur eller i rundskriv ikke ser ut til å gi svar på det rettsspørsmålet som den konkrete saken man vurderer, reiser. Tolkningen til rettsanvenderen tar nok utgangspunkt i det som allerede er forstått å være rettsregelen, men rettsanvenderen må foreta en ny tolkning som kan bidra til å gi svar på det konkrete rettsspørsmålet. Her kommer samspillet mellom tolkning og saksforhold til syne.¹⁸²

¹⁷⁶ Observasjonsnotat 25.5.2023

¹⁷⁷ Observasjonsnotat 27.6.2023

¹⁷⁸ Observasjonsnotat 8.5.2023 der juristene uttaler at de må sørge for at det materielle passes inn med de prosessuelle kravene.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Boe, Erik M. (2021). *Rettskildelære under debatt*, s. 686.

¹⁸¹ Schartum, Dag Wiese (2008). Systemutvikling i rettslig perspektiv. I: Arild Jansen og Dag Wiese Schartum (red.): *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*, s. 213.

¹⁸² Enkelte ganger er det til og med en opplevelse av at subsumsjonen blir minimal, nærmest sammenfaller med tolkningen av rettskildene. Høgberg beskriver subsumsjon slik: «[D]en språklige

Vi observerte ubehag i team, både hos juristene og andre profesjoner, når tolkningsresultatet viste seg å være usikkert. Et menneskes tolkning i rettsanvendelse innebærer at språkforståelse av en rettskilde holdes opp mot språkforståelse av en annen rettskilde, og forståelsene veies mot hverandre.¹⁸³ Et menneske kan ikke alltid komme med en endelig, presis forståelse av språk. At tolkningsresultatet ikke er fullstendig, og dermed usikkert, tåles. Ved manuell behandling vil en ny sak vurderes med nye øyne, med ny tolkning. Vi forstår derfor ubehaget i team til å dreie seg om at systemdrevet fortolkning innebærer at tolkningsresultatet kan bli oppfattet som at det blir låst eller fryst. Ubegaget kan ha sitt opphav i at tolkeren forstår at begrepet som tolkes, kan ha «randsoner» som kan ha betydning i enkeltsaker, men som ikke kan forutses ennå. Tolkning er skjønnsutøvelse, og når skjønnen sier at betydning av begrepet kan være noe ulik i møte med enkeltsaker, står dette i spenn med at en bestemt begrepsforståelse skal kodes. Det er dessuten ikke alltid mulig å forutse hva som er begrepets randsoner. For tolkeren er det bare synlig at begrepet ikke har ett klart, presist og entydig avgrenset innhold.

«Smidig utvikling» er egnet til å reagere på endringer i tolkning, for eksempel når Høyesterett kommer med en ny tolkningsuttalelse som justerer eller endrer innhold i rettsregelen. Det er positivt. Når rettsanvendelse automatiseres, må imidlertid «tolkning» fortsatt ferdigstilles før koding og før systemet kan settes i produksjon. Dersom tolkning ikke kan lede til en sikker forståelse eller avgrenset presisering, kan det tyde på at lovbestemmelsen ikke er egnet for automatisering. Det er produktutviklingsteam som må vurdere dette og komme fram til en konklusjon.

Dersom rettsutvikling gjennom lovendringer, forskriftsendringer, rettspraksis med mer leder til endringer i gjeldende rett, må programkoden endres tilsvarende. Nav må ha etablert en forvaltningsstruktur i sin organisasjon som uten grunnnet opphold forholder seg til endringer i rettskildet. Det krever at Nav har etablert en organisasjonsstruktur der endringer eller justering i «gjeldende rett» håndteres i byråkratiet.

Det er en tydelig sammenheng mellom rettslige vurderinger knyttet til tolkning av den materielle lovbestemmelsen og faktafastleggelse. Dess enklere det er å komme frem til et uttømmende tolkningsresultat, dess enklere er det å vite hvilke data som trengs for å kunne etablere sakens faktiske forhold og til syvende og sist la maskinen vurdere sakens utfall. For at data skal bli til informasjon, trengs det kunnskap, altså kunnskap som brukes til å fortolke eller tyde data. Når informasjonen er etablert, trengs det igjen kunnskap for å kunne vurdere hvilke deler av denne informasjonen som er bevist å være faktiske forhold som det knyttes rettsvirkninger til.¹⁸⁴ Automatisering av rettsanvendelse innebærer at den materielle lovbestemmelsens beviskrav kommer til uttrykk i programkoden. Videre må produktutviklingsteamet på forhånd vurdere bevisstyrken til data som er tilgjengelig. Navs produktutviklingsteam har som oppgave å komme frem til hvilke data som for seg selv og/eller lest i sammenheng oppfyller den materielle lovbestemmelsens beviskrav når det gjelder sakens faktiske forhold.

I produktutvikling av automatiserte rettsanvendelsessystemer i Nav møtes teammedlemmer til «informasjonsanalyse møter». Formålet med denne type møter er å avklare hvilke behov for informasjon som trengs for å avgjøre om et vilkår i loven er oppfylt. Det skal også avklares om Nav har data tilgjengelig som kan gi den informasjonen som trengs, samt om Nav har rettslig grunnlag og

tolkningen av 'virkeligheten' sammenliknes med den språklige tolkningen av normen.» (Høgberg, 2012). I språkets bilde: elementære logiske emner i juridisk kontekst. Det vil si at påstander om fenomener henføres under rettssetninger, fakta føres under juss, se Løvlie, Anders (2019). Fakta og juss. I: Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, s. 143

¹⁸³ Boe, Erik M. (2021). *Rettskildelære under debatt*, s. 687

¹⁸⁴ Om bevisvurdering, bevisteorier, beviskravregler, bevisbyrde m.m., se Løvlie, Anders (2019). Fakta og juss. I: Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*

faktisk mulighet til å kunne innhente nødvendig data hos andre forvaltningsorganer eller private virksomheter. Videre må det i eller i etterkant av informasjonsanalyse møter avklares om informasjonen presenterer seg i data som finnes i strukturert eller ustrukturert form.

I slike møter gjennomgår møtedeltakerne vilkår for vilkår etter lov. I den forbindelse oppstår det diskusjoner om hvordan lovsvilkåret skal forstås og tolkes til tross for at regelverksanalysen er gjennomført. Det er allikevel behov for å tolke relevante rettskilder en gang til for å kunne være omforent om rettsregelen. Det brukes tid på tolkning, men det kan ikke alltid bli avsluttet med et endelig tolkningsresultat.¹⁸⁵ Det er et tidkrevende arbeid. Etter to timers møtevirksomhet hadde teamet fullført vurdering av datainnhenting for 10 vilkår. Det gjensto 180 vilkår til på det dokumentet som viste vilkår for vilkår, rad etter rad.

Idet produktutviklingsteamet kommer frem til at det enten ikke foreligger data med god nok kvalitet som kan bidra til å opplyse sakens faktum, noe som også følger av kravet om riktighet etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d, eller lovtolkningen etterlater tolkningstvil, konkluderer de med at den type saksforhold må behandles manuelt.¹⁸⁶ Det er enighet om at når det blir for komplekst for digitalisering, legges det «langt nede i produktlinjen». Eksempelet illustrerer at systeminnretningens automatiseringsgrad avhenger av rettsregelens egnethet til å bli kodet og/eller datakvaliteten.

Videre drøftes hvordan man kan unngå at innhenting av data blir mer omfattende enn det som er nødvendig for å vurdere om rettslige vilkår er oppfylt. Dataminimeringsprinsippet krever at data skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Enkelte data kan inneholde mer informasjon enn nødvendig for å gjennomføre en vilkårsvurdering. I møtet der vi deltar, og hvor dette blir diskutert, kommer ikke teammedlemmene frem til en konklusjon om hvordan teamet skal forholde seg til denne problemstillingen.

I tillegg til spørsmålet om *hvordan* Nav kan få informasjon gjennom datainnhenting med god kvalitet, reiser det seg ofte et spørsmål om *når* i et saksforløp Nav kan ha nok fakta/kunnskap for å kunne vurdere om et vilkår etter lov er oppfylt. Systeminnretningen, flyten i systemet, må etter at tolkningsresultatet er levert, ta høyde for når det er mulig for Nav å få den informasjonen som trengs for å avklare om et rettslig vilkår er oppfylt. For eksempel drøfter et team i et regelverksanalyse møte når i systemets flyt det skal vurderes om vilkår etter folketrygdloven § 11-23 om utnyttet arbeidsevne er oppfylt.¹⁸⁷ Deltakerne i møtet legger til grunn at man langt senere enn i vurderingen av om folketrygdloven § 11-5 er oppfylt, vil ha nok informasjon om brukeren for å kunne vurdere om vilkår i folketrygdloven § 11-23 er oppfylt. Tidlig i saksbehandlingsfasen vil man altså ha for dårlig faktagrunnlag for å vurdere folketrygdloven § 11-23.

4.2 Koding av skjønn

Konkret menneskelig, faglig vurdering

Ny forvaltningslov § 11 (2) slår fast at en avgjørelse ikke kan treffes automatisert dersom det rettslige grunnlaget som avgjørelsen bygger på, er til hinder for det. Ifølge forarbeidene hindrer et

¹⁸⁵ Observasjonsnotat 26.4.2023

¹⁸⁶ Om plikt til å sikre personopplysningers riktighet, se nedenfor under delkapittel 6.2.

¹⁸⁷ Observasjonsnotat 9.3.2023

rettsgrunnlag automatisering dersom loven eller forskriften som hjemler avgjørelsen, selv uttrykkelig foreskriver eller forutsetter at den aktuelle avgjørelsen bare skal kunne treffes etter en konkret menneskelig, faglig vurdering.¹⁸⁸

Det krever at produktutviklingsteamene tolker rettsgrunnlaget basert på relevante rettskilder for å kunne komme frem til om *det enten følger uttrykkelig foreskrevet eller forutsatt* av gjeldende rett at avgjørelsen bare skal kunne treffes etter en konkret menneskelig, faglig vurdering. Rettsregler som forutsetter eller foreskriver konkret menneskelig, faglig vurdering, kan være *presise* i begrepsbruk. Det betyr at disse rettsreglene strengt tatt vil kunne være egnet for å skrives som programkoder.¹⁸⁹

Samtidig finnes det lovbestemmelser som inneholder begreper som forutsetter eller krever menneskelig skjønnsutøvelse. Det betyr at regelen enten på vilkårssiden eller på rettsfølgesiden ikke er preget av klart avgrensede begreper. Noen regler kan ha vide skjønnsbegreper både på vilkårs- og rettsfølgessiden. En regel som foreskriver eller forutsetter konkret menneskelig, faglig vurdering, er dermed ofte preget av skjønnsbegreper på vilkårssiden og/eller på rettsfølgesiden.¹⁹⁰

Normer som forutsetter eller foreskriver konkret menneskelig, faglig vurdering på grunn av krav om bruk av skjønn på vilkårssiden og/eller rettsfølgesiden, hindrer automatisering. Dette krever noe modifisering, noe som vil bli drøftet i det følgende.

Automatisering av rettsanvendelsesskjønn

Rettsanvendelsesskjønn betyr at forvaltningens skjønnsutøvelse er lovbunden. Lovbunden skjønnsutøvelse er en del av regelanvendelse. Rettsregler kan an vise skjønnsmessige vurderinger for å vurdere om vilkåret for en ytelse er oppfylt. Det kan for eksempel oppstå tvil om hva som må forstås med at «sykdom [...] må være vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen» som et vilkår etter folketrygdloven § 11-5 første ledd. Forvaltningen må anvende sitt skjønn i samsvar med lovbestemmelsens vilkår «vesentlig medvirkende årsak». Dermed er skjønnsutøvelsen lovbunden.

Vurderingsnormer er normer som er vurderingspreget med tanke på om de skjønnsmessige vilkår er oppfylt.¹⁹¹ En rekke lovbestemmelser i folketrygdloven krever vurdering av skjønnsmessige vilkår før rettsfølgen kan fastslås. En vurdering av skjønnsmessige vilkår betyr altså at rettsgrunnlaget ikke fullt ut normerer avgjørelsen. I praksis må saksbehandleren i Nav utfylle lovbestemmelsen, og dermed utøver forvaltningen rettsanvendelsesskjønn. Det er ikke alltid slik, men ofte forutsetter lovgiveren at skjønnsutøvelsen er konkret gjennomført av et menneske med faglig kompetanse. Det kan tilsi at vurderingsnormer på vilkårs- og/eller rettsfølgesiden ikke tillater automatisering av rettsanvendelsen.

Imidlertid kan konkrete menneskelige, faglige vurderinger i praksis bli gjennomført basert på nokså klare rammer for skjønnsutøvelsen. På denne måten vil rettsanvendelse som foreskriver eller

¹⁸⁸ Prop. 79 L (2024-2025), kap. 8.5.1, s. 86.

¹⁸⁹ Næser, Johan (2025). *Digitaliseringsklar lovgivning – En retlig analyse med fokus på rettsikkerhet*, s. 66. Se også Navs høringsuttalelse til forslag til ny forvaltningslov der det understrekes at «[s]kjønn som er underlagt klare rammer, kan være egnet for automatisering [...] Skjønnsmessige vurderinger behøver ikke innebære et hinder for automatisering. Det avgjørende er at skjønn utøves i tråd med loven [...]», se Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.4.1, s. 83.

¹⁹⁰ Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, s. 126.

¹⁹¹ Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang.*, s. 127.

forutsetter at avgjørelser treffes etter en konkret menneskelig, faglig vurdering, allikevel kunne automatiseres. Nav påpeker dette i sin høringsuttalelse til NOU 2019: 5 om at skjønn som er underlagt klare rammer, kan være egnet for automatisering, noe som støttes av departementet i Prop. 79 L (2024–2025), kapittel 8.5.1.¹⁹² Rammene for skjønnsutøvelsen viser seg i forvaltningens rundskriv, veiledere og instruksjer og kan være gjeldende i saker der øvrige rettskilder taler for konkret menneskelige, faglige vurderinger. Det kan bety at vilkårsvurdering kan bli automatisert i en teknologi med faste algoritmer idet rammene gir faste og presise vilkår – de samme rammene som ville gjelde for menneskelig, faglig skjønn.

Dersom skjønn er rammet inn så klart at det gir veldig lite eller ikke noe reelt rom for skjønnsvurderinger, vil rettsgrunnlaget ikke være til hinder for hel- eller delautomatisering gitt at det brukes faste algoritmer. Rettssikkerhet utfordres allikevel. Det er klart at noen sakstyper ligger klart innenfor det skjønnnet som er rammet inn og operasjonalisert. Men det kan være slik at andre sakstyper ikke faller innenfor disse avklarte skjønnsrammene som er kodet inn i det digitale rettsanvendelsessystemet. Disse sakene, som er tvilsomme, og som krever skjønnsmessig vurdering, må kunne håndteres rettssikkert og effektivt av Nav gjennom manuell behandling.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bør generelt vurdere om de klare rammene for skjønnsutøvelsen er i samsvar med lovgivervilje dersom den tross alt forutsetter konkret menneskelige, faglige vurderinger. En forutsetning eller et krav om konkret menneskelige, faglige vurderinger i rettsanvendelsen representerer en rettsregel som åpner for bruk av reelle hensyn og rimelighetsvurderinger dersom dette er relevante rettskilder i den konkrete saken. Slike reelle hensyn og rimelighetsvurderinger kan ikke nødvendigvis kodes i et program i forkant. I tillegg bør det tas hensyn til at sterkt innrammet skjønn gjennom bruk av rundskriv tross alt ikke er like låst som en programkode vil være. Et menneske vil alltid bruke skjønn ved anvendelsen av rundskrivets veiledning om hvordan skjønn skal brukes.

Det finnes stort sett ingen begreper eller kriterier uten en form for fortolkningstvil, og i særlige situasjoner kan fortolkningen som følger av rundskriv, veiledere eller instruksjer, ikke svare på et konkret rettsspørsmål og tilhørende tolkningstvil.¹⁹³ Så lenge presiseringene står i dokumenter og menneskelig skjønn kan avgjøre tolkningstvilen i den konkrete saken, er rettssikkerhetskrav ivaretatt. Et menneske kan avgjøre tolkningstvilen i den konkrete saken. Det kan ikke et automatisert rettsanvendelsessystem. Det er dessuten, som nevnt ovenfor, en reell fare for at saken som utløser et rettsspørsmål med tilhørende fortolkningstvil, ikke en gang blir møtt av saksbehandling i Nav skulle lovbestemmelsen være kodet. Saker som ikke blir dekket med det digitale systemets innretning, står i fare for å bli avvist uten en reell behandling.

Nav må derfor også i de tilfellene der skjønnsbegreper er blitt rammet inn og presisert, overveie om det å kode rettsgrunnlagets skjønnsvurderinger er i samsvar med forvaltningens demokratiske verdigrunnlag og dens stilling som rettsstatlig institusjon.

¹⁹² Arbeids- og velferdsetaten, Høringssvar – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, 26. november 2019, s. 11. Se også Prop. 135 L (2019-2020) Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger der departementet fremhever at det er relevant å vurdere om mer skjønnspregede bestemmelser lar seg operasjonalisere for å avgjøre om det er forsvarlig å helautomatisere ulike bestemmelser), kap. 5.3.1, s. 20.

¹⁹³ Bing, Jon (1986). Om tolkning av enkeltord – særlig i lovttekst. I: Bratholm, Anders, Torkel Oppsahl, Magnus Aarbakke. *Samfunn, Rett, Rettferdighet – Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*, s. 131 flg.

Automatisering av forvaltningens frie skjønn (forvaltningsskjønn)

I en og samme lovbestemmelse kan det angis hvilke skjønnsvurderinger forvaltningen skal gjøre for å vurdere om vilkår er oppfylt (rettsanvendelsesskjønn), og det kan angis at forvaltningen innen visse rammer kan utøve skjønn ved utmålingen av ytelsen eller tjenesten, det vil si et forvaltningsskjønn eller «fritt» skjønn.¹⁹⁴ Denne vurderingsfriheten viser seg også i hvor langt klage- og kontrollorganer som overordnet organ, domstolene, Sivilombudet og lignende, kan gripe inn i denne vurderingsfriheten.¹⁹⁵

I vår sammenheng er ikke overprøvingsadgangen det fremste temaet, og det som vurderes, er om det frie skjønnet i forvaltningen kan kodes i faste algoritmer for bruk i konvensjonelle digitale systemer. Automatisert rettsanvendelse forutsetter at rettsregelen følger en «hvis–så»-struktur der et forhåndsbestemt forhold eller omstendighet utløser en bestemt rettsfølge.¹⁹⁶

I de tilfellene der forvaltningens skjønnsutøvelse i liten grad er bundet av lov, er spørsmålet om forvaltningsskjønnet kan kodes. I utgangspunktet kan det tenkes at slikt fritt skjønn ikke vil kunne rammes inn og skrives om i konkrete programkoder. Imidlertid er det «frie skjønnet» ikke alltid så fritt som begrepet henspiller på. Et eksempel er utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven § 18. I lovteksten fremstår utmåling av økonomisk stønad som fritt, med mindre det er «åpenbart urimelig», jf. sosialtjenesteloven § 48 første ledd andre punktum. I Ot. prp.nr. 102 (2008–2009) understrekes at sosialtjenesten likevel ikke står fritt når det gjelder ytelsens nivå, art og betingelser. Vedtaket skal fremme lovens formål, noe som blant annet innebærer at det skal ytes økonomisk stønad, og stønaden skal sikre økonomisk trygghet. Videre kan forvaltningen ikke ta utenforliggende hensyn eller foreta usaklig forskjellsbehandling, og avgjørelsen kan ikke være grovt urimelig. Den økonomiske stønaden kan ikke falle under en faglig forsvarlig minstestandard.¹⁹⁷ Momentene «utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling og rimelighetsvurderinger» er grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper som rammer inn forvaltningsskjønnet. Helt eller delvis automatisert rettsanvendelse forutsetter at slike prinsipper kan kodes for at avgjørelser er retts sikre. Der dette ikke er mulig, skal ikke rettsanvendelsen foretas automatisert.¹⁹⁸ Noen av disse forvaltningsrettslige prinsippene vil kunne ivaretas gjennom programkoden. Dersom kun relevante hensyn kan vurderes av det automatiserte rettsanvendelsessystemet, vil utenforliggende hensyn ikke bli tatt. En automatisert rettsanvendelse kan også ivareta hensyn til likebehandling. Rimelighetsvurderinger, derimot, krever etter vårt syn en menneskelig vurdering. Der rettskildebildet tilsier at lovgiver mener at forvaltningen skal kunne foreta rimelighetsvurderinger, vil det tale mot automatisering.

Som ved automatisering av rettsanvendelsesskjønn er utfordringen at koding av skjønn basert på eksisterende rammer rundt skjønnet medfører en fare for at saker som ikke passer inn i de programmerte skjønnsrammene, ikke blir håndtert av Nav. Helt eller delvis automatisert rettsanvendelse av lovregler som inneholder «fritt» forvaltningsskjønn, krever dermed at Nav har

¹⁹⁴ Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang*, s. 126-127

¹⁹⁵ Graver, Hans Petter og Henriette N. Tøssebro (2024). *Alminnelig forvaltningsrett*. s. 187.

¹⁹⁶ Næser, Johan (2025). *Digitaliseringsklar lovgivning – En retlig analyse med fokus på rettsikkerhet*, s. 152

¹⁹⁷ Ot.prp. nr. 102 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, kap. 3.3.3, s. 14.

¹⁹⁸ Se også masteravhandling, Det juridiske fakultet, UiO (2025). *Automatisering og økonomisk sosialhjelp – En undersøkelse og vurdering av kommunenes adgang til å erstatte manuelle vurderinger i saker om økonomisk sosialhjelp med automatisering*. Her påpekes det at satsene for økonomisk stønad er såpass standardisert at de vil kunne egne seg til automatisering, men at det trolig vil være et krav om at noen må vurdere om standardiseringen skal opprettholdes i det enkelte tilfellet, s. 80–92.

veldig gode prosedyrer for at «ikke-standard»-saker blir kjent for Nav og blir fulgt opp rettssikkert og effektivt på en manuell måte.

Forholdsmessighetsprinsippet: Ramme for rettsanvendelses- og forvaltningsskjønn

Forholdsmessighetsprinsippet er et rettsprinsipp. En rettsregel i motsetning til et rettsprinsipp peker på et konkret rettslig utfall eller konsekvens av en sak og inneholder gjerne unntakstilfeller. Rettsprinsipper kjennetegnes av at de taler for hvilken retning et utfall av en sak *kan* ta, men krever ikke, eller nødvendiggjør ikke, en bestemt avgjørelse. Forholdsmessighetsprinsippet, som andre rettsprinsipper, kan noen ganger fungere som en felles rubrikk på en rekke enkeltnormer eller som en generell rettslig norm som rekker utover disse.

Forholdsmessighetsprinsippet som rettslig doktrine er utviklet av den tyske forfatningsdomstolen og tatt i bruk av Den europeiske menneskerettsdomstolen, EU- og EFTA-domstolen, Verdenshandelsorganisasjonen og en rekke nasjonale rettssystemer. Selve prinsippet anvendes som en treleddet argumentasjons- og vurderingsmodell som går ut på at (i) vedtaket eller handlingen er *egnet* til å realisere formålet, (ii) at vedtaket eller handlingen ikke går utover det som er *nødvendig*, og (iii) at vedtaket eller handlingen er *rimelig*, det vil si at fordelene med vedtaket eller handlingen veier tyngre enn ulempen det medfører for den som vedtaket eller handlingen går ut over.

I motsetning til den svenske, finske og islandske forvaltningsloven inneholder den någjeldende og den nye, vedtatte forvaltningsloven ikke en lovfesting av forholdsmessighetsprinsippet.¹⁹⁹ Utvalget til ny forvaltningslov mente forholdsmessighetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp som retter seg mot den norske forvaltningen, men valgte allikevel ikke å gå inn for å lovfeste dette prinsippet i utkast til ny forvaltningslov.²⁰⁰ Forholdsmessighetsprinsippet gjelder således som et ulovfestet generelt rettsprinsipp for den norske forvaltningen. Det materielle innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er at forvaltningen har en plikt til å vurdere forholdsmessigheten av de vedtak som treffes.²⁰¹ Utover det ulovfestede forholdsmessighetsprinsippet som grunnlag for den offentlige myndighetsutøvelse får prinsippet umiddelbar betydning der det følger direkte av regelgrunnlaget.²⁰²

Forholdsmessighetsprinsipp som norm for systeminnretning

Svaret på spørsmålet om Arbeids- og velferdsdirektoratet helt eller delvis skal automatisere rettsanvendelse, må inkludere en vurdering av om den automatiserte rettsanvendelsen er egnet til å oppnå en pålitelig, tillitsverdig og effektiv forvaltning, om automatisering er nødvendig for å oppnå

¹⁹⁹ Den svenske förvaltningslagen (2017:900) 5 § tredje stycket; Den finske förvaltningslagen (lag 434/2003) 2 kap. 6 §. Den islandske forvaltningslov 12 §. Den danske forvaltningsloven inneholder lik den norske ingen lovbestemmelse om forholdsmessighetsprinsippet som et grunnlag for offentlig myndighetsutøvelse.

²⁰⁰ NOU 2019: 5, kap. 11.7.6. Graver, Hans Petter og Henriette N. Tøssebro (2024). Alminnelig forvaltningsrett, s. 210 og s. 214-2015

²⁰¹ Graver, Hans Petter (2015). Alminnelig forvaltningsrett, s. 131.

²⁰² For eksempel sier ny forvaltningslov § 41 om adgangen til å sette vilkår at vilkårene ikke kan være uforholdsmessig tyngende. Lovforarbeider utdyper at ordlyden innebærer at vilkåret må være *egnet* til å oppnå formålet, at det ikke må gå lenger enn det som er *nødvendig* for å oppnå formålet, og at fordelene som oppnås ved å stille vilkåret, må veies opp mot ulempene vilkåret innebærer for den private parten (*rimelig*), jf. Prop. 79 L (2024-2025), kap. 30–41, s. 439–440. Se også ny forvaltningslov § 34 (2) om unntak fra taushetsplikt.

målet, og om det er rimelig å ta i bruk et automatisert rettsanvendelsessystem i relasjon til borgernes interesser.

PO AAP vurderer på et tidspunkt om det er teknisk mulig å iverksette automatisert stans av arbeidsavklaringspenger. Diskusjonen handler snart om hvorvidt iverksettelse av stans av arbeidsavklaringspenger *bør* automatiseres. Teamets medlemmer drøfter ikke forholdsmessighetsprinsippets treleddede vurderingsmodell, diskusjonen inneholder imidlertid elementene. Medlemmene i teamet drøfter om regelverket er *egnet* for å automatiseres, og om det er *nødvendig* for å oppnå effektivitetsgevinst at regelverket for stans av arbeidsavklaringspenger blir iverksatt maskinelt. Vurderingen som utløser mest engasjement blant teammedlemmene, er om det er *rimelig* at en maskin iverksetter saksbehandling av spørsmål om stans av ytelsen.

Rettsstatens formål er å sikre innbyggerne mot vilkårlig maktbruk og vilkårlige avgjørelser. Forholdsmessighetsprinsippet rammer inn forvaltningens skjønnsutøvelse når den anvender rett og utøver offentlig myndighet, og bidrar således til at skjønn som kunne lede til vilkårlige avgjørelser og/eller maktmisbruk, blir unngått. Arbeids- og velferdsdirektoratets produktutviklingsteam utøver skjønn når de vurderer om, på hvilken måte og i hvilket omfang rettsanvendelse skal automatiseres. Våre observasjoner i 2023 og deler av 2024 viser at skjønnsutøvelsen til teammedlemmene ikke er vilkårlig. Det diskuteres, drøftes og vurderes inngående. Allikevel mener vi at en langt mer strukturert tilnærming til skjønnsvurderingene som ligger til grunn for valg knyttet til automatisering av rettsanvendelse, sikrer at det er mindre tilfeldig om rettslige og demokratiske hensyn avveies mot effektivitetshensyn. Forholdsmessighetsprinsippet som et prinsipp i forvaltningsrett handler altså også om hvordan forvaltningen forvalter sin makt. Det er dermed også et prosessuelt prinsipp som skal styre forvaltningens maktbruk. Når Nav automatiserer rettsanvendelse, forvalter Nav samtidig sin makt. Den maktbruken må være forholdsmessig.

Utvalget som vurderte klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten, påpekte at forholdsmessigheten har betydning ved innretning av forvaltningssystem. Det bør være forholdsmessig mellom sakens viktighet og ressursene som brukes på prosessen.²⁰³ Overført til vurdering om å automatisere rettsanvendelse er spørsmålet om det er et forholdsmessig forhold mellom regelverkets kompleksitet og innhold, samt borgerens interesser, holdt opp mot effektivitet forstått som å oppnå gevinster i form av lavere ressursbruk.

Dersom konklusjonen blir at *det er forholdsmessig å automatisere rettsanvendelse*, vurderer direktoratets produktutviklingsteam om det teknisk, organisatorisk og rettslig er mulig å utvikle et automatisert rettsanvendelsessystem. I den rettslige vurderingen må det så inngå en vurdering av spørsmålet *om* rettsgrunnlaget krever en forholdsmessighetsvurdering i håndtering av enkeltsaker. Deretter må spørsmålet besvares om rettsgrunnlagets iboende krav om forholdsmessighetsvurdering kan bli kodet på en måte som avveier potensielle negative konsekvenser for den som den rettslige avgjørelsen retter seg mot, og rettsgrunnlagets formål og hensikt. Det er med andre ord ikke nok at avgjørelser som helt eller delvis treffes av et automatisert rettsanvendelsessystem, er hjemlet i lov (legalitetsprinsippet), det er også et krav om at disse avgjørelsene er forholdsmessige. Ellers er avgjørelsene ulovlige.

Et videre spørsmål er så om forholdsmessighetsprinsippet kan kodes. Prinsippets modell bestående av tre argumentasjons- og vurderingsledd kan tale for at det er mulig. Robert Alexy utviklet avveiningsmodellen der leddene egnet («suitability»), nødvendig («necessity») og rimelig («proportionality in its narrow sense») inngår. Når man leser publikasjoner der Alexy forklarer avveiningsmodellens tre argumentasjons- og vurderingsledd, fremstår modellen som en matematisk

²⁰³ Ibid. kap. 10.3, s. 111.

formel.²⁰⁴ Det kan støtte opp om at forholdsmessighetsvurderingen er en digitaliseringsmulig modell. Det er imidlertid avgjørende at produktutviklingsteamenes valg ikke avviker fra lovens krav, og at forholdsmessighetsprinsippet, enten det uskrevne eller forankret i rettsgrunnlaget, kan la seg overføre til algoritmer.²⁰⁵

5 Automatisert saksbehandling

Forvaltningsloven § 11 (1) sier at et forvaltningsorgan kan automatisere saksbehandlingen, herunder treffe avgjørelser automatisert, såfremt kravene som ellers stilles til saksbehandlingen, oppfylles. I dette kapitlet drøfter vi rettslige krav som stilles til automatisert saksbehandling. Vi bruker offentlige uttalelser og rapporter for å vise at automatisert saksbehandling kan stå i fare for ikke å oppfylle disse prosessuelle rettssikkerhetsgarantiene.

5.1 Retten til å få sin sak vurdert

Et kjent utsagn er: «En ting er å ha rett. En annen ting er å få rett.» Prosjektets empiri og uttalelser fra Sivilombudet viser at dette utsagnet også er relevant i forbindelse med helt eller delvis automatisert rettsanvendelse i Nav.²⁰⁶

Håndtering av saksforhold

I delkapittel 4.2 drøftes hvilken betydning skjønnspregede lovbestemmelser har for den rettslige adgangen til å automatisere rettsanvendelsen. Skjønnspregede lovbestemmelser kan også utfordre innbyggerens rett til å få sin sak vurdert av Nav dersom rettsanvendelsen og saksbehandlingen er automatisert. Lovbestemmelser som er preget av skjønnsbegreper, kan alltid tolkes mer presist for å komme frem til en mer konkret forståelse. Denne presiseringen skjer i et samspill med de faktiske forhold som rettsanvenderen har foran seg. I digitaliseringsarbeidet må team vurdere om tolkningsresultatet er presist nok for å kunne kodes. Samtidig må teamene sikre at saksforhold som kan være omfattet av skjønnsbegrepet, men som ikke er tenkt på ennå, ikke blir utelukket fra Navs plikt til å forvalte disse fremtidige, ukjente sakene. Dersom det er en fare for at saker blir utelukket fordi teamene vet at tolkningen kun uttaler seg om begrepets «kjerne», eller i alle fall utelukker mulige «randsoner», må Nav sikre at de faktiske forhold som systemet ikke oppfatter som relevant, blir vurdert manuelt av en saksbehandler. Det er dessuten sentralt for innbyggerens rettssikkerhet at Nav finner et svar på hvordan saksforhold som det automatiserte rettsanvendelsessystemet ikke klarer å behandle, *blir kjent* for saksbehandler. Dersom det ikke er mulig å få saken behandlet i systemet, er det en reell fare for at saker forblir «ukjente saker» og aldri får en behandling.

²⁰⁴ Alexy, Robert (2005). Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 3, Issue 4, s. 572–581, <https://doi.org/10.1093/icon/moi040>; Alexy, Robert (2003). On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. *Ratio Juris*, vol 15 (4), s. 433–449, <https://doi.org/10.1046/j.0952-1917.2003.00244.x>

²⁰⁵ For sammenfatning av kapittel 4, se vedlegg 4.

²⁰⁶ I saken Sivilombudet (2025). Digitale systemer i forvaltningen – plikten til å ha alternative manuelle løsninger for å oppfylle borgernes rettigheter, 30.1.2025 (2024/1884) understreker sivilombudet overfor Nav at «[r]ettigheter hos Nav er de samme uavhengig av digitalisering av saksbehandling eller tjenestetilbud. Ved tekniske begrensninger for visse grupper av brukere har Nav derfor en plikt til å tilby gode manuelle løsninger som i størst mulig grad sikrer likeverdig behandling av disse brukerne», avsnitt 82.

Betydning av veiledningens kvalitet

Saker kan også forbli ukjent for Nav fordi innbyggeren ikke forstår hvordan han kan nå frem til Nav. Når veiledning og informasjon gis digitalt, kan det være i form av en nettside eller chatbot. Til tross for at verken nettside eller chatbot gir uriktig informasjon, kan informasjonen forbli uforståelig for den enkelte som søker opp Navs nettside eller inngår i en skriftlig samtale med chatboten. I et møte blant juristene i PO AAP drøftes rekkevidden av veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 med tanke på at veiledningen skal skje «passivt» på Navs nettside i stedet for aktivt. Det er et mål å gi passende mye veiledning uten at det blir overveldende med informasjon. Det vurderes derfor å utvikle en filterfunksjon der det skilles mellom om noen skal søke om AAP eller allerede er bruker. En møtedeltaker advarer om at

[d]et er viktig å huske at folk ikke vet hvilken situasjon de er i når de skal velge boksene de skal krysse av. Man har jo disse overgangssituasjonene hvor man ikke vet hvor man egentlig står, for eksempel stans i ytelsen, men fortsatt AAP-bruker. Vi må også huske at vi som kjenner AAP, vi spør brukeren etter ting som vi opplever som opplagte spørsmål, men brukeren kjenner ikke AAP-ordningen godt, kan ikke regelverket, forstår ikke hva det er vi spør etter, eller hva som er brukers situasjon.²⁰⁷

En informant formulerte faren med selvbetjeningsløsninger i forbindelse med veiledningsplikten til Nav:

I gamle dager når man møtte den enkelte, og praktiserte [...] veiledningsplikten, ble ens søknad avslått når man innen rimelighetens grenser kunne si at man hadde veiledet og utredet, og kravet fremdeles ikke kunne dokumenteres. Da fikk du et avslag med klageadgang. Det får du ikke lenger. Du får bare ikke sendt inn søknaden din. Når vi automatiserer, svekkes forvaltningens plikter, og kan gjøre det vanskeligere for brukere å få oppfylt sine rettmessige krav.²⁰⁸

Omfattende forskning de siste årene bekrefter at den enkelte kan oppleve vansker med å forstå veiledningen på nettsider eller via en chatbot.²⁰⁹ Det kan stilles spørsmål om opplysninger som er

²⁰⁷ Observasjonsnotat 15.5.2023

²⁰⁸ Informant nr. 1

²⁰⁹ Simonsen, Linett (2019). *Når brukerdialogen automatiseres – hva blir vanskelig?* Masteravhandling, Institutt for informatikk, Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, UiO, www.duo.uio.no, [Når brukerdialogen automatiseres— hva blir vanskelig.pdf](#) (lest 23.6.2025); Simonsen, Linett, Tina Steinstø, Guri Vene og Tone Bratteteig (2020). «I'm Disabled and Married to a Foreign Single Mother” – Public Service Chatbot's Advice on Citizens' Complex Lives. I: Sara Hofmann et.al. (2020). *Electronic Participation*. [Electronic Participation: 12th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2020, Linköping, Sweden, August 31 – September 2, 2020, Proceedings | SpringerLink](#); Steinstø, Tina (2020). *Bruk av chatbot i praksis - En kvalitativ studie av utfordringer ved bruk av chatbot i offentlige tjenester*. Masteravhandling. Institutt for informatikk, Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, UiO, www.duo.uio.no, [Master-Tina-Steinst--NY.pdf](#); Verne, Guri og Tone Bratteteig (2016). Do-it-yourself services and work-like chores: on civic duties and digital public services. *Personal and Ubiquitous Computing*, Vol. 20, s. 517–532, <https://doi.org/10.1007/s00779-016-0936-6>; Verne, Guri (2015). “The winners are those who have used the old paper form” – *On citizens and automated public services*. PhD

vanskelige å forstå for dem som henvender seg til Nav, oppfyller Navs veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Uforståelig veiledning er et brudd på veiledningsplikten. Uklar og ikke forståelig informasjon kan dessuten være i strid med kravet om god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a. Til syvende og sist vil mangelfull veiledning via digitale løsninger, men også mangelfull veiledning om automatiserte rettsanvendelsessystemer, hindre at innbyggere som kan ha rett til stønader og tjenester fra Nav, får sin rett til disse. Vedkommende får «bare ikke sendt inn sin søknad».²¹⁰ Idet den enkelte imidlertid har klart å sette frem et krav om ytelse etter folketrygdloven § 21-2, inntretr både Navs utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17 og folketrygdmedlemmets opplysningsplikt etter folketrygdloven § 21-3.

Rekkevidden av utredningsplikten

Forvaltningsloven § 17 forplikter Nav til å sikre at saken er så godt opplyst som mulig. Det er rimelig å forvente rettsriktige avgjørelser basert på korrekte saksforhold. «Så godt opplyst» stiller krav til at arbeidet med å innhente opplysninger er av god kvalitet slik at formålet «å skaffe til veie alt av materiale av faktisk og rettslig art som er nødvendig for sakens avgjørelse», blir oppnådd.²¹¹ Rekkevidden av Navs ansvar for å fremskaffe et forsvarlig grunnlag for å treffe et enkeltvedtak er begrenset til hva som anses som nødvendig og rimelig å forvente er «mulig» for forvaltningen å få til. Høyesterett formulerer det slik: «Utgreiingsplikta kan med dette seiast å vera relativ – avhengig av karakteren av saka og kva som er dei relevante spørsmåla i saka. Utgreiingsplikta må tilpassast dei konkrete omstenda i saka.»²¹² I denne avveiningen er det av betydning hvor inngripende vedtaket er.²¹³

Nav må håndtere forholdet mellom utredningsplikten og veiledningsplikten overfor parten og partens opplysningsplikt. Juridisk teori har gitt uttrykk for at «[i] sosial- eller trygdesaker kan det ligge klart i dagen at all utredning skal foretas av forvaltningen».²¹⁴ Samtidig stilles det i rettspraksis et strengt aktsomhetskrav overfor mottakerne av trygdeytelser begrunnet i at trygdesystemet i stor grad er basert på tillit til at trygdemottakeren gir riktige og tilstrekkelige opplysninger.²¹⁵ Desto viktigere er det at veiledningen til Nav overfor søkeren og mottakeren er forståelig og korrekt.²¹⁶ Tandberg påpeker at «[n]år det er overlatt til brukeren å opplyse om forhold av betydningen for ytelsens grunnlag eller størrelse, er det av betydning om veiledningen er tilstrekkelig til at brukeren får

Thesis. Department of Informatics, Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Oslo. [1650-Verne-materie-DUO.pdf](#); Heggertveit, Ida, Ida Lindgren, Christian Østergaard Madsen, Sara Hofmann (2022). Administrative Burde in Digital Self-service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance. I: Krimmer, Robert et. al. (2022). *Electronic Participation*. [Electronic Participation: 14th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2022, Linköping, Sweden, September 6–8, 2022, Proceedings | SpringerLink](#)

²¹⁰ Observasjonsnotat 15.5.2023

²¹¹ NUT 1958: 3 Forvaltningskomiteen, s. 161

²¹² HR-2017-2376-A, avsnitt 36

²¹³ Rt. 2011 s. 111, avsnitt 52. Se også ny forvaltningslov § 44 (1) som fastslår kravet om at saken må være *forsvarlig* utredet før vedtaket fattes, og utdyper at utredningens omfang skal tilpasses sakens karakter og hensynet til forsvarlig ressursbruk i forvaltningsorganet.

²¹⁴ Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussens (2010). *Frihagens forvaltningsrett*, s. 253; LB-2007-153621

²¹⁵ Tandberg, Per Silnes (2021). Trygdeskandalen – uriktige tilbakebetalingskrav som følge av mangelfull veiledning?, *Lov og Rett*, vol. 60, utg. 5, <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.18261/issn.1504-3061-2021-05-06>, s. 318

²¹⁶ Se nærmere om veiledningsplikt til Nav ovenfor.

ivaretatt sine interesser, og for at saksbehandlingen skal bli betryggende». ²¹⁷ Medlemmets opplysningsplikt etter folketrygdloven § 21-3 forutsetter at Nav oppfyller sin veiledningsplikt overfor parten, jf. forvaltningsloven § 11 andre ledd. Når veiledningen ikke leder til at Nav mottar den informasjonen de har etterspurt og har behov for, er Nav rettslig forpliktet til å utrede saken nærmere. Sivilombudet har uttalt at selv om parten har en opplysningsplikt, har forvaltningen på sin side en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig. ²¹⁸ I NOU 2023: 11 påpeker utvalget at det har avdekket flere svakheter i kvaliteten på brevene Nav sender ut til brukerne når en søknad er ufullstendig. I tillegg tar Nav i svært liten grad kontakt med andre enn bruker for å utfylle søknader som er mangelfulle, og Nav synes i en del saker å praktisere nærmest absolutte dokumentasjonskrav, noe som er i strid med alminnelige bevisregler. Utvalget understreker at dette bryter saksbehandlingsreglene. ²¹⁹

I ny forvaltningslov § 44 (2) er medvirkningsplikten til parten lovregulert og kodifiserer dermed gjeldende rett. Medvirkningsplikten inntreder dersom en part innleder en sak selv. Ordlyden om omfanget av medvirkningsplikten ligner någjeldende forvaltningslovs regulering av omfanget av forvaltningens utredningsplikt ved å si «så langt som mulig». Medvirkningsplikten må dermed forstås å være relativ. I lovforarbeidene fremheves det at det må tas tilstrekkelig hensyn til partens forutsetninger for å bidra, og forhold som blant annet partens livssituasjon, alder og helse vil være relevante. ²²⁰ Departementet understreker i Prop. 79 L (2024–2025) avsnitt 16.4.1 at utredningsplikten også gjelder når saksbehandlingen er delvis eller helt automatisert. Videre legger departementet til grunn at de samme kravene til utredningens omfang og grundighet gjelder ved automatisert som ved tradisjonell saksbehandling. Departementet mener at kravene til utredning må legges inn i det automatiserte saksbehandlingssystemet i form av krav til hvilke opplysninger systemet skal innhente og legge til grunn for avgjørelsen. ²²¹

I digitaliseringsarbeidet må produktutviklingsteam dermed forhåndsvurdere omfanget av Navs utredningsplikt og partens opplysnings- og medvirkningsplikt. Omfanget av pliktene må være basert på det materielle rettsgrunnlagets vilkår for innvilgelse av ytelsen eller tjenesten. Vilkårene styrer behovet for hvilke faktiske forhold som må kartlegges. Nav må dessuten ta stilling til hvilken velferdsmessig betydning regelverket som skal saksbehandles helt eller delvis automatisert, generelt må anses å ha. Ved stor velferdsmessig betydning må Nav legge stor vekt på forvaltningens ansvar for å sørge for at saken er forsvarlig utredet, jf. forholdsmessighetsprinsippet. Nav må ha hensiktsmessige løsninger som sørger for at saken er forsvarlig utredet i de tilfellene der partens personlige forhold umulig- eller vanskeliggjør det å bidra til å opplyse saken, og der tredjeparters opplysninger ikke alene kan legges til grunn for vilkårsvurderingen. Dette fremstår etter vårt syn som det mest krevende å få til i automatisert rettsanvendelse: å kunne tilstrekkelig hensynta partens forutsetninger for å bidra og forhold som blant annet partens livssituasjon, alder og helse. At det er krevende, fritar imidlertid ikke Nav fra sin rettslige plikt til å ta slike hensyn. Et spørsmål som Nav må

²¹⁷ Tandberg, Per Silnes (2021). Trygdeskandalen – uriktige tilbakebetalingskrav som følge av mangelfull veiledning?, *Lov og Rett*, vol. 60, utg. 5, <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.18261/issn.1504-3061-2021-05-06>s. 320

²¹⁸ Sivilombudet (2023). Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd, 23.1.2023 (2022/5067), avsnitt 48.

²¹⁹ NOU 2023: 11, Raskt og riktig - En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten, kap. 1.5.1. Utvalget mener dessuten at det er grunn til å tro at et stort antall vedtak omgjøres allerede i første instansen fordi det ofte skyldes brudd på utredningsplikten ved førstegangsbehandling, se kap. 11.3.2.

²²⁰ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 16.4.2, s. 226. Se også JOU 2020: 4, Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning. I: Jussstudentenes offentlige utredninger, kapittel 3.3 om årsaker til digital ekskludering.

²²¹ Prop. 79 L (2024–2025) avsnitt 16.4.1, s. 225.

stille seg og finne svar på i den forbindelse, er: Hvem er den «tenkte» parten? Skal Nav se for seg en gjennomsnittstrygdemottaker eller en part med svake, eller til og med svært svake, forutsetninger? I de tilfellene der parten uansett ikke klarer å bidra med opplysninger, må Nav ha utviklet en rettssikker og effektiv manuell behandling av saken der parten også kan møte saksbehandler for i et samarbeid å kunne få frem de opplysningene som det er behov for, for å kunne avgjøre saken.

Fremleggelsesplikt

Forvaltningsloven § 17 andre ledd omhandler partens rett til å få fremlagt opplysninger som omhandler parten.²²² Det helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemet må oppfylle de rettslige kravene som følger av bestemmelsen. Unntak fra fremleggelsesplikten oppstår når opplysninger bekreftes av fremstilling som parten selv har gitt, noe som kan være tilfelle i søknadssaker eller idet parten gir opplysninger senere i kontakt med forvaltningen.²²³ I automatisert saksbehandling vil Nav måtte sørge for at parten kan kontaktes enten via Digipost, e-post eller andre digitale informasjonskanaler. Rettssikkerhetshensyn krever samtidig at Nav, i tilfelle disse digitale informasjonskanalene ikke brukes av parten, bruker manuelle måter å få kontakt med parten på.

Datagrunnlag

For at Nav skal oppfylle sin plikt til å få opplyst saken så godt som mulig, må «materiale av faktisk [...] art som er nødvendig for sakens avgjørelse [...]», skaffes til veie.²²⁴ Nav må innhente opplysninger for å kunne fastlegge faktum i en sak. Innhenting av opplysninger på en digital måte for å kunne anvende disse dataene i en helt eller delvis automatisert rettsanvendelse kan utfordre kravet om å sikre innbyggernes rettssikkerhet. I en intervjusamtale uttaler den ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet at digital samhandling med brukeren kan føre til at innbyggeren ikke får en ytelse eller tjeneste den har rett på: «På Nav.no spør Nav søkere om de oppfyller det vilkåret og det vilkåret, *om de kan dokumentere* sine krav. Får de ikke disse tingene på plass, får de heller ikke sendt inn søknaden.»²²⁵ Informanten utdyper videre at målet med digitalisering er at alt skal være så enkelt og sømløst for brukeren. Informanten understreker faren som ligger ved datainnhenting via digitale løsninger ytterligere og uttaler: «De digitale løsningene bygges for 'dem innenfor firkanten'. Har du ikke fast bopel, kontroll på inntektene dine eller rot i papirene, faller du utenfor, og får følgelig en annen behandling enn dem som oppfyller kravene.»²²⁶ Rettssikkerheten utfordres når avklaring av de faktiske forhold skjer gjennom innhenting av data gjennom selvbetjeningsløsninger.²²⁷

²²² Ny forvaltningslov § 43.

²²³ Der det ikke er praktisk mulig å forelegge opplysninger for parten fordi hen ikke har kjent oppholdssted, foreligger det heller ikke en fremleggelsesplikt for forvaltningsorganet, jf. forvaltningsloven § 17 andre ledd bokstav a. Se også ny forvaltningslov § 43 (2) bokstav a.

²²⁴ NUT 1958; 3 s. 162. Ny forvaltningslov § 44. Betydningen av faktafastleggelse etter forvaltningsloven § 17, se også Sivilombudet (2023), Forhåndsvarsel ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd, 23.1.2023 (2022/5067), avsnitt 48

²²⁵ For folketrygdtytelsene og -tjenestene er rettsgrunnlaget for å kunne kreve informasjon fra brukeren (folketrygdmedlemmet) folketrygdloven § 21-3. Intervjusamtale 4. november 2011.

²²⁶ Intervjusamtale 4.11.2022

²²⁷ Syltevik, Liv Johanne og Hans-Tore Hansen (2024). Brukernes perspektiv på det digitale Nav – hva forteller forskningen. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Årgang 27, nr. 2, DOI: <https://doi.org/10.18261/tfv.27.2.2>, s. 4 om «digitale selvbetjeningsløsninger». Bratteteig, Tone, Guri Verne og Johanne Svanes Oskarsen (2024). Innbyggernes møte med en digitalisert offentlig forvaltning. *Magma*, 27(2). <https://doi.org/10.23865/magma.v27.1442>, s. 102, 103 og 104 om digitale selvbetjeningsløsninger.

Nav må dessuten sørge for at *kun* relevante opplysninger basert på korrekt lovforståelse innhentes hos søkeren eller medlemmet, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b og c. I et møte vi observerte, påpekte juristen at rettsgrunnlaget for innhenting av informasjon må være korrekt, og fortsatte med å forklare at på nav.no gis det informasjon til brukeren om at «du må si fra til Nav når du er gravid». Juristen understreker: «Det er feil. Det som regelverket inneholder, er at du bør si fra når graviditeten din påvirker AAP-løpet ditt.»²²⁸ Nav må etablere klare, entydige vurderingskriterier for hvilke opplysninger som er forsvarlige å kreve at søkeren/medlemmet gir digitalt. Ett kriterium må være at det kun innhentes opplysninger som er basert på korrekt lovforståelse.

Navs veiledningsplikt, informasjons- og utredningsplikt forplikter direktoratet til å sikre at innbyggernes rett til å få sin søknad og sak behandlet, blir virkeliggjort. Det er en fare for at Navs automatiserte rettsanvendelse leder til at søknader om ytelser ikke blir vurdert. En slik innretning av forvaltningen for å forvalte regelansvendelse svarer ikke på kravet om materiell rettferdighet. Det følger av Grunnloven § 98 som fastslår at «[a]lle er like for loven», og som kodifiserer det grunnleggende rettsstatlige prinsippet om likhet for loven, og dermed også inneholder likebehandlingsprinsippet. Fordeling av fordeler og ulemper med digitale systemløsninger er ikke rettferdig mellom de privatpersonene som kan forholde seg til og svare på spørsmål på nav.no, og som «har sine papirer i orden», sammenlignet med privatpersoner som ikke har det. Skjevheter vil ikke bli unngått, og det er heller sannsynlig at skjevheter vil opprettholdes og kan øke.²²⁹ Det vil true den rettsstatlige verdien om likebehandling ved at lik behandling av personer som skal søke om en ytelse eller tjeneste i Nav, ikke er sikret. Tvert imot kan automatisert rettsanvendelse der privatpersonen digitalt skal gi informasjon og opplysninger, innebære og/eller lede til usaklig forskjellsbehandling og dermed diskriminering.

Produktutviklingsteam og andre kompetente aktører i direktoratet må vurdere og avgjøre på hvilke måter innbyggernes rett skal virkeliggjøres på en kvalitativ god måte når vedkommende ikke kan eller vil håndtere en selvbetjeningsløsning eller et digitalt system til informasjonsutveksling med Nav. Nav må også ha en strategi for hvordan de kan fange opp saksforhold som de ikke vet noe om, og som potensielt kan gi rett til en ytelse eller tjeneste Nav forvalter, men som den digitale forvaltningen ikke kan håndtere og dermed står i fare for å avvise slik at saken aldri blir vurdert. Nav må videre sikre at søkeren kan medvirke i utredningen av sin sak på en måte som søkeren får til eller ønsker, enten digitalt eller manuelt. Kvaliteten på veiledning, informasjon og utredning må ikke være dårlig, ei heller dårligere enn det den automatiserte saksbehandlingen legger opp til. Det er etter vårt syn rimelig at manuell behandling av en saksutredning kan ta noe lengre tid. Lang saksbehandlingstid kan imidlertid ikke begrunnes med at det mangler nok ansatte med faglig kompetanse til å håndtere den manuelle saksbehandlingen.

5.2 Retten til kontradiksjon i den automatiserte saksbehandlingen

Retten til kontradiksjon er et sentralt rettssikkerhetsprinsipp som sikrer innbyggeren rett til å kunne ivareta sine interesser i møte med forvaltningen. For at denne retten skal virkeliggjøres, må Nav ivareta en rekke saksbehandlingsregler. Et fellestegn for disse reglene er krav om at forvaltningen er åpen i sin saksbehandling slik at den enkelte har mulighet til å supplere, kommentere eller motsi opplysninger forvaltningen sitter med i en sak.

²²⁸ Observasjonsnotat 15.5.2023

²²⁹ Fredman, Sandra (2016). Substantive equality revisited, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 14, issue 3, s. 712–738. <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>

Varslingsplikt

Nav forvalter i stor grad søknadssaker. Søkeren vil dermed ha uttalt seg om saken og vil være klar over at saken avsluttes med et enkeltvedtak. Nav har dermed som hovedregel ikke plikt til å varsle søkeren om sin sak etter forvaltningsloven § 16. Imidlertid har søkeren, part i denne forvaltningsaken, rett til å bli varslet om nye opplysninger, med noen unntak, som er innhentet fra andre i forbindelse med Navs utredning av saken, jf. forvaltningsloven § 17. Dessuten kan livssituasjonen til parten endre seg. Dermed endres forutsetningene lagt til grunn for det opprinnelige innvilgelsesvedtaket.²³⁰ Et eksempel er at mottaker av en trygdeytelse overskrider inntektsgrensen per kalenderår. Nav fatter i slike tilfeller vedtak om reduksjon av utbetaling av trygdeytelsen for de resterende månedene av kalenderåret, jf. folketrygdloven § 12-14. Dette var saksforholdet da Sivilombudet undersøkte Navs automatiserte rettsanvendelsessystem som fatter automatiserte vedtak om reduksjon av uføretrygd.²³¹ Vedtakene ble fattet uten at de uføretrygdede ble forhåndsvarslet. Opplysninger om inntekt innhentet Nav jevnlig fra A-ordningen, som er en digital løsning der arbeidsgivere rapporterer opplysninger om inntekt og ansatte til Nav, Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten. Dersom inntektsopplysningene viste at den uføretrygdede hadde overskredet grensen for hva man kunne tjene ved siden av uføretrygden, ble uføretrygden redusert til tross for at den aktuelle inntekten ikke skulle ha ført til en reduksjon. Det automatiserte rettsanvendelsessystemet kunne ikke skille mellom de ulike inntektene, der altså noen inntekter ikke skulle føre til reduksjon i uføretrygd. Manglende forhåndsvarsling førte til at den uføretrygdede ikke fikk anledning til å imøtegå grunnlaget for reduksjon før etter at vedtak var truffet, gjennom en klage. En innbygger uten kunnskap om sin egen rettsstilling vis-à-vis Nav fordi Nav utelater varsling, kan dermed miste sin rett i førsteinstansbehandlingen. Sivilombudet konkluderte med at Nav ikke hadde rettslig grunnlag for å unnlate forhåndsvarsling.

Fremleggelsesplikt

Når det gjelder andre opplysninger av vesentlig betydning for avgjørelsen, som parten antas å ha interesse i å uttale seg om, bør forvaltningen legge frem disse opplysningene, jf. forvaltningsloven § 17 tredje ledd første punktum.²³² Denne plikten blir noe dempet idet forvaltningsorganet kan unnlate en fremleggelse av andre opplysninger dersom det vil medføre en uheldig forsinkelse av saken, jf. tredje ledd andre punktum. Det kreves en interesseavveining mellom ønsket om å treffe en rask avgjørelse og ønsket om å sørge for at parten er tilstrekkelig ivaretatt på annen måte, jf. forvaltningsloven § 17 tredje ledd andre punktum. Hensynet til effektiv saksbehandling i betydningen rask saksbehandling i et automatisert rettsanvendelsessystem kan altså kun vektes tyngre enn partens rettssikkerhet dersom sistnevnte kan ivaretas på annen måte.

Forvaltningsloven regulerer ikke *når* opplysningene skal legges frem for parten. Det er opp til forvaltningsorganet å avgjøre tidspunktet, men for at kontradiksjon skal være reelt, må de legges frem på et tidspunkt som gir parten en mulighet til å påvirke avgjørelsen. I forvaltningsloven § 17 andre ledd bokstav c gjøres det unntak fra fremleggelsesplikten når det er unødvendig eller u hensiktsmessig ut fra hensynet til parten selv, for eksempel fordi han vil bli gjort kjent med opplysningene ved melding om vedtaket. Tidspunktet for fremleggelse er her lagt til når

²³⁰ Se for eksempel folketrygdloven § 21-6 om nytt vedtak på grunn av endring i forhold som er av betydning for retten til den ytelsen vedkommende mottar.

²³¹ Sivilombudet (2023). Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd, 23.1.2023 (2022/5067).

²³² Fremleggelsespliktens rettslige innhold er også drøftet, se delkapittel 5.1 om retten til å få sin sak vurdert og delkapittel 5.2 om retten til kontradiksjon. I ny forvaltningslov § 43 (1) er forvaltningsorganets plikt skjerpet til å måtte legge frem andre opplysninger av vesentlig betydning for avgjørelsen som parten må antas å ha interesse for å uttale seg om.

enkeltvedtaket skal grunngis. Dette unntaket dekker tilfeller der opplysningene er positive for parten og avgjørende for resultatet, og der det er stor sannsynlighet for at opplysningene er riktige og relevante. Det kan være tilfelle der parten er kjent med opplysningene fra tidligere saker, eller der opplysningene er hentet fra et offentlig register med høy grad av positiv og negativ troverdighet.²³³ I forbindelse med automatisert saksbehandling kan det være ønskelig å kunne informere om de opplysninger om parten som er blitt vedlagt i avgjørelsen i brevet som formidler enkeltvedtaket, og gir begrunnelse om avgjørelsen.²³⁴ Imidlertid viser de prosessuelle kravene at rettslig adgang til dette er liten.

Dersom Nav ønsker å unngå å fremlegge opplysninger om parten innhentet fra et offentlig register, kan unntaket hjemles i forvaltningsloven § 17 andre ledd bokstav c der unntak fra fremleggelse kan være begrunnet i at fremleggelse oppfattes som unødvendig.²³⁵ I lovforarbeidene til ny forvaltningslov presiseres at en forutsetning er at opplysningene er av en karakter som tilsier at de er korrekte selv om de kan være registrert noe tid før saken, eller at Nav er kjent med at opplysningene nylig er registrert eller oppdatert, eller at de nylig er kontrollert i en annen sak i Nav. Dessuten må opplysningene være av en slik art at det vanskelig kan tenkes at parten har annen relevant informasjon som kan supplere eller imøtegå opplysningene hentet fra det offentlige registeret.²³⁶ Et ytterligere moment til vurdering er om opplysningene er av en nøytral karakter, eller om disse er opplysninger som vil tale til ugunst for parten.²³⁷

Ved analysen av hvilken informasjon som trengs, og hvor den kan innhentes fra, uttaler møtedeltakere i et informasjonsanalysemøte at det er et mål å unngå å måtte spørre brukeren om informasjon.²³⁸ Hensikten kan være sømløse og skreddersydde digitale tjenester fra offentlig forvaltning: Brukeren skal unngå å oppgi informasjon som det offentlige allerede har innhentet eller har tilgang til å innhente.²³⁹ I tillegg til at taushetsplikt- og personvernregler kan stride mot en slik innretning av automatisert saksbehandling, utfordres retten til kontradiksjon.²⁴⁰ Dersom saksbehandlingen skal foregå mest mulig sømløst og skreddersydd, er det en fare for at opplysninger i saken ikke lenger legges frem for brukeren. I forarbeidene til ny forvaltningslov understrekes at det skal være en høy terskel for å gjøre unntak fra kontradiksjonsprinsippet som en sentral rettssikkerhetsgaranti.²⁴¹ At terskelen skal være høy, viser seg blant annet i ordlyden der unødvendig fremlegging er regulert i ny forvaltningslov § 43 (2) bokstav d. Kravet er at fremlegging skal være *åpenbart* unødvendig. Navs produktutviklingsteam må vurdere om det foreligger grunner

²³³ Ot. Prp. nr. 3 (1976-1977) s. 73.

²³⁴ Se også krav til begrunnelsens innhold etter forvaltningsloven § 25 andre ledd første punktum om at begrunnelsen skal inneholde de faktiske forhold som vedtaket bygger på.

²³⁵ I ny forvaltningslov vil hjemmelen være § 43 (2) bokstav d «åpenbart unødvendig».

²³⁶ Et eksempel er Sivilombudets uttalelse om «Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd», 23.1.2023 (2022/5068). I saksbehandlingen undersøkt av Sivilombudet legger Nav opplysninger om inntekt fra A-ordningen til grunn i det helautomatiserte rettsanvendelsessystemet som treffer vedtak om endring i utbetaling av uføretrygd på grunn av endringer i inntekt. Nav er klar over at disse inntektsopplysningene ikke nødvendigvis skal medregnes ved vurdering av reduksjon av ytelsen, se avsnitt 12. Fakta som legges til grunn i noen saker, er altså ukorrekte. Den uføretrygdede gis heller ikke anledning til å gå grunnlaget for reduksjon av uføretrygd i møte før etter at vedtaket er truffet, gjennom en klage, se avsnitt 2 og 3.

²³⁷ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 17.2.4, s. 234.

²³⁸ Observasjonsnotat 26.4.2023

²³⁹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2019). *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*, kap. 3.

²⁴⁰ Se forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt og personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b om formålsbegrensningsprinsippet.

²⁴¹ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 17.2.4, s. 233.

som gir rettslig adgang til å gjøre unntak fra forvaltningsorganets fremleggelsesplikt. Unntak fra denne plikten innebærer at rettsikkerhetsgarantien som ligger i kontradiksjon, settes ut av spill.

Departementet drøfter i forarbeidene om det i vurderingen av hvorvidt fremlegging åpenbart er unødvendig, også bør legges vekt på at parten blir kjent med opplysningen i meldingen om vedtaket og da i begrunnelsen av vedtaket. Departementet mener at dette momentet ikke bør ha særlig selvstendig vekt. Det begrunnes med at muligheten til å rette opp feil i klagerunden er ufordelaktig både for parten og for forvaltningen, og det fremheves at

[det som regel vil] være mer fordelaktig både for parten og for forvaltningen at eventuelle feil oppdages under førsteinstansens behandling. En slik regel vil også kunne slå svært uheldig ut for mindre ressurssterke parter, som kan ha en høyere terskel for å påklage forvaltningens vedtak.²⁴²

Lovforarbeider understreker at en effektiv forvaltning innebærer at feil opprettes underveis i førsteinstansbehandling, og at dette gjøres ved å gi mulighet for kontradiksjon. Et automatisert saksbehandlingssystem som anvender rett, og der innsikt i dokumenter og opplysninger ikke er muligjort, kan ikke tas til inntekt for å ha oppnådd økt effektiv forvaltning av rett.

Partsinnsyn

Også partens rett til å få innsyn i dokumenter utarbeidet i sin sak som leder eller ledet til et enkeltvedtak, er en rett som skal sikre at retten til kontradiksjon blir virkeliggjort. Någjeldende forvaltningslov §§ 18 og 19 regulerer partens rett til å få se dokumenter og opplysninger og unntak fra denne retten.²⁴³ Partens rett til å ha innsyn i dokumenter i egen sak ivaretar partens mulighet til å kunne ivareta sine interesser i saken eller etter at saken er avsluttet. Parten kan ha et ønske om å se om hen får eller har fått alle de opplysninger som er av betydning for avgjørelsen, eller et ønske om en grundigere gjennomgang av saken.²⁴⁴ Partens rett til dokumentinnsyn krever at det helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemet tilgjengeliggjør dokumenter eller opplysninger som parten har krav om å få innsyn i. Vi mener at partsinnsyn i forbindelse med automatisert rettsanvendelse også omfatter det å kunne kontrollere på hvilken måte det automatiserte rettsanvendelsessystemet er kommet frem til avgjørelsen eller deler av avgjørelsen.

Dokumentasjonsplikt

Innbyggerens behov for å kunne forstå sin rettsstilling for å kunne ivareta sine interesser overfor Nav begrunner også hens rett til å kunne få innsyn i dokumentasjon som viser det rettslige innholdet i hel- eller delautomatiserte rettsanvendelsessystemer.²⁴⁵ Denne retten gjelder både for innbyggere med og uten partsstatus. Navs dokumentasjonsplikt ved behandling av personopplysninger følger av personvernforordningen artikkel 13. Forvaltningsloven § 11 d innebærer også en dokumentasjonsplikt, likeså arkivlova og offentleglova. Ved ikrafttreddelsen av ny forvaltningslov § 13 vil Nav som hovedregel være forpliktet til å dokumentere det rettslige innholdet i eksisterende og nyutviklede automatiserte saksbehandlingssystemer, det vil si systemer som anvender rett på saker som er helt eller delvis automatisert. Formålet med dokumentasjonsplikten etter ny forvaltningslov § 13 er åpenhet og kontroll med den automatiserte rettsanvendelsen som ligger til grunn for Navs

²⁴² Prop. 79 L (2024–2025), kap. 17.2.4, s. 234. Se også NOU 2023: 11 om manglende rutiner for fremleggelse, kap. 11.3.2 om kvaliteten i førsteinstansbehandling.

²⁴³ Ny forvaltningslov §§ 46-51

²⁴⁴ Graver, Hans Petter og Henriette N. Tøssebro (2024). *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 440.

²⁴⁵ Se også om redegjørelse av det rettslige innholdet av dokumentasjonsplikten til Nav i delkapittel 5.2.

avgjørelser. Åpenhet om innbyggerens rettsstilling og forhold til forvaltningen gir vedkommende mulighet til å ivareta sine interesser.²⁴⁶

Det følger av personvernforordningen artikkel 13 annet ledd bokstav f en rett til informasjon om innretningen, altså design og funksjon, til et helautomatisert rettsanvendelsessystem som skal behandle personopplysninger. Den behandlingsansvarliges plikt gjelder overfor den registrerte, Nav har altså plikt overfor privatpersonen som får sine personopplysninger behandlet av Nav. Retten til informasjon om innretningen av det helautomatiserte rettsanvendelsessystemet gjelder uavhengig av om systemet treffer en avgjørelse som ender med vedtak eller ikke. Informasjonskravet gjelder systemet i sin alminnelighet og er ikke knyttet til den enkelte sak. Informasjonen som skal gis, «gjelder helautomatiserte beslutningssystemers relevante rettslige innhold og logiske virkemåte».²⁴⁷ Retten til informasjon begrunnes med å sikre en rettferdig og åpen behandling av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 13 annet ledd, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Det er dermed en bestemmelse som er smalere enn ny forvaltningslov § 13 idet sistnevnte er en generell plikt forvaltningsorganet har overfor innbyggere, i motsetning til personvernforordningen artikkel 13 annet ledd bokstav f der plikten kun gjelder overfor den som får sine personopplysninger behandlet i forbindelse med at det treffes automatiserte avgjørelser.

Retten til kontradiksjon skal gi innbyggeren en mulighet til å kunne ivareta sine interesser i møte med forvaltningen. Informasjonen fra innbyggeren skal bidra til at sakens faktiske forhold er best mulig kartlagt, noe som bidrar til at det treffes en rettsriktig avgjørelse overfor den enkelte. Virkeliggjøring av retten til kontradiksjon krever at Navs automatiserte saksbehandlingssystem fungerer i samsvar med saksbehandlingsreglene om varsling, informasjons- og fremleggelsesplikt og dokumentinnsyn.

5.3 Kontroll med den automatiserte saksbehandlingen

I innbyggernes og den private parts rett til kontradiksjon ligger det innebygget en mulighet til å føre kontroll med rettsanvendelsen og saksbehandlingen til Nav. Når private parter sikres sin innsynsrett, gis parallelt en mulighet for kontroll. Som nevnt ovenfor følger Navs dokumentasjonsplikt i ulike sammenhenger av personvernforordningen artikkel 13 og forvaltningsloven § 11, og plikten ligger til grunn for arkivlova og offentleglova. I tillegg vil Nav, som hovedregel, være forpliktet til å dokumentere det rettslige innholdet i eksisterende og nyutviklet automatisert saksbehandling når ny forvaltningslov § 13 trer i kraft.

Dokumentasjonsplikt

Dokumentasjonen er en forutsetning for å kunne kontrollere og føre tilsyn med at avgjørelser som forvaltningsorganet treffer, er basert på en korrekt anvendelse av rettsreglene.²⁴⁸ I NOU 2019: 5 begrunner utvalget lovforslaget med å understreke at det å utvikle automatiserte rettsanvendelsessystemer innebærer å innta forhåndsstandpunkter til fremtidige rettsspørsmål. Dermed får de valgene Navs produktutviklingsteam foretar, direkte konsekvenser for utfallet i enkeltsaker. Utvalget fremhever at programkode sånn sett ikke skiller seg mye fra detaljerte instruksjoner, for eksempel fra et rundskriv. Den store forskjellen ligger i at gjennom rettsanvendelsesprosessen detaljerte instruksjoner og rekkefølge kan et menneske føre kontroll. Denne menneskelige kontrollen mangler ved automatisert rettsanvendelse. Hensyn til rettssikkerhet taler derfor sterkt for dokumentasjon for å kunne utføre kontroll og tilsyn i etterkant, enten gjennom

²⁴⁶ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.4, s. 93.

²⁴⁷ NOU 2019: 5, kap. 18.3.3.4.

²⁴⁸ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.4, s. 93.

rutinemessig kontroll eller gjennom klage eller omgjøring i enkeltsaker. Utvalget mener også at dokumentasjonsplikten er viktig for å kunne oppfylle andre saksbehandlingsregler og viser da særlig til begrunnelseskravet etter någjeldende forvaltningslov § 25 og ny forvaltningslov § 56 om begrunnelsesplikt og § 57 om innhold i begrunnelse. Også veiledningsplikten kan kreve at det finnes dokumentasjon som forklarer det rettslige innholdet i et automatisert rettsanvendelsessystem.²⁴⁹

Det er «det rettslige innholdet» som skal dokumenteres. Dokumentasjonsplikten har som formål å kunne føre kontroll med den automatiserte rettsanvendelsen. Dermed vil det være behov for informasjon om hvordan rettskildene som har betydning for innholdet i avgjørelsene som enten helt eller delvis treffes av systemet, er operasjonalisert i systemet. Særlig vil det være påtvunget å dokumentere valgene som produktutviklingsteam har tatt ved systemutviklingen når det gjelder hvordan tolkningsspørsmål og tolkningstvil ble løst eller skal løses. Det må også dokumenteres hvordan rettsanvendelsessystemet håndterer skjønn, herunder fritt skjønn.²⁵⁰

Den praktiske gjennomføringen av dokumentasjonsplikten omtales til en viss grad av forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5. Utvalget skriver at utarbeiding av dokumentasjon kan ta utgangspunkt i den rettslige kravspesifikasjonen for systemet. Det innebærer at Nav kan legge til grunn dokumentasjon fra regelspesifiseringsmøtene som produktutviklingsteam utarbeider.²⁵¹ Rettsreglene som produktutviklingsteam har kommet frem til, blir så transformert til algoritmer og deretter til programkode.²⁵² Dokumentasjonen må dermed også inneholde om og på hvilken måte programkoden samsvarer med den rettslige kravspesifikasjonen. Dermed vil pseudokoden, som en tekstlig, semiformell beskrivelse av programkoden, måtte inngå i dokumentasjonen.²⁵³ Utvalget legger til at pseudokoden bør suppleres med forklaring i naturlig språk på punkter der det er nødvendig for å legge til rette for kontroll eller god oppfyllelse av saksbehandlingsregler som forutsetter kunnskap om systeminnretning.²⁵⁴

Begrunnelse

Den private part i en sak om enkeltvedtak eller i en klagesak har et rettslig krav på en begrunnelse.²⁵⁵ Begrunnelsen av et enkeltvedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti.²⁵⁶ Ved å begrunne vedtaket muliggjør forvaltningen at parten som vedtaket retter seg mot, forstår avgjørelsen. Forvaltningslovutvalget påpeker at begrunnelsen kan overbevise parten om at avgjørelsen er riktig og rettferdig, og det igjen kan skape tillit til forvaltningen. Parten kan på bakgrunn av begrunnelsen også vurdere om det er aktuelt å klage. Begrunnelse medfører videre at den som skal fatte vedtaket, er bevisst hvilke vurderinger som må være gjort for å kunne begrunne avgjørelsen. Det kan bidra til større grundighet og nøyaktighet og dermed øke kvaliteten i forvaltningen. Gode begrunnelser kan dessuten bidra til enhetlig og konsekvent praksis.²⁵⁷ Begrunnelsen er også nyttig for forvaltningsorganets ansatte som i etterkant skal følge opp vedtaket

²⁴⁹ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kap. 18.3.3.5

²⁵⁰ Prop. L (2024–2025), kap. 8.5.4, s. 93.

²⁵¹ Schartum, Dag Wiese (2018). Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode. Fagbokforlaget, s. 284.

²⁵² NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kap. 18.3.3.5

²⁵³ Ibid., og Schartum, Dag Wiese (2018). Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode, s. 284

²⁵⁴ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kap. 18.3.3.5; Schartum, Dag Wiese (2018). Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode, s. 284

²⁵⁵ Forvaltningslov §§ 24 og 25 (ny fvl. §§ 56 og 57)

²⁵⁶ Se nedenfor i kapittel 6 om personvernrettslige krav om å sikre retten til forklaring av avgjørelser som er utelukkende basert på automatisert behandling.

²⁵⁷ NOU 2019: 6, kap. 23.2.4, s. 353

eller gjennomføre en rettslig prøving av vedtaket. I klagesaker vil begrunnelser ha en styrende funksjon ved at de tjener til veiledning for førsteinstans.²⁵⁸ Hensyn som taler mot en begrunnelsesplikt er hensiktsmessig og effektiv ressursbruk i forvaltningen. Vedtakssituasjonen kan gjøre det uhensiktsmessig å gi begrunnelse, i alle fall samtidig som vedtaket fattes, fordi det enten er byrdefullt eller upraktisk. Forvaltningsorganer har begrensede ressurser, og en god, omfattende og informativ begrunnelse som skal kunne bli retningsgivende for senere praksis, krever tid.²⁵⁹

Kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25 er minimumskrav, og begrunnelsesplikten er utdypet gjennom rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudet. Høyesterett har fastslått at begrunnelsesplikten er relativ og har uttalt at «[g]runngjevinga må tilpassast sakas art og dei konkrete omstenda.»²⁶⁰ Avgjørelser som er svært inngripende eller får store konsekvenser for den enkelte, som avgjørelser fra Nav kan ha for søkeren eller brukeren, må gå lenger i sin forklaring av avgjørelsens grunnlag og innhold enn det som følger av minimumskravene i forvaltningsloven § 25.²⁶¹ I ny forvaltningslov § 57 (1) første punktum er formålet med begrunnelsesplikten lovfestet: «Begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall.» Samtidig er det relative omfanget av begrunnelsesplikten lovfestet i ny forvaltningslov § 57 (2). Hovedformålet «forståelse» og omfanget «relativt» vil altså være kodifisert idet den nye loven trer i kraft. Någjeldende regulering av unntak fra begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 24 andre ledd videreføres i ny forvaltningslov § 56 (2). Av særlig relevans er unntaket om innvilgede søknader. Dersom det ikke gjelder en klagesak, kan Nav la være å gi samtidig begrunnelse dersom en søknad innvilges og det ikke er grunn til å tro at noen parter vil være misfornøyde med vedtaket. Imidlertid må det helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemet ivareta Navs rettslige forpliktelse om å kunne gi en begrunnelse dersom parten likevel krever en slik.²⁶²

Sivilombudet undersøkte av eget tiltak, dvs. på eget initiativ, begrunnelsene i vedtak om avslag på sykepenginger og uføretrygd i Nav i 2023.²⁶³ Gjennomgangen omfattet 100 avslagsvedtak. Sivilombudet vurderte om Nav oppfylder minimumsvilkårene for begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25, og om begrunnelsene står i samsvar med formål bak kravet til begrunnelsene og Navs rolle som leverandør av svært viktige tjenester til alle. Formålet med og viktigheten av tjenestene har betydning for å vurdere om begrunnelsene er i samsvar med god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12. Hovedfunnene viser at vedtakene oppfylte lovens minimumskrav til begrunnelse. Imidlertid konkluderte Sivilombudet med at vedtakene var utformet på en måte som gjorde at begrunnelsen var vanskelig å forstå for mottakeren. Ett sentralt hensyn bak krav om begrunnelse er at parten skal kunne forstå innholdet i enkeltvedtaket. Denne forståelsen skal bidra til at parten blir overbevist om at avgjørelsen er riktig og rettferdig, noe som igjen kan skape tillit til forvaltningen. Et ytterligere hensyn er at begrunnelsen muliggjør for parten å vurdere om det er grunnlag for å klage. Sivilombudet konkluderte med at begrunnelsene for avslag på sykepenginger og avslag på uføretrygd ikke ga søkeren mulighet til å vurdere om det er grunn til å klage. Dette ledet Sivilombudet frem til å konkludere med at mange vedtak med tilhørende begrunnelse var utformet i

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Ibid., s. 354

²⁶⁰ HR-2017-2376-A, avsnitt 48

²⁶¹ Sivilombudet (2022). Begrunnelser i Navs vedtak – rapport fra undersøkelse av eget tiltak (2022/5350), kap. 4.2, Som viser til rettspraksis og praksis fra sivilombudet: Rt. 1981 s. 745, Rt. 2011 s. 111, Rt. 2014. s. 310, og SOM-2021-264, SOM-2018-2278, SOM-2012-640.

²⁶² Forvaltningslov § 24 andre ledd tredje punktum, ny forvaltningslov § 56 (3).

²⁶³ Sivilombudet (2022). Begrunnelser i Navs vedtak – rapport fra undersøkelse av eget tiltak (2022/5350). Se også Sivilombudet (2025). Automatisert saksbehandling i Nav av søknader om sykepenginger, 12.4.2025 (2024/1698), avsnitt 85–94 som gir eksempler på mangelfulle begrunnelser på delautomatiserte vedtak om sykepenginger.

strid med god forvaltningsskikk. Etter ikrafttreddelsen av ny forvaltningslov vil Sivilombudets konklusjon være lovforankret i § 57 (1). Vurderingen at avslagsvedtak ikke oppfylte god forvaltningsskikk, vil da være forankret i ny forvaltningslov § 57 (2) om at begrunnelsens omfang skal tilpasses vedtakets betydning.

Klage

Automatisert rettsanvendelse i førsteinstans reiser spørsmål om hvem det er som fatter det automatiske vedtaket. I NOU 2023: 11 formidler Arbeids- og velferdsdirektoratet til utvalget at det er direktoratet som i realiteten fatter de automatiserte vedtakene idet direktoratet tolker og implementerer reglene i koden maskinen bruker, samt forvalter denne koden etter implementeringen. Spørsmålet er altså om direktoratet i realiteten er førsteinstans. En annen forståelse kan være at maskinen som gjennomfører vedtaket, tilsvarer førsteinstans ved manuell behandling, og at koden er å anse som en instruks eller retningslinje på lik linje med rundskrivene.²⁶⁴ Siden våren 2025 er Nav klageinstans plassert i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette tydeliggjør at automatiserte vedtak treffes av maskinen i førsteinstans, og at Nav klageinstans på direktoratnivået er andreinstans. En manuell overprøving av et helt eller delvis automatisert enkeltvedtak i førsteinstans må uansett være reell.²⁶⁵ Utvalget i NOU 2023: 11 mener at koden i maskinen som er en del av rettsanvendelsesprosessen i førsteinstans, må være tilgjengelig og forståelig for Nav Klageinstans og Trygderetten.²⁶⁶ Det kan imidlertid også argumenteres for at en helt ny og helhetlig manuell vurdering av saksforhold vil kunne være tilstrekkelig, det vil si at klageorganet ikke trenger tilgang til koden til det automatiserte rettsanvendelsessystemet.

Dersom feil rettsanvendelse oppdages i enkeltvedtak som er truffet av automatiserte rettsanvendelsessystemer, må dette føre til endringer i systemet.²⁶⁷ Det betyr at Nav må etablere faste prosedyrer i sin organisasjon som ivaretar sløyfen fra oppdagede feil til retting av feil i det helt eller delvis automatiserte rettsanvendelsessystemet. Schartum utdyper:

Dersom manuell overprøving leder til et annet resultat enn den maskinelle rutinen, medfører likebehandlingsprinsippet at systemløsningen må endres. Er ikke det mulig eller blir for kostbart, må det innføres manuelle rutiner for å fange opp alle lignende, fremtidige saker.²⁶⁸

Det må under enhver omstendighet bli hindret at det er tilfeldig hvorvidt oppdagede feil i det automatiserte rettsanvendelsessystemet leder til retting eller ei. I tillegg må Nav etablere faste rutiner for at endringer/retting av feil i det automatiserte rettsanvendelsessystemet prioriteres og gjennomføres, enten feil skyldes feil rettsanvendelse av materielle lovbestemmelser eller manglende oppfyllelse av saksbehandlingsregler. Nav må dessuten etablere rutiner som sørger for at feilaktige vedtak truffet av det automatiserte rettsanvendelsessystemet omgjøres til gunst for parten, og at det etableres rutiner der det er avklart hvilken instans i Nav som fører kontroll med om systemet faktisk blir og/eller er blitt endret.

Kontroll med den automatiserte saksbehandlingen av rett krever at rettsanvendelsen er etterprøvable gjennom dokumentasjon, begrunnelse for avgjørelser som enkeltvedtak og kontroll gjennom klage.²⁶⁹

²⁶⁴ NOU 2023: 11, kap. 24, s. 260

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Se om dette i delkapittel 6.2 om plikt til å rette systemfeil i forbindelse med helautomatiserte vedtak hjemlet i Nav-loven § 4 a.

²⁶⁸ Schartum, Dag Wiese (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, vol. 60, 92-109, s. 102.

²⁶⁹ For en sammenfatning av kapittel 5, se vedlegg 5.

6 Personvernrettslige krav til utelukkende automatisert behandling

6.1 Forpliktelser etter personvernforordningen

Navs forvaltning av rettsregler, enten dette skjer i helt eller delvis automatisert form eller manuelt, innebærer behandling av personopplysninger. Personopplysningsloven og personvernforordningen kommer til anvendelse, jf. personopplysningsloven § 2.

I en intervjusamtale og samtaler med våre kollegaer har det blitt påpekt at det ikke er rimelig at menneskelige og automatiserte avgjørelser vurderes som forskjellige. Det oppfattes som uforståelig at det stilles andre eller ytterligere rettslige krav til individuelle avgjørelser etter personvernforordningen artikkel 22 når rettsanvendelse er automatisert.²⁷⁰ Automatiserte avgjørelser innehar noe større risiko enn manuelle avgjørelser fordi avgjørelsene fremstår som ugjennomsiktige og dermed kan virke urettferdige og diskriminerende, for eksempel i form av «usaklig likebehandling». Riktignok kan også menneskelige avgjørelser fremstå som ugjennomsiktige, være urettferdige og diskriminerende, men som Den europeiske kommisjonen har understreket, innebærer mengden av automatiserte avgjørelser en signifikant effekt på samfunnet. Dersom mengden av automatiserte avgjørelser er feil, vil effekten være signifikant negativ for samfunnet, særlig med tanke på svekket tillit til offentlige myndigheter som på sikt kan svekke tillit til den demokratiske ordenen.²⁷¹ Det er derfor i samsvar med rettssikkerhet at det stilles krav om tiltak som verner enkeltpersoners rettigheter, friheter og interesser ved automatiserte individuelle avgjørelser med tanke på hvilke verdier som står på spill ved automatisert masseforvaltning.

Personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 fastsetter i utgangspunktet et forbud mot å treffe avgjørelser som er utelukkende basert på automatisert behandling, herunder profilering,²⁷² og som har *rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker fysiske personer*.²⁷³ Etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b kan det i nasjonal rett åpnes for slike utelukkende automatiserte avgjørelser. Nasjonal rett må i så fall også *fastsette egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser*. EU-domstolen har i saken C-634/21

²⁷⁰ Intervjusamtale nr. 3

²⁷¹ Nizami, Lance (2020). Glanville's 'Black Box': what can an observer know?, *Rivista Italiana di Filosofia del Linguaggio*, Vol. 14, n. 2, s. 47-62 doi:10.4396/AISB201905; Zerilli, John, Alistair Knott, James Maclaurin og Colin Gavaghan (2019). Transparency in Algorithmic and Human Decision-Making: Is There a Double Standard?, *Philosophy and Technology*, vol. 32, no. 4, s. 661–683, s. 674-676 doi: 10.1007/s13347-018-0330-6; European Commission (2020). "White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust," Brussels [commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf](#)

²⁷² Profilering er en særskilt form for automatisert individuell behandling. Etter legaldefinisjon i artikkel 4 nr. 4 er profilering «enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, atferd, plassering eller bevegelser».

²⁷³ Ordlyden i personvernforordningen sier at «den registrerte har en rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse» som utelukkende baserer seg på automatisert behandling, herunder profilering. Artikkel 29-gruppen har i *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (WP 251)* uttalt at bestemmelsen må forstås som et forbud mot å fatte avgjørelser om fysiske personer som utelukkende baserer seg på automatiserte behandlinger, herunder profilering.

SCHUFA Holding fastslått at nasjonal rett dessuten må fastsette visse forpliktelser for forvaltningsorganet dersom det åpnes for automatiserte avgjørelser, herunder å sikre at avgjørelsen ikke diskriminerer.²⁷⁴ Domstolen understreker i denne saken at nasjonalstaten skal sikre at de vedtatte reglene som tillater automatiserte avgjørelser, herunder profilering, ikke er i strid med prinsippene i personvernforordningen artikkel 5, og er i samsvar med vilkårene for lovlig behandling etter personvernforordningen artikkel 6.²⁷⁵ Krav om egnede tiltak etter personvernopplysningsloven og EUs personvernforordning med tilhørende rettspraksis for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser gjelder for norsk lovgiver og Nav.

Nav-loven § 4a andre ledd første punktum hjemler Arbeids- og velferdsetatens adgang til å treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger, herunder personopplysninger som er nevnt i personvernforordningen artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger) og artikkel 10 (personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser).

Den nye forvaltningsloven § 12 supplerer Nav-loven § 4a når den trer i kraft. Ny forvaltningslov § 12 fastsetter noen grunnleggende rettigheter for den registrerte og noen grunnleggende forpliktelser for forvaltningsorganet utover det som følger av alminnelige bestemmelser i ny forvaltningslov og saksbehandlingsreglene knyttet til enkeltvedtak.²⁷⁶ På denne måten representerer ny forvaltningslov § 12 et nasjonalt regelverk som skal bidra til å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b.

Personvernforordningen er gjeldende rett, og rettighetene og forpliktelsene nedfelt i ny forvaltningslov § 12 (1) følger av EU-domstolens rettspraksis som har klargjort personvernforordningen artikkel 22, og som i sin praksis viser til personvernforordningen fortalepunkt 71.²⁷⁷ Dermed er rettspraksis som klargjør hva som ligger i forpliktelsene etter personvernforordningen, gjeldende rett for Nav, til tross for at ny forvaltningslov ennå ikke er trådt i kraft. For fullstendighetens skyld viser vi i den videre fremstillingen allikevel også til ny forvaltningslov § 12.

«Avgjørelse» etter personvernforordningen artikkel 22

Nav-loven § 4a andre ledd andre punktum oppstiller krav om at behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger. Etter ordlyden gjelder reglene for forsvarlig saksbehandling kun for «parten». Det tyder på at omtalen av det å «treffe avgjørelser som utelukkende er basert på automatisert behandling av personopplysninger» i første punktum, sikter til enkeltvedtak. I så fall er Navs hjemmel til å treffe avgjørelser utelukkende basert på automatisert behandling kun gjeldende i forbindelse med saker som leder til enkeltvedtak. Imidlertid påpeker lovforarbeider til Nav-loven § 4a at «den automatiserte avgjørelsen kan [både være] enkeltvedtak og *andre beslutninger* som 'i betydelig grad påvirker' noen», jf. også C-634/21 SCHUFA Holding avsnitt 44 til 46 om at begrepet «avgjørelse» i personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 forstås å omfatte både «en foranstaltning som kan have retsvirkning eller på tilsvarende vis betydelig påvirke den pågældende».²⁷⁸ Det kan dermed legges til grunn at henvisning til «parten» i Nav-loven § 4a andre ledd andre punktum omfatter også enkeltpersoner som ikke står i en partsstilling til Arbeids- og velferdsetaten.

²⁷⁴ EU-domstol, C-634/21 SCHUFA Holding, avsnitt 66.

²⁷⁵ Ibid., avsnitt 67 og 68.

²⁷⁶ Prop. 79 L (2024-2025), kap. 8.5.3.1, s. 89.

²⁷⁷ EU-domstol, C-634/21 SCHUFA Holding, avsnitt 66.

²⁷⁸ Prop. 135 L (2019-2020), kap. 5.3.1

I forarbeider til ny forvaltningslov § 12 understreker departementet at personvernforordningen artikkel 22 omfatter to forståelser av begrepet «avgjørelse». «Rettsvirkning» vil være oppfylt dersom den automatiserte avgjørelsen utgjør eller inngår som nødvendig forutsetning for et enkeltvedtak, jf. definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.²⁷⁹ Samtidig vil andre automatiserte avgjørelser av et forvaltningsorgan kunne være omfattet av personvernforordningen artikkel 22, både fordi disse avgjørelsene anses for å ha en rettsvirkning uten å være enkeltvedtak, og fordi disse avgjørelsene på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende. Ordlyden «tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende» taler for at påvirkningen av den automatiserte avgjørelsen er betydelig og sammenlignbar med en rettsvirkning.²⁸⁰ EUs personvernråd (European Data Protection Board, EDPB) understreker at for at en avgjørelse skal ha «tilsvarende virkning», må den være tilstrekkelig stor eller viktig og «betydelig påvirke den pågældendes situation, adfærd eller valg; have langvarig eller permanent indvirkning på den registrerede; eller medføre udelukkelse eller forskelsbehandling af enkeltpersoner i de mest ekstreme tilfælde».²⁸¹ Det kan for eksempel være et tilfelle der behandling av særlige kategorier av personopplysninger fører til utplukk til manuell kontroll, noe som fører til ekstra tid eller arbeid for medlemmet før ytelsen utbetales.

Ved utvikling av automatiserte rettsanvendelsessystemer må Nav vurdere om rettsanvendelsessystemet behandler personopplysninger, og hvilke kategorier av personopplysninger. Deretter må Nav vurdere om det automatiserte rettsanvendelsessystemet bruker disse personopplysningene på en slik måte at de utgjør eller inngår som nødvendig forutsetning i en avgjørelse som har rettsvirkning, herunder enkeltvedtak. Hvis ikke det er tilfellet, må Nav vurdere om personopplysningene inngår i en automatisert avgjørelse i rettsanvendelsessystemet som i betydelig grad påvirker en person. Dersom noe av dette er tilfellet, stilles det rettslige krav til Navs behandling av personopplysningene.

Rekkevidden av forpliktelser

Det følger av personvernforordningen fortalepunkt 71 at det som minimum kreves at det i nasjonal rett fastsettes at den avgjørelsen gjelder, har *rett til spesifikk informasjon, rett til menneskelig inngripen, rett til å uttrykke sine synspunkter, rett til å få en forklaring på avgjørelsen* som er truffet etter en slik vurdering, og *rett til å protestere mot avgjørelsen*.²⁸² Dersom den automatiserte avgjørelsen er et enkeltvedtak, vil både den gjeldende forvaltningsloven og den nye forvaltningslovens regler om saksbehandling langt på vei svare på kravene etter personopplysningsloven artikkel 22 nr. 2 bokstav b, jf. fortalepunkt 71. De forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak om rett til informasjon, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage anses i utgangspunktet som et vesentlig bidrag til å oppfylle forordningens krav om egnede tiltak i nasjonal rett for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.²⁸³

²⁷⁹ Ny forvaltningslov § 7 (1)

²⁸⁰ Prop. 79 L (2024-2025), kap. 8.1.2, s. 74

²⁸¹ EDPB (2016).Retningslinjer om automatiske individuelle avgjørelser og profilering i henhold til forordning 2016/679, rev. 6. februar 2018, s. 22

²⁸² Spørsmålet om rett til spesifikk informasjon, jf. fortalepunkt 71, går lenger enn retten til informasjon etter personvernforordningen artikkel 15 sett i lys av EU-domstolens avgjørelse C-203/22 Dun & Bradstreet Austria, er uavklart.²⁸² Det er i det minste sikker rett at den som den automatiserte avgjørelsen retter seg mot, har *rett til informasjon*.

²⁸³ Se også Prop. 135 L (2019-2020), kap. 5.3.2, s. 21. Se tilsvarende Prop. 79 L (2024-2025), kap. 8.5.3.1, s. 89

Forvaltningslovens rettssikkerhetsgarantier er imidlertid minimumsgarantier.²⁸⁴ For å oppfylle personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b kan det derfor være tilfeller der det må kreves andre tiltak for å minske risiko som ligger i helautomatiserte avgjørelser. Det kan for eksempel være tilfellet at kravet om begrunnelse etter forvaltningsloven § 25 må forstås slik at det må gis en tilstrekkelig «forklaring» etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 bokstav h.²⁸⁵

Kravet om *forsvarlig saksbehandling* i Nav-loven § 4a omfatter etter en naturlig språklig forståelse de prosessuelle kravene som følger av forvaltningsloven, samt det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om forsvarlig saksbehandling som sikter til normer som går utover forvaltningsrettens minimumskrav. Lovforarbeider supplerer lovens ordlyd ved å understreke at kravet om forsvarlighet innebærer at det må vurderes om de ulike bestemmelsene som skal behandles automatisert, er egnet for automatisering. Det vises så til bestemmelsens utforming, for eksempel hvor lett lovteksten er å fortolke, herunder hvor objektive og tydelige vilkårene i bestemmelsen er, og om mer skjønnspregede bestemmelser lar seg operasjonalisere.²⁸⁶ Begrepet «forsvarlig saksbehandling» må dermed tolkes utvidende til et generelt krav om forsvarlighet. Det må være materielt rettslig forsvarlig å automatisere den aktuelle rettsregelen.²⁸⁷ Som et ytterligere tiltak som minimerer risiko for feil rettsanvendelse, nevner lovforarbeidene til Nav-loven § 4a at det må foreligge tilstrekkelige kvalitetssikringsmekanismer for å sikre at opplysninger som ligger til grunn for avgjørelsen, er riktige og dekkende.²⁸⁸ Forarbeidene til Nav-loven § 4a supplerer dermed kravet om forsvarlig saksbehandling slik det følger av ordlyden i lovbestemmelsen med to andre kjente krav som stilles til å kunne anvende rett helt eller delvis automatisert: materielt rettsgrunnlag som ikke hindrer automatisering og egnet datagrunnlag.

Nav-loven § 4a andre ledd første punktum hjemler som nevnt også automatiserte avgjørelser utelukkende basert på personopplysninger omtalt i personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10. Nav må i slike tilfeller iverksette egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, jf. personvernforordning artikkel 22 nr. 4. Lovforarbeider til Nav-loven § 4 a forutsetter at det kreves mer av de egnede tiltakene etter denne bestemmelsen enn egnede tiltak etter artikkel 22 nr. 2 b.²⁸⁹ Hvilke tiltak det kan være, utdypes ikke nærmere. Nav selv har i sitt hørings svar påpekt at lovteksten, eventuelt lovforarbeider, burde nevne de nødvendige garantiene som går utover forvaltningslovens saksbehandlingsregler, og viser til plikten til å redegjøre for den underliggende logikken i den automatiserte saksbehandlingen og hvilke konsekvenser den automatiserte behandlingen vil kunne ha for den enkelte, samt retten til menneskelig inngripen. Videre ble det etterlyst en presisering av at behovet for ytterligere tiltak må vurderes konkret idet tiltakene må tilpasses den tekniske utviklingen, gjennomføringskostnadene, behandlingens art, omfang, formål og sammenheng den utføres i, samt risikoene av varierende sannsynlighets- og alvorlighetsgrad for fysiske personers rettigheter og friheter som behandlingen medfører, jf. personvernforordningen artikkel 25.²⁹⁰

²⁸⁴ Prop. 135 L (2019–2020), kap. 5.3.2 s. 21

²⁸⁵ Om «forklaring» se nedenfor.

²⁸⁶ Prop. 135 L (2019–2020), kap. 6.3.3 s. 28

²⁸⁷ Se nærmere om de materielt rettslige kravene til automatisert rettsanvendelse ovenfor.

²⁸⁸ Prop. 135 L (2019–2020), kap. 5.3.2, Se også Sivilombudet (2023). Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon i uføretrygd 23.1.2023 (2022/5067), avsnitt 39–48.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Hørings svar 14.1.2020, s. 2–3. Hørings svaret til Nav tydeliggjør at automatisering av rettsanvendelse krever fortløpende forholdsmessighetsvurderinger, jf. delkapittel 4.2 ovenfor.

6.2 Rettslige krav til behandling av personopplysninger

Etter ny forvaltningslov § 12 (1) skal forvaltningsorganet gjennomføre tiltak for å sikre at personopplysningene *behandles på en sikker måte, og at feil ved opplysningene forebygges og rettes opp* (bokstav a), at *avgjørelsene ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling* (bokstav b), og at *det brukes egnede matematiske og statistiske fremgangsmåter*, særlig dersom avgjørelsene gjelder profilering (bokstav c).²⁹¹

Det er opp til det enkelte forvaltningsorganet hvordan pliktene mest hensiktsmessig skal gjennomføres for de automatiserte avgjørelsene som forvaltningsorganet treffer.²⁹² Departementet understreker at forvaltningsorganet i lys av de generelle forpliktelsene i personvernforordningen, herunder prinsippene i artikkel 5, skal vurdere om det er behov for ytterligere rettssikkerhetstiltak. Departementet viser i den sammenheng til retningslinjene for automatiserte avgjørelser og profilering utgitt av Artikkel 29-gruppen: *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679*.

Navs plikt til å behandle personopplysningene på en sikker måte må leses i lys av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav f om opplysningenes «integritet og konfidensialitet».²⁹³ Dette innebærer at Nav må sørge for tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene og iverksette tekniske og organisatoriske tiltak for å hindre uautorisert og ulovlig behandling og verne opplysningene mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade.

Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d nedsetter det grunnleggende prinsippet om «riktighet». Plikten til å iverksette tiltak som sikrer at feil ved opplysningene forebygges og rettes opp, operasjonaliserer prinsippet om «riktighet».²⁹⁴ Tiltakene som Nav er forpliktet til å iverksette, må sørge for at opplysningene som benyttes, er korrekte og oppdaterte. De personopplysningene som viser seg å være uriktige, må slettes eller rettes.

Nav skal videre sikre at helautomatiserte avgjørelser ikke innebærer usaklig forskjellsbehandling, og at det brukes egnede matematiske og statistiske fremgangsmåter.²⁹⁵ Disse pliktene forankres i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav a om at personopplysninger må behandles lovlig, rettfærdig og på en åpen måte.²⁹⁶

Rett til manuell kontroll og overprøving

²⁹¹ I ny forvaltningslov § 12 (3) åpnes det for at det gis forskrift om andre plikter til forvaltningsorganet ved automatisering av avgjørelser omfattet av forordningens artikkel 22 enn de som direkte vil følge av bestemmelsens første ledd. Forskriften kan dessuten utfylle eller presisere pliktene i ny forvaltningslov § 12 (1). Forskriftshjemmelen begrunnes med at det på bestemte saksområder kan være aktuelt å forskriftsfeste supplerende plikter, eller at det kan være aktuelt å forskriftsfeste generelle plikter ved særlig inngripende automatiserte avgjørelser.

²⁹² Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.3.2, s. 90.

²⁹³ Se ny forvaltningslov § 12 (1) bokstav a om plikten til å sikre at personopplysninger behandles på en sikker måte.

²⁹⁴ Se ny forvaltningslov § 12 (1) bokstav a om plikten til å sikre at feil ved opplysningene forebygges og rettes opp.

²⁹⁵ I lovproposisjonen var ordlyden «uten diskriminering», noe som ble endret i Stortingets justiskomiteé til «usaklig forskjellsbehandling» for å favne videre for å hindre usaklig forskjellsbehandling basert også på andre forhold enn det som naturlig faller inn under diskriminering, slik som inntekt eller bosted, se Innst. 478 L (2024–2025) Instilling fra justiskomiteen om Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning, forvaltningsloven, s. 4.

²⁹⁶ Se ny forvaltningslov § 12 (1) bokstav b og c.

I siste punktum i andre ledd i Nav-loven § 4a reguleres at den registrerte har rett til manuell overprøving av avgjørelsen. Lovens ordlyd avklarer ikke om «manuell overprøving» beskriver menneskelig overprøving av den automatiserte avgjørelsen i førsteinstans, eller om «overprøving» sikter til klagebehandling. Departementet påpeker at Nav-loven § 4a andre ledd siste punktum skal gjøre det klart at den registrerte har rett til manuell overprøving i den grad det ikke foreligger formell klage-/ankerrett. Det vil blant annet være tilfellet der den automatiserte avgjørelsen ikke er et enkeltvedtak som utløser klagerett. Samtidig innebærer denne lovreguleringen at *retten til menneskelig inngripen*, jf. personvernforordningen fortalepunkt 71, i forbindelse med helautomatiserte enkeltvedtak med hjemmel i Nav-loven § 4a skal bli ivaretatt i forbindelse med klagebehandling.²⁹⁷

I ny forvaltningslov § 12 (2) fastslås at den registrerte har rett til manuell kontroll av avgjørelsen som er truffet. Forklaringen og opplysning om retten til manuell kontroll skal gis så snart som mulig etter at avgjørelsen er truffet, og i saker om enkeltvedtak senest i meldingen om vedtaket. Lik Nav-loven § 4a andre ledd siste punktum dekker retten til manuell kontroll etter forvaltningsloven § 12 (2) retten til å klage i saker med enkeltvedtak. Etter vår forståelse er det sammenfall mellom rett til *manuell overprøving* i Nav-loven § 4a og rett til *manuell kontroll* i ny forvaltningslov § 12 (2) da begge bestemmelser regulerer den enkeltes rett til først en kontroll av avgjørelsen truffet automatisert og deretter, dersom kontrollen avdekker feil i rettsanvendelsen, en overprøving av den opprinnelige avgjørelsen.

Retten til manuell kontroll er et egnet tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser, jf. forordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b. I tillegg sikrer denne retten den registrertes rett til å uttrykke sine synspunkter på avgjørelsen som er truffet, til å bestride avgjørelsen og til menneskelig inngripen, jf. artikkel 22 nr. 2 bokstav b, jf. fortalepunkt 71.²⁹⁸ Departementet understreker at retten til manuell kontroll har som formål å ivareta den enkeltes rettssikkerhet, sikre riktige avgjørelser og fremme tillit til forvaltningen.²⁹⁹

Den registrertes rett til manuell kontroll må være reell. Det betyr at vedkommende skal ha rett til å kreve at den automatiserte avgjørelsen vurderes av et menneske, for eksempel av en saksbehandler i Nav. Denne saksbehandleren må dessuten ha tilstrekkelig faglig kunnskap og kompetanse. Dersom det er grunnlag for det, må denne saksbehandleren treffe en ny avgjørelse med et annet innhold. Forvaltningsorganet er forpliktet til å ta i betraktning eventuelle synspunkter fra den registrerte som kommer frem i kravet om manuell kontroll, jf. kravet i artikkel 22 nr. 2 bokstav b, jf. fortalepunkt 71, om at den registrerte skal ha rett til å uttrykke sine synspunkter. Departementet skriver som et eksempel «at dersom den registrerte for eksempel gir uttrykk for at forvaltningsorganet har bygget den automatiserte avgjørelsen på faktiske opplysninger som er uriktige eller ufullstendige, må forvaltningsorganet gjøre nærmere undersøkelser.»³⁰⁰

Forvaltningsorganet har ingen generell plikt, basert på den registrertes rett til manuell kontroll, til å måtte foreta en nærmere undersøkelse eller vurdering av rettsanvendelsessystemet som har produsert den automatiserte avgjørelsen. Imidlertid har forvaltningsorganet en plikt til å rette feil i systemet skulle den manuelle kontrollen vise at feil skyldes forhold ved systemet. Systemfeil som også har påvirket andre avgjørelser, tilsier at forvaltningsorganet har en plikt til å omgjøre disse. For vedtak som er truffet automatisert, vil det ofte kunne være enkelt å finne tidligere berørte vedtak, og

²⁹⁷ Ibid., Prop. 135 L (2019–2020), kap. 5.3.3 og merknader til endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, kap. 13.5.

²⁹⁸ Ibid., kap. 8.5.3.1, s. 89. Se også EU-domst C-634/21 SCHUFA Holding AG, avsnitt 66.

²⁹⁹ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.3.4, s. 91.

³⁰⁰ Ibid.

forvaltningen vil da være forpliktet til å omgjøre disse.³⁰¹ Sivilombudet kritiserte at Nav hadde utviklet et automatisert rettsanvendelsessystem for behandling av saker om sykepenger uten at det var mulig å følge med på hvor mange saker som påklages, hvor mange som viser seg å ha feil, osv.³⁰² Kravet om manuell kontroll av automatiserte avgjørelser kan altså også innebære et krav om ha en systemkontroll slik at feil oppdaget ved manuell kontroll enkelt kan undersøkes om de skyldes en systemfeil som har påvirket flere tidligere avgjørelser.

Rett til forklaring

I ny forvaltningslov § 12 (2) fastslås at den registrerte har rett til en forklaring av avgjørelsen som er truffet. Forklaringen skal gis så snart som mulig etter at avgjørelsen er truffet, og i saker om enkeltvedtak senest i meldingen om vedtaket. En tilsvarende rett er ikke nedfelt i Nav-loven § 4a. Rett til forklaring følger også av personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 bokstav h.

Forklaringen må være tilstrekkelig til at personen settes i stand til å forstå og vurdere den automatiserte avgjørelsen, herunder at vedkommende kan sette seg inn i hvordan og på hvilket grunnlag avgjørelsen er truffet. Innholdet i forklaringen må fastsettes i lys av formålet med forklaringen. EU-domstolen har i avgjørelsen C-203/2 Dun & Badstreet Austria slått fast at personvernforordningen artikkel 15 nr. 1 bokstav h gir den registrerte rett til å få resultatet som avgjørelsen har ført til, og hvordan den underliggende mekanismen bak avgjørelsen fungerer.³⁰³ Domstolen utdyper det nærmere innholdet i retten til forklaringen ved å skrive at forklaringen «må beskrive den procedure og de prinsipper, der konkret er anvendt, på en sådan måte, at den registrerte kan forstå, hvilke af vedkommendes personoplysninger der blev anvendt på hvilken måde, da den pågældende automatiske afgørelse blev truffet».³⁰⁴ Det er ifølge EU-domstolen dessuten et krav om at forklaringen må være i tråd med personvernforordningen artikkel 12 som fastsetter at informasjonen om behandlingen må gis på en «kortfattet, åpen, forståelig og lett tilgjengelig måte og på et klart og enkelt språk». Domstolen tolker dette til også å gjelde forklaringer om automatiserte avgjørelser, og uttaler at forklaringen skal gis «i en kortfattet, gennemsiktig, letforståelig og lettilgjengelig form».³⁰⁵ I avgjørelsen presiseres dette ved at det ikke vil være en tilstrekkelig forklaring dersom den registrerte mottar en «kompleks matematisk formel, så som en algoritme, eller ved at give en detaljeret beskrivelse af alle etapper i en automatisk afgørelse, da ingen af disse metoder udgør en tilstrækkelig kortfattet og letforståelig forklaring».³⁰⁶

En forståelig forklaring er en forutsetning for å kunne vurdere å kreve manuell kontroll av avgjørelsen eller klage over vedtaket dersom avgjørelsen inngår i et enkeltvedtak. Lovforarbeider fremhever at retten til forklaring vil ivareta hensynene til rettssikkerhet og tillit samt oppfylle kravet til forklaring etter personvernforordningen artikkel 22, jf. fortalepunkt 71. I tillegg utgjør retten til forklaring et «tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser», jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b.³⁰⁷

Forvaltningsorganet har som hovedregel en plikt til å gi forklaringen av eget tiltak/på eget initiativ, så snart som mulig eller senest i meldingen om enkeltvedtaket der dette er aktuelt, jf. ny forvaltningslov § 12 (2). Unntak fra denne hovedregelen vil variere for ulike avgjørelsestyper, og også omfanget av forklaringen vil variere avhengig av avgjørelsestype. I ny forvaltningslov § 12 (4) er det gitt

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Sivilombudet (2025). Automatisert saksbehandling i Nav av søknader om sykepenger, 12.4.2025 (2024/1698), avsnitt 111.

³⁰³ EU-domstol, C-203/22, avsnitt 57

³⁰⁴ Ibid., avsnitt 61

³⁰⁵ Ibid., avsnitt 66

³⁰⁶ Ibid., avsnitt 59

³⁰⁷ Ibid., kap. 8.5.3.3, s. 90

forskriftshjemmel for slike unntak. Det er imidlertid kun adgang til å gi forskrift om unntak fra retten til forklaring og manuell kontroll dersom *tungtveiende grunner* gjør det nødvendig. Det er for øvrig også hjemlet adgang til å forskriftsfeste utfyllende eller presiserende bestemmelser om retten til forklaring og manuell kontroll, som for eksempel for å presisere nærmere innholdet i retten til forklaring og manuell kontroll.³⁰⁸

7 KI-teknologi og rettssikkerhet

7.1 Bakgrunn

I dette kapitlet skal vi legge frem hvilke rettslige overveielser Nav må gjennomføre og svare på ved utvikling og bruk av maskinlærende (ML) systemer.

Allerede i 2019, i sitt innspill til Nasjonal strategi for kunstig intelligens, informerte Arbeids- og velferdsdirektoratet om at Nav «utforsker og utnytter maskinlæring/kunstig intelligens for å levere bedre, mer effektive og mer robuste tjenester», og at Nav «er opptatt av å gjøre det på en ansvarlig måte».³⁰⁹

Mange informanter fremhevet at KI er av stor interesse for Nav. Dette kommer også tydelig frem i *Strategi for kunstig intelligens i Nav* (heretter «Navs KI-strategi»):

KI representerer store muligheter som NAV skal utforske, med mål om å effektivisere interne arbeidsoppgaver og ivareta NAVs samfunnsoppdrag på en bedre måte.³¹⁰

Nav har utforsket ulike typer KI, herunder både «smal KI» og generativ KI. Smal KI er KI-modeller som Nav trener på et spesifikt datasett for å løse én konkret oppgave, eksempelvis å forutsi varighet på et sykefravær basert på historiske data om sykefravær.³¹¹ Generativ KI er basert på store språkmodeller som er trent opp til å få en «forståelse» for innhold som så kan brukes til å generere nytt innhold, for eksempel den generative KI-tjenesten «superrask søknad» på arbeidsplassen.no som forbedrer tekst.³¹² Nav har også testet ut KI-tjenester for å jobbe med klarspråk og har utforsket bruk av KI for en intern chatbot som skal svare på spørsmål medarbeidere har om lønn, ferie mv.³¹³

Flere av de ovennevnte eksemplene på Navs KI testing og utforskning, omtalt i Navs KI-strategi, ble også nevnt av informantene da vi spurte om testing og bruk av KI og maskinlæring i Nav. Selv om mange informanter mente at KI er interessant for Nav, pekte de på flere forvaltnings- og personvernrettslige utfordringer som vil oppstå dersom Nav bruker KI-teknologi i enkeltsaksbehandling. En informant fremhevet tre spørsmål: (i) om maskinlæring *kan* brukes, (ii) om maskinlæring *bør* brukes, og i så fall (iii) *hvordan* man bør gå frem for å gjøre det.³¹⁴ En annen informant fortalte at offentlig sektors plikt til å etterleve kravene i personvern- og forvaltningslovgivningen ikke er der «for å gjøre jobben vanskelig for utviklerne selv», men at

³⁰⁸ For en sammenfatning av kapittel 6, se vedlegg 6.

³⁰⁹ Nav (2019). Innspill til strategi for kunstig intelligens, 4. august 2019, s. 1 [strategi-kunstig-intelligens-innspill-fra-Nav.pdf](#)

³¹⁰ Nav KI-strategi, s. 2

³¹¹ Ibid., s. 4.

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid., s. 6.

³¹⁴ Informant nr. 11.

kravene er der i borgernes interesse, noe som informanten derfor mente burde kommuniseres bedre til disse utviklerne.³¹⁵

Navs KI-strategi oppgir at per i dag har Nav ikke utforsket *bruk* av KI i vedtaksprosesser.³¹⁶ I våre observasjoner har vi heller ikke sett bruk av maskinlæringsystemer eller -modeller i digitalisering av vedtaksprosesser. Det betyr ikke at det er utelukket å bruke maskinlæring som del av beslutningsstøtte i fremtiden. For eksempel kan KI brukes til å plukke ut saker for å kontrollere etterlevelse av plikter eller for å avdekke underforbruk av ytelser, og disse sakene bør deretter behandles eller kontrolleres manuelt.

7.2 Maskinlæring og automatisert rettsanvendelse

Som beskrevet i denne rapporten er dagens automatisering av rettsanvendelsen i Nav regelstyrt, med rettsreglene omdannet til en «hvis-så»-struktur. Beslutningslogikken i slike kodedrevnereguleringssystemer, som Hildebrandt betegner dem, er deterministisk, fullstendig forutsigbar og består i hovedsak av enkle eller komplekse beslutningstrær:³¹⁷ «Whoever determines ‘this’ [dvs. hvis] as a condition of the ‘that’ [dvs. så] decides the output of the system, which has no discretion whatsoever.»³¹⁸ Algoritmene som ligger til grunn for disse systemene, inneholder presise beskrivelser i programkode av hvordan juridiske problemer skal løses, det vil si at de «gir en helt detaljert beskrivelse av de rettsregler som må følges for å nå frem til rettslig korrekte resultater.»³¹⁹ En viktig forutsetning for «code-driven» regulering er at disse rettsreglene er utledet av de relevante rettskildene og er et resultat av tolkning gjennomført av kvalifiserte (menneskelige) rettsanvendere i samsvar med anerkjent juridisk metode.³²⁰

Både dagens forvaltningslov og den nye forvaltningsloven er teknologinøytrale, noe som innebærer at «hvilken teknologi som kan benyttes, og hvordan den kan benyttes, vil avhenge av om forvaltningslovens saksbehandlingsregler og reglene i lovverket for øvrig kan følges.»³²¹ Etter ny forvaltningslov § 12 kan et forvaltningsorgan «automatisere saksbehandlingen, herunder treffe avgjørelser automatisert, såfremt kravene som ellers stilles til saksbehandlingen, oppfylles.» De forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak om rett til informasjon, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage analysert i delkapitlene 6.3–6.7 i denne rapporten, gjelder derfor for all type teknologi som kunne tenkes brukt for automatisering av saksbehandling, herunder maskinlæring.

Bruk av KI-systemer og KI-modeller som er basert på maskinlæring, kan by på utfordringer på grunn av den såkalte «svart boks»-problematikken når det for eksempel ikke er klart hvordan KI-systemet/KI-modellen fungerer, hvilke data som er brukt for å trene KI-systemet/-modellen, hvilke faktorer som ligger til grunn for anbefalingen, prediksjonen eller resultatet fra KI-systemet/KI-

³¹⁵ Informant nr. 6.

³¹⁶ Navs KI-strategi (2024), s. 6

³¹⁷ Hildebrandt, Mireille (2018). Algorithmic regulation and the rule of law, *Phil. Trans. R. Soc. A376*: 20170355, s. 2 (“deterministic, entirely predictable and basically consists of simple or complex decision trees”)

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Schartum, Dag Wiese (2021). Jus og digitalisering, *Lov og Rett*, vol. 60, s. 103. Schartum betegner disse typene algoritmer som «jus-algoritmer».

³²⁰ Ibid s. 96 og s. 103. Se også Hildebrandt, Mireille (2018). Algorithmic regulation and the rule of law, *Phil. Trans. R. Soc. A376*: 20170355, s. 2 og s. 5. Juridisk metode er omtalt i delkapittel 2.3 i denne rapporten.

³²¹ Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.1, s. 87

modellen, og hvilken vekt som blir lagt på slike faktorer.³²² Maskinlæring er enhver metode og sett av teknikker som bruker data til å finne nye mønstre og kunnskap, og som genererer modeller (f.eks. profiler) som kan brukes til effektive prediksjoner om dataene.³²³ Sånn sett er maskinlæring «a tool of prediction in the statistical sense, taking information you have and using it to fill in information you do not have».³²⁴ Istedenfor å følge eksplisitte (menneskelig definerte) instruksjoner «lærer» og tilpasser maskinlæringssystemer seg ved å bruke matematiske og statistiske modeller som dynamisk endrer den interne programlogikken.³²⁵ Maskinlæringsalgoritmen tilpasser og justerer seg selv og «lærer» gjennom en prosess som ikke alltid er forståelig for utviklerne og andre som har tatt i bruk maskinlæringsteknologien.³²⁶ I motsetning til de regelstyrte «code-driven» reguleringssystemene, ved maskinlæringssystemene, «the code is informed by the data on which it has been trained instead of being informed by legal experts that have translated their insights into code.»³²⁷ Dette innebærer at maskinlæringssystemer ikke er egnet til å gjennomføre automatisert rettsanvendelse. Slik forklarer Schartum det:

ML-systemer kan normalt ikke anvendes til automatisert rettsanvendelse. Dette skyldes blant annet at resultatet fra ML-systemer ikke er basert på rettskildeprensippene og krav til gyldig rettslig argumentasjon (jf. rettskildelæren), men på statistiske metoder. Statistiske metoder kan riktignok gi stor mulighet for rettslig korrekte resultater. Men en viss grad av sannsynlighet for at resultater er rettslig korrekte, gir ikke grunnlag for autorative avgjørelser som kan støttes av rettssystemet.³²⁸

Dette kom også tydelig frem i intervjuene. En informant formulerte det slik:

Altså, det ligger i ordet «regel»! Maskinlæring er det diametralt motsatte av regel. Altså, dette er ikke forenlig i det hele tatt.³²⁹

Samme informant utdypet at med mindre vi får «en radikalt annerledes forståelse av velferdsstat og rettsstat, så vil ikke maskinlæring kunne brukes til å håndheve regler.»

En annen informant sa følgende:

Det jeg tror kan bli mest vanskelig med å bruke AI i saksbehandlingen vår, er at vi skal jo kunne forklare hva vi har gjort. Vi skal jo til enhver tid kunne vise hva vi har gjort når vi har

³²² Haram, Åse (2021). *Forklarbarhet i algoritmisk velferdsforvaltning – Demokrati og rettssikkerhet ved bruk av maskinlæringsmodeller i saksbehandlingen*, 6/2021. Senter for rettsinformatikk, Det juridiske fakultet, UiO, https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/publikasjoner/complex/2021/complex_6_21_web.pdf

³²³ Martijn van Otterlo (2013). A Machine Learning View on Profiling. I: Hildebrandt; Mireille og K de Vries (eds). *Privacy, Due Process and the Computational Turn: Philosophers of Law Meet Philosophers of Technology*, s. 46: «any methodology and set of techniques that can employ data to come up with novel patterns and knowledge, and generate models (e.g. profiles) that can be used for effective predictions about the data.»

³²⁴ Agrawal, Ajay, Joshua Gans og Avi Goldfarb (2019). Introduction. I: Agrawal, Ajay, Joshua Gans og Avi Goldfarb (eds.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*, s. 3

³²⁵ Schartum, Dag Wiese (2025). *Lovgivning i et digitalt samfunn: Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene*, Complex 1/2025, Universitetet i Oslo, s. 18–19

³²⁶ Weitzenboeck, Emily M. (2023). User empowerment in the age of algorithms: two steps forward, one step back?" I: Savin, Andrej og Jan Trzaskowski. *Research Handbook on EU Internet Law*, s. 390–391

³²⁷ Hildebrandt, Mireille (2018). Algorithmic regulation and the rule of law, *Phil. Trans. R. Soc.* A376: 20170355, s. 3

³²⁸ Schartum, Dag Wiese (2025). *Lovgivning i et digitalt samfunn: Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene*, Complex 1/2025, Universitetet i Oslo, s. 19

³²⁹ Intervju nr. 5

fattet dette vedtaket, hvilke ting har vi lagt vekt på. Og enn så lenge så klarer ikke disse [KI-] modellene [...]»³³⁰

Enkeltvedtak må inneholde de regler vedtaket bygger på, de faktiske forhold som vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningskjønn, jf. forvaltningsloven § 25. Ny forvaltningslov § 57 lovfester at begrunnelsen «skal tjene til å forklare sakens utfall for parten», og at begrunnelsens «omfang skal tilpasses vedtakets betydning». Den skal opplyse om a) «hvilke faktiske omstendigheter som har hatt betydning for sakens utfall», b) «hvilke regler vedtaket bygger på, og i nødvendig utstrekning hva reglene går ut på», og c) «hvilke hensyn forvaltningsorganet særlig har lagt vekt på i sin vurdering». Forarbeidene til ny forvaltningslov presiserer at bokstav b i § 57 første ledd gjelder beskrivelsen av *rettsanvendelsen*,³³¹ det vil si gjennomført i samsvar med rettsdogmatisk metode.

Når det gjelder helautomatiserte avgjørelser etter personvernforordningen artikkel 22, med utgangspunkt i GDPR fortalepunkt 71 og artikkel 15 nr. 1 bokstav h, konstaterte EF-domstolen i sak C-203/22 Dun & Bradstreet Austria GmbH at de registrerte har *rett til en forklaring* av en automatisert individuell avgjørelse etter artikkel 22. Forklaringen skal omfatte både resultatet som avgjørelsen har ført til, og hvordan den underliggende mekanismen bak avgjørelsen fungerer, jf. avsnitt 57 i dommen.³³² Den registrerte må være i stand til å «understand the reasons which led to the decision» slik at vedkommende kan utøve sin rett til å uttrykke sine synspunkter og sin rett til å bestride avgjørelsen etter artikkel 22 nr. 3, jf. avsnitt 56 i dommen. EF-domstolen presiserer at forklaringen må inneholde «the rationale behind, or the criteria relied on in reaching the automated decision», jf. avsnitt 60 i dommen. Dessuten må relevant informasjon om den underliggende logikken som må oppgis etter artikkel 15 nr. 1 bokstav h, «describe the procedure and principles actually applied in such a way that the data subject can understand which of his or her personal data have been used in the automated decision-making at issue», jf. avsnitt 61 i dommen. Domstolen fremhever videre at forklaringen skal gis «in a concise, transparent, intelligible and easily accessible form», jf. avsnitt 66.

For at KI-teknologi skal kunne brukes i saksbehandling, må den oppfylle saksbehandlingsreglene, herunder krav til en forklaring etter GDPR artikkel 22 når det gjelder helautomatiserte avgjørelser eller avgjørelser som har rettsvirkning for eller i betydelig grad påvirker den registrerte, slik EF-domstolen har utdypet i sak C-203/22 Dun & Bradstreet Austria GmbH. Forarbeidene til ny forvaltningslov angir det slik:

Dersom egenskaper ved teknologien eller måten teknologien benyttes på gjør at saksbehandlingsreglene ikke er mulig å oppfylle, for eksempel fordi den aktuelle teknologien ikke gjør det mulig å gi en tilstrekkelig forklaring av eller begrunnelse for en avgjørelse, og det ikke er grunnlag i regelverket for å gjøre unntak, kan teknologien ikke anvendes på den aktuelle måten.³³³

Dessuten gir bruk av «svart boks»-algoritmer som behandler personopplysninger, en høy risiko for brudd på prinsippet om åpenhet i GDPR, jf. artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Utfordringer med personvernforordningens krav til åpenhet ble også fremhevet i sluttrapporten fra Datatilsynets sandkasseprosjekt med Nav:

For at modellen skal gi ønsket verdi, er det avgjørende at NAV-veilederne stoler på algoritmen. Innsikt og forståelse i modellens virkemåte er viktig for å vurdere prediksjonen på

³³⁰ Intervju nr. 7

³³¹ Prop. 79 L (2024–2025), s. 453

³³² Dette er også omtalt i forarbeidene til ny forvaltningslov, se Prop. 79 L (2024–2025) s. 75

³³³ Prop. 79 L (2024–2025) s. 87

et selvstendig og trygt grunnlag, uavhengig av om den endelige avgjørelsen blir å følge prediksjonens anbefaling eller ikke.³³⁴

Personvernforordningens bestemmelser er ikke til hinder for at maskinlæring brukes for å gi støtte til manuell rettsanvendelse i enkeltsaksbehandling, det vil si bruk av maskinlæring for å forbedre manuelt arbeid.³³⁵ Et eksempel nevnt av Schartum er bruk av maskinlæring til å finne frem relevante rettskilder, det vil si tidligere saker som ligner en foreliggende sak, og til å gjøre nærmere maskinell analyse av disse slik at rettsanvenderen manuelt kan ta stilling til rettsspørsmål.³³⁶ Det er likevel viktig at rettsanvenderen her står inne for sluttresultatene – Schartum omtaler dette som et behov for «en skjerpet relevansvurdering».³³⁷ Maskinlæring kan også brukes som *støtteverktøy* til å hjelpe rettsanvenderen med å håndtere skjønnslik Schartum forklarer:

Det innebærer at maskinen finner frem til tidligere avgjorte saker (f.eks. av Høyesterett og EMD) og beregner graden av likhet mellom disse og en foreliggende sak. Selv om maskinlæring gir anledning til endring av algoritmen som resultat av læring, er denne muligheten avgrenset og knyttet til et eksisterende historisk materiale. Maskinlæringsalgoritmer gir altså ikke mulighet for en helt åpen, faglig analyse. Likevel kan et omfattende og oppdatert datagrunnlag føre til at slike algoritmer kan gi resultater som innholdsmessig ligger nær resultatet av høyt kvalifisert skjønnsutøvelse. Resultatet fra maskinlæringen kan dessuten vise seg å være bedre enn den skjønnsutøvelsen som det er mulig å få til i en travel arbeidssituasjon.³³⁸

Det understrekes at maskinlæring ikke kan brukes for å *erstatte* skjønnsutøvelse, men som *støtteverktøy*. Rettsanvenderen må ta stilling til om det historiske materialet algoritmen analyserer, er oppdatert, og om det inneholder fordommer eller diskriminerende holdninger. Dessuten kan det også foreligge momenter som ikke tidligere ble tatt hensyn til, men som det rettspolitisk sett er sterke grunner til å vektlegge i den aktuelle saken.³³⁹

Dette er understøttet av departementet i et høringsnotat om gjennomføring av KI-forordningen i norsk rett:

Når KI-systemer brukes til å ta viktige avgjørelser for enkeltpersoner, er hovedregelen at et menneske skal være involvert, se personvernforordningen artikkel 22. Det vil si at et KI-system lovlig kan brukes som beslutningsstøtte og at en person foretar den endelige beslutningen. Helautomatiserte avgjørelser er likevel tillatt i visse tilfeller, for eksempel når nasjonale lovbestemmelser åpner for det. I tillegg må de som tar i bruk KI-systemet kunne

³³⁴ Datatilsynet (2022). Sluttrapport fra sandkasseprosjektet med NAV.

<https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/Nav-sluttrapport/https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/Nav-sluttrapport/>.

³³⁵ Schartum, Dag Wiese (2025). *Lovgivning i et digitalt samfunn: Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene*, Complex 1/2025, Universitetet i Oslo s. 19-23, og Schartum, Dag Wiese (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, vol. 60, s. 100 og s. 105. Næser, Johan (2025). *Digitaliseringsklar lovgivning – En retlig analyse med fokus på rettssikkerhet*, kap. 10 avsnitt 5

³³⁶ Schartum, Dag Wiese (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, vol. 60, s. 100.

³³⁷ Ibid s. 105.

³³⁸ Ibid.

³³⁹ Ibid. Vi oppfatter det som såpass krevende for rettsanvenderen at det i praksis kan bety at det likevel ikke lar seg gjøre å bruke maskinlæring som beslutningsstøtteverktøy.

forklare den underliggende logikken i KI-systemet. Reglene om helautomatiserte avgjørelser gjelder for både private og offentlige aktører.³⁴⁰

Schartum mener at maskinlærende algoritmer kan brukes for å gjøre rettslig relevante analyser, uten at disse brukes for å treffe rettslige avgjørelser. Han gir tre eksempler på slike algoritmer utviklet: i) for å analysere atferd, tilstander, hendelser mv., for eksempel kan maskinlæring avdekke dommeratferd som indikerer diskriminerende holdninger; ii) for å finne frem til kjennetegn ved personer som kan mistenkes for hvitvasking, smugling, trygdemisbruk eller skattesvik mv.; iii) for å styre ulike typer rettslig kommunikasjon, for eksempel interaktive informasjonstjenester som gir folk mulighet til å kommunisere muntlig med en chatbot.³⁴¹

Imidlertid må Nav vurdere inngående om de har rettslig grunnlag for å bruke maskinlærende algoritmer og samtidig kan oppfylle de rettslige krav som gjelder ved bruk av personopplysninger til formål slik de er omtalt i eksemplene i) og ii) i avsnittet ovenfor. Etter vår oppfatning sammenfaller disse eksemplene med definisjonen av profilering i personvernforordningen artikkel 4 nr. 4 som sier at profilering er

enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer å bruke personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, atferd, plassering eller bevegelser.

Det følger av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 at den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som er basert på profilering, og som i betydelig grad påvirker vedkommende, det vil si ha tilsvarende virkning som avgjørelser med rettsvirkning. Lintvedt påpeker at med den mengden informasjon som kan innhentes og brukes av forvaltningen sammen med ny teknologi som muliggjør omfattende sammenstilling og profilering som ikke ender i det man tradisjonelt anser som enkeltvedtak, bør prosessledende avgjørelser der informasjon fra profileringen brukes, kunnes betraktes som avgjørelser som har «tilsvarende virkning».³⁴² Vi støtter denne vurderingen til Lintvedt og mener at Nav i utgangspunktet ikke kan treffe avgjørelser som tar i bruk kunnskap som Nav får ved bruk av maskinlærende algoritmer som avdekker atferd hos privatpersoner, eller som finner frem til kjennetegn som gjør at personer kan mistenkes for trygdemisbruk. Den type avgjørelser påvirker i betydelig grad de privatpersonene som viser en type atferd eller har mistenkelige kjennetegn som de maskinlærende algoritmene har kommet frem til.

Nav-loven § 4a gir imidlertid Nav hjemmel til å treffe avgjørelser som i betydelig grad påvirker privatpersoner, også når avgjørelsene er basert på profilering, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b og personvernforordningen artikkel 22 nr. 4. Likevel avgrenser forarbeidene bruk av Nav-loven § 4 a ved helautomatiserte avgjørelser som bruker kunstig intelligens:

Det er ikke på det nåværende tidspunkt aktuelt å underlegge et krav om en ytelse som inneholder kompliserte vilkår maskinell behandling med såkalt intelligent beslutningsevne, hvor det er større fare for urettmessig og utilsiktet diskriminering, noe bestemmelsen i

³⁴⁰ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025). Høringsnotat: Gjennomføring av forordningen om kunstig intelligens (KI-forordningen), <https://www.regjeringen.no/contentassets/e823dc21809c43f2b4ba9ff1e389e245/horingsnotat-utkast-til-ki-lov131652.pdf>, s. 8.

³⁴¹ Schartum, Dag Wiese (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, vol. 60, s. 103.

³⁴² Lintvedt, Naomi M. (2022). *Kravet til klar lov hjemmel for forvaltningens innhenting av kontrollopplysninger og bruk av profilering*. Utredning for personvernkommisjonen NOU 2022: 11. Digitalt vedlegg, kap. 3.5

artikkel 22 nr. 1 skal motvirke. Departementet ser ikke bort fra at det i fremtiden kan være aktuelt å underlegge slike mer kompliserte vurderinger helautomatisering basert på kunstig intelligens og maskinlære, men dette krever mer spesifikk og konkret regulering enn forslaget her legger opp til. I tillegg bør en slik eventuell omlegging av saksbehandlingen underlegges en mer helhetlig gjennomgang og konsekvensanalyse.³⁴³

7.3 KI-forordningen

I juni 2024 ble KI-forordning 2024/1689 vedtatt av EU, og den har begynt å tre i kraft stegvis i EU.³⁴⁴ KI-forordningen er markert som EØS-relevant, men er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen. Den 30. juni ble utkast til ny lov om kunstig intelligens, som inkorporerer KI-forordningen, sendt på høring med høringsfrist 30. september 2025.³⁴⁵

Navs KI-strategi angir at Nav allerede benytter KI «på noen få steder».³⁴⁶

Per januar 2023 har medarbeidere i Nav tilgang på en KI-basert chat-tjeneste (tilsvarende ChatGPT) og et KI-basert støtteverktøy for IT-utviklere. Utad benytter vi KI i funksjonalitet på Arbeidsplassen.no.³⁴⁷

Navs «Veileder for generativ kunstig intelligens» oppgir at «[p]otensiale i denne teknologien er stort, samtidig er det en del risikoer knyttet til denne», og at Nav derfor skal ha «en restriktiv og ansvarlig tilnærming» til bruk av generativ KI.³⁴⁸ Når KI-forordningen inkorporeres og gjennomføres i norsk rett, blir mange av kravene, anbefalingene og «best practice» inntatt i Navs KI-strategi og Navs «Veileder for generativ kunstig intelligens» styrket både innholdsmessig og i formell status, fordi krav vil finnes i lov.

Ifølge veilederen må Nav-ansatte som ønsker å utforske generativ KI, gjøre flere vurderinger, herunder om det er «direkte rettslige konsekvenser for brukeren», og om graden av kvalitet på og korrekthet i modellen. Dessuten er det krav, ifølge veilederen, om at bruk av generativ KI må merkes, dokumenteres og meldes. I tillegg inntreer en rekke andre plikter for norske virksomheter, slik som Nav, som utvikler og tar i bruk KI-systemer og generativ KI. I de følgende avsnittene drøfter vi enkelte plikter og krav som vi mener vil være relevante for Nav når KI-forordningen gjennomføres i norsk rett.

KI-forordningen regulerer utviklingen og bruk av både «KI-systemer» og «KI-modeller for allmenne formål» («general-purpose AI models»), jf. legaldefinisjoner i KI-forordningen artikkel 3 nr. 1 og nr. 63.

³⁴³ Prop. 135 L (2019–2020), kap 5.3.1 side 20. Se også Lintvedt (2022) Kravet til klar lovhjemmel for forvaltningens innhenting av kontrollopplysninger og bruk av profilering. Utredning for personvernkommisjonen NOU 2022: 11. Digitalt vedlegg, kapittel 5.3.1, s. 46

³⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserte regler for kunstig intelligens og om ændring af forordning (EF) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 og (EU) 2019/2144 samt direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 og (EU) 2020/1828 (forordningen om kunstig intelligens)

³⁴⁵ Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/3112327/id3112327/?expand=horingsnotater>.

³⁴⁶ Navs KI-strategi, s. 5

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ Nav (2025). Navs veileder for generativ kunstig intelligens, <https://data.Nav.no/fortelling/ki/> s. 1. Veilederen er markert «Publisert 06/2025». Denne veilederen er nesten identisk med en tidligere versjon markert «Publisert 12/2023».

Definisjonen av et «KI-system» i artikkel 3 nr. 1 inkluderer systemer basert på maskinlæring,³⁴⁹ men ekskluderer systemer basert på faste algoritmer, det vil si systemer som er regelbundne og basert på en bestemt instruks om fremgangsmåte slik at det er forutsigbart hva systemet vil komme frem til, jf. fortalepunkt 12 andre punkt.³⁵⁰ Dessuten er «logikk- og kunnskapsbaserte tilnærminger som trekker slutninger på grunnlag av kodet kunnskap eller symbolsk representasjon av oppgaven som skal løses», også omfattet av begrepet KI-system, jf. fortalepunkt 12, jf. artikkel 3 nr. 1. KI-forordningen tar en risikobasert tilnærming: Jo større risikoen er, jo høyere er kravene. Enkelte KI-systemer er ansett for å ha uakseptabel risiko og er forbudte, jf. artikkel 5. KI-systemer med «høy risiko» etter artikkel 6 er underlagt en rekke krav til både utviklingen og bruken av slike systemer.

Etter KI-forordningen er det det tiltenkte formålet («intended purpose») med KI-systemet som bestemmer risiko-klassen, og KI-systemer må klassifiseres med høy risiko

dersom de på grunn av sitt tiltenkte formål utgjør en høy risiko for skade på menneskers helse og sikkerhet eller grunnleggende rettigheter, tatt i betraktning både alvorlighetsgraden av den mulige skaden og sannsynligheten for at den oppstår, og dersom de brukes på en rekke spesifikt forhåndsdefinerte områder angitt i denne forordningen. (jf. fortalepunkt 52)

Av særlig relevans til Nav er KI-systemer med høy risiko omtalt i KI-forordningens vedlegg III punkt 5 bokstav a, det vil si KI-systemer «beregnet på å brukes av offentlige myndigheter eller på vegne av offentlige myndigheter for å vurdere om fysiske personer har rett til vesentlige offentlige bistandsytelser og -tjenester, herunder helsetjenester, samt for å gi, redusere, tilbakekalle eller kreve tilbake slike ytelser og tjenester».

I noen snevre og særlige unntakstilfeller etter fortalepunkt 53, jf. artikkel 6 nr. 3 første ledd, kan KI-systemer som faller innenfor områdene definert i vedlegg III «ikke medfører en betydelig risiko for skade på de rettslige interessene som er vernet på disse områdene, fordi de ikke i vesentlig grad påvirker beslutningsprosessen eller ikke i vesentlig grad skader disse interessene.» Etter fortalepunkt 53 er «et KI-system som ikke har vesentlig innvirkning på utfallet av beslutningstaking [...] et KI-system som ikke har innvirkning på innholdet i og dermed utfallet av beslutningstakingen, uansett om den er menneskelig eller automatisert.» Slike KI-systemer er uttømmende listet i artikkel

³⁴⁹ Etter artikkel 3 nr. 1 er «KI-system» definert slik: «et maskinbasert system som er konstruert for å operere med varierende grad av autonomi, som kan vise tilpasningsdyktighet etter idriftsetting, og som, for eksplisitte eller implisitte mål, ut fra inndataene det mottar, utleder hvordan man genererer utdata som prediksjoner, innhold og anbefalinger, eller beslutninger som kan påvirke fysiske eller virtuelle miljøer». Alle henvisninger til fortalepunkt og bestemmelser i KI-forordningen på norsk er til den uoffisielle oversettelsen av KI-forordningen som ble publisert av Justis- og beredskapsdepartementet med høringsnotatet – se

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/3112327/id3112327/?expand=horingsnotater>.

³⁵⁰ Etter fortalepunkt 12: «[...] Videre bør definisjonen baseres på sentrale kjennetegn ved KI-systemer som skiller dem fra enklere, tradisjonelle programvaresystemer eller programmeringsmetoder, og bør ikke omfatte systemer som er basert på regler som utelukkende er fastsatt av fysiske personer for å utføre operasjoner automatisk. Et sentralt kjennetegn ved KI-systemer er deres evne til å trekke slutninger. Med denne evnen til å trekke slutninger menes prosessen med å generere utdata, for eksempel prediksjoner, innhold, anbefalinger eller beslutninger, som kan påvirke fysiske og virtuelle miljøer, og KI-systemenes evne til å utlede modeller eller algoritmer, eller begge deler, fra data som mates inn i systemene, eller andre data. Blant de teknikkene som muliggjør utledning under oppbyggingen av et KI-system, er maskinlæringstilnærminger som på grunnlag av data lærer hvordan bestemte mål best kan nås, og logikk- og kunnskapsbaserte tilnærminger som trekker slutninger på grunnlag av kodet kunnskap eller symbolsk representasjon av oppgaven som skal løses. Et KI-systems evne til å trekke slutninger går lenger enn grunnleggende databehandling ved at det muliggjør læring, resonnering eller modellering. [...]»

6 nr. 3 andre ledd bokstav a til d. Som eksempler på unntakstilfellene etter artikkel 6 nr. 3 andre ledd bokstav a, det vil si på et KI-system som er beregnet på å utføre en snever prosedyremessig oppgave, nevner fortalepunkt 53 et KI-system som omdanner ustrukturerte data til strukturerte data, et KI-system som klassifiserer innkommende dokumenter i kategorier, og et KI-system som brukes for å finne duplikater i et stort antall søknader. Disse oppgavene er av så snever og begrenset art at de bare utgjør en begrenset risiko som ikke øker ved bruk av et KI-system i situasjoner som er oppført som bruk med høy risiko i forordningens vedlegg III. Flere andre eksempler på de andre unntakstilfellene i artikkel 6 nr. 3 andre ledd finnes i fortalepunkt 53.³⁵¹ Ettersom de fire typene unntakstilfeller oppgitt i artikkel 6 nr. 3 andre ledd bokstav a til d er slik betegnelsen tilsier, unntak, må de tolkes innskrenkende. Disse unntakene mener vi skal brukes forsiktig og vurderes i henhold til de rettsstatlige og demokratiske verdiene, herunder menneskeverd, autonomi og rettferdighet, som utdypet i delkapittel 1.2 i denne rapporten. Dessuten må en leverandør som mener at et KI-system nevnt i vedlegg III ikke utgjør en høy risiko, dokumentere sin vurdering før systemet bringes i omsetning eller tas i bruk, jf. artikkel 6 nr. 4.

Imidlertid er et KI-system som faller under vedlegg III, *alltid* ansett for å ha høy risiko dersom KI-systemet utfører profilering av fysiske personer, jf. artikkel 6 nr. 3 siste ledd.

KI-systemer med høy risiko er underlagt en rekke krav. Leverandøren («provider»), det vil si den som utvikler eller får utviklet et KI-system eller en modell for markedet, jf. artikkel 3 nr. 3, er pliktet å etterleve alle krav til blant annet risikohåndtering, sikring av datakvalitet, dokumentasjon, loggføring, gjennomsiktighetskrav, menneskelig tilsyn og krav til nøyaktighet, robusthet og cybersikkerhet når systemet er et høyrisikosystem. Leverandøren må dessuten også sikre at KI-systemet med høy risiko gjennomgår den relevante samsvarsvurderingsprosedyren etter artikkel 43 og må sette CE-merking i henhold til artikkel 48, jf. artikkel 16. Dessuten har en «idriftsetter» («deployer»), det vil si den som bruker et KI-system internt i virksomheten sin eller i egne tjenester, blant annet ansvar for at et høyrisikosystem brukes i tråd med bruksanvisningen som følger systemet, og for å treffe egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre det og sikre tilstrekkelig kompetanse hos sine ansatte og andre som vil bruke eller drifte KI-systemene. Når KI-systemet er et høyrisikosystem, må en idriftsetter dessuten gi oppgaven med å føre menneskelig tilsyn til individer som har den nødvendige kompetansen, opplæringen og myndigheten samt den nødvendige støtten, jf. KI-forordning art. 26 nr. 2. Før en idriftsetter som er en offentlig myndighet, som Nav, tar i bruk et høyrisiko KI-system (etter vedlegg III), må den registrere seg, velge systemet og registrere bruken av det i EU-databasen for høyrisiko KI-systemer.³⁵² Det er derfor viktig å være klar over hvilken rolle

³⁵¹ For eksempel oppgir fortalepunkt 53 følgende eksempler på unntakstilfeller etter bokstav b, det vil si på et KI-system som «er beregnet på å forbedre resultatet av en tidligere fullført menneskelig aktivitet»: et KI-system som forbedrer språket i tidligere utarbeidede dokumenter, for eksempel med hensyn til profesjonell tone, akademisk språkbruk eller ved å tilpasse tekst til et bestemt merkevarebudskap. Eksempler på unntakstilfeller etter bokstav c, det vil si et KI-system som «er beregnet på å finne beslutningsmønstre eller avvik fra tidligere beslutningsmønstre og er ikke beregnet på å erstatte eller påvirke den tidligere fullførte menneskelige vurderingen, uten tilbørlig menneskelig gjennomgang», er KI-systemer som ut fra et bestemt karaktersettingsmønster hos en lærer kan brukes til å kontrollere i ettertid om læreren kan ha avveket fra mønsteret, for å påvise eventuelle uoverensstemmelser eller uregelmessigheter. Eksempler på unntakstilfeller etter bokstav d, det vil si et KI-system som «er beregnet på å utføre en forberedende oppgave til en vurdering som er relevant for brukstilfellene oppført i vedlegg III», er smarte løsninger for filhåndtering, som omfatter ulike funksjoner som indeksering, søk, tekst- og talebehandling eller kobling av data til andre datakilder, eller KI-systemer som brukes til oversettelse av kildedokumenter. Se fortalepunkt 53.

³⁵² Se artikkel 71 og artikkel 49 nr. 3. Dersom et høyrisiko KI-system som vurderes brukt, ikke er registrert i EU-databasen etter artikkel 71, skal idriftsetteren avstå fra å bruke dette systemet og underrette leverandøren eller distributøren, jf. artikkel 26 nr. 8.

virksomheten (dvs. Nav) vil ha – det vil si som leverandør eller idriftsetter av et KI-system, noe som må vurderes konkret.

Dersom en offentlig myndighet som Nav tar i bruk et høyrisiko KI-system, må det gjennomføres en konsekvensanalyse av de grunnleggende rettighetene («fundamental rights impact assessment – FRIA»), jf. artikkel 27, blant annet av rett til privatlivets fred og personvern, rett til ikke-diskriminering, rett til utdanning, arbeidstakerrettigheter («workers' rights»), rett til effektive rettsmidler og til rettfærdig rettergang og rett til god forvaltning, jf. fortalepunkt 48. En FRIA skal inneholde: en beskrivelse av prosessene ved bruk av et høyrisiko KI-system i samsvar med dets tiltenkte formål; en beskrivelse av tidsperioden og hvor ofte systemet skal brukes; hvilke kategorier av individer og grupper som sannsynligvis vil bli påvirket ved den konkrete bruken; de spesifikke skaderisikoene for de identifiserte personene eller gruppene; en beskrivelse av hvilke tiltak som er satt i verk for å sørge for menneskelig tilsyn med systemet; og tiltakene som skal gjennomføres dersom risikoene materialiserer seg; samt hvordan intern styring og klager skal håndteres.³⁵³ Noen av disse vurderingene kan allerede være oppfylt gjennom personvernkonsekvensanalyser («PVK» eller «data protection impact assessment»/«DPIA») etter GDPR artikkel 35. I så fall vil en FRIA komplementere en DPIA jf. artikkel 27 nr. 4. Dessuten skal AI Office etter KI-forordningen komme med nærmere retningslinjer, herunder et spørreskjema som vil gjøre det lettere for idriftsettere å oppfylle sine forpliktelser etter forordningen, jf. artikkel 27 nr. 5.

Når det gjelder «KI-modeller for allmenne formål», er store generative KI-modeller «et typisk eksempel på KI-modeller for allmenne formål, ettersom de muliggjør fleksibel generering av innhold, for eksempel i form av tekst, lyd, bilder eller video, som lett kan tilpasses et bredt spekter av særskilte oppgaver», jf. fortalepunkt 99.

Etter KI-forordningen artikkel 50 må KI-systemer og KI-modeller for allmenne formål som samhandler med mennesker, for eksempel chatboter, være tydelig identifisert slik at individer som interagerer med dem, er informert om at de interagerer med et KI-system. Dessuten må utdata («outputs») fra KI-systemer og KI-modeller for allmenne formål merkes som generert eller manipulert av KI.³⁵⁴ Navs veileder for generativ KI inneholder et punkt – «Krav til merking» – som krever at «[b]ruk av GKI for å løse oppgaver i Nav må merkes.» For å være i samsvar med krav i artikkel 50 må det ytterligere presiseres at

- utdata fra KI-systemer eller -modeller som genererer syntetisk lyd-, bilde-, video- eller tekstinnhold, må merkes i et maskinlesbart format og være identifiserbar som kunstig generert eller manipulert, jf. artikkel 50 nr. 2
- når tekst som offentliggjøres for å informere allmennheten om saker av allmenn interesse, er generert eller manipulert gjennom et KI-system, skal det opplyses om at teksten er kunstig generert eller manipulert, jf. artikkel 50 nr. 4 andre ledd

KI-modeller for allmenne formål er underlagt strenge krav til dokumentasjon, åpenhet om treningsdata, etterlevelse av opphavsrett og risikohåndtering. Leverandøren av slike KI-modeller må dermed utarbeide og kontinuerlig oppdatere den tekniske dokumentasjonen for modellen, herunder modellens trenings- og testprosesser og evalueringsresultater.³⁵⁵ Enda strengere krav er stilt til KI-modeller for allmenne formål som har en såkalt systemrisiko («systemic risk»), det vil si modellene

³⁵³ Ser artikkel 27 nr. 1. Se også Manndal, Torben A. (2024). DPIA og FRIA – Når inntreer plikten til å gjennomføre vurderingene og hvordan samspiller regelssettene? *Lov & Data 2024 nr. 4*, s. 48–53

³⁵⁴ Artikkel 50.

³⁵⁵ Artikkel 53.

som har høy påvirkningsevne vurdert basert på relevante tekniske verktøy og metoder.³⁵⁶ EU-kommisjonen kan beslutte at en KI-modell anses for å ha systemrisiko, basert på kriteriene i vedlegg XIII. Dessuten er det forutsatt at en KI-modell som er trent med mer enn 10²⁵ FLOPs («flyttallsoperasjoner» / «floating point operations»), er en KI-modell med systemrisiko, jf. artikkel 51 nr. 2.³⁵⁷ Ifølge Hacker og andre er dette ansett å omfatte blant annet generative KI-modeller som GPT-4, GPT 4o, Mistral Large og Large 2, Grok-2, Llama 3.1-405 B Claude 3 Opus, Claude 3.5 Sonnet Gemini 1.0 Ultra, 1.0 og 1.5 Pro.³⁵⁸

Leverandører av KI-modeller med systemrisiko må evaluere modellene sine ved hjelp av standardiserte protokoller, inkludert gjennom testing av modellen for ondsinnet bruk («adversarial testing»), for å identifisere og redusere systemrisiko. De må vurdere og håndtere potensielle risikoer og rapportere alvorlige hendelser til EUs AI Office og til nasjonale myndigheter uten unødig opphold og sørge for tilstrekkelig cybersikkerhet for både AI-modellene og deres fysiske infrastrukturer.³⁵⁹

Hacker og andre forklarer at en idriftsetter av en KI-modell for allmenne formål kan bli ansett som leverandør hvis vedkommende finjusterer eller på annen måte modifiserer den opprinnelige modellen.³⁶⁰ Dessuten, dersom en iverksetter endrer det tiltenkte formålet med et KI-system, herunder en KI-modell for allmenne formål, som ikke tidligere var klassifisert som høyrisiko, på en slik måte at den blir et høyrisiko KI-system, blir vedkommende iverksetter ansett som leverandør av et KI-system med høyrisiko, med alle konsekvensene og pliktene dette medbringer.³⁶¹ I tillegg til å dokumentere bruk av generativ KI, noe Navs veileder for generativ KI legger opp til, må Nav kartlegge alle KI-systemer slik at Nav får oversikt over alle maskinlæringsystemer og -modeller som er (i) under utvikling og (ii) i bruk. For hvert ML-system og hver ML-modell bør Nav få oversikt over blant annet

- type system/modell og versjon
- formål med et slikt ML-system/-modell (f.eks. som oppgitt av leverandøren i dokumentasjon som følger systemet/modellen)
- formålet som Nav bruker (eller skal bruke) det til
- hvilke tilpasninger av ML-systemet/modellen som vurderes eller er gjort av (eller for) Nav
- Navs rolle (etter KI-forordningen): leverandør/iverksetter

EU-kommisjonen har publisert en «General-Purpose AI Code of Practice» som leverandøren av slike KI-modeller kan basere seg på for å påvise overholdelse av forpliktelsene fastsatt i KI-

³⁵⁶ Regjeringen.no (2024) Forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen)

<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/forslag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>. Se også definisjon av systemrisiko i artikkel 3 nr. 65: «en risiko som er spesifikk for kapabilitetene med høy påvirkningsgrad i KI-modeller for allmenne formål, og som har betydelig innvirkning på unionsmarkedet på grunn av sin rekkevidde eller på grunn av faktiske eller rimelig forutsigbare negative virkninger på folkehelsen, tryggheten, offentlig sikkerhet, grunnleggende rettigheter eller samfunnet som helhet, og som kan spres i stor skala over hele verdikjeden».

³⁵⁷ Hacker, Philipp, Andreas Engel, Sarah Hammer og Brent Mittelstadt (2025). Introduction to the Foundations and Regulation of Generative AI. I: Philipp Hacker, Andreas Engel, Sarah Hammer and Brent Mittelstadt (red) *The Oxford Handbook of the Foundation and Regulation of Generative AI*. Oxford University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5137750

³⁵⁸ Ibid.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Ibid s. 10. Se også fortalepunkt 109

³⁶¹ KI-forordningen artikkel 25 nr. 1 bokstav c

forordningen inntil en harmonisert standard er offentliggjort.³⁶² Kommisjonen har også publisert følgende retningslinjer: «Guidelines on the scope of obligations for providers of general-purpose AI models under the AI Act».³⁶³

³⁶² EU-kommisjonen, «The General Purpose AI Code of Practice», <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>.

³⁶³ Se <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-scope-obligations-providers-general-purpose-ai-models-under-ai-act>. For en sammenfatning av kapittel 7, se vedlegg 7.

Del 4

8 Mot en pålitelig og tillitvekkende forvaltning

Det finnes en klassisk spenning i byråkratiet mellom effektivitet og pålitelighet. På den ene siden ønsker man effektive løsninger. På den andre siden ønsker man løsninger som svarer på grunnleggende rettssikkerhetskrav. Den økende digitaliseringen av offentlige ytelser og tjenester som har foregått fra 1970-tallet og fremover, aktualiserer en tilsvarende spenning. Nav skal levere brukerorienterte og effektive digitale løsninger gjennom maskinell rettsanvendelse/rettslig automatisering, som samtidig skal være rettssikker. Dette skal skje gjennom tverrfaglige produktteam, som praktiserer en smidig arbeidsform.

I det foregående har vi sett på hvordan disse spenningene er blitt forstått og håndtert i Nav, og hvordan hensynet til pålitelig forvaltning er ivaretatt og implementert. Under spenningen ligger spørsmålet om det eksisterer en motsetning mellom produktutvikling og pålitelighet, hva denne motsetningen i så fall består i, og om den kan overvinnes. I tillegg har vi også gitt en rettsdogmatisk gjennomgang av de kravene den tverrgående lovgivningen stiller til Nav.

I det følgende vil vi drøfte funnene våre og den grunnleggende antakelsen som synes å ligge til grunn for hvordan arbeidet i Nav organiseres: nemlig at smidig metode og pålitelighet kan smelte sammen til en ny form for forvaltning. Vi problematiserer denne antakelsen, reflekter over fraværet av en tydelig metode for hva denne sammensmeltingen nærmere bestemt skal bestå i, og gir ut fra Boes begrep om en «forsvarlig systeminnretning» en skisse av hva en slik metode kan bestå i.

8.1 Hva har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort?

Vi har fremhevet to faser i Navs digitaliseringsarbeid. Den første fasen preges av optimismen knyttet til oppbyggingen av et eget IT-miljø i Arbeids- og velferdsdirektoratet, til utviklingen av produktområder og troen på tverrfaglig smidig produktutvikling. Dette kjennetegner perioden 2017-2020. Den andre perioden fra 2021 og frem til i dag kjennetegnes av et økende søkelys på etterlevelse, oppbygging av den juridiske funksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og oppmerksomhet mot de utfordringene av kulturell og organisatorisk karakter som produktutviklingen reiser. Et åpent spørsmål, sett fra vår side, er om vi også kan snakke om en tredje fase nå, hvor forholdet mellom produktutvikling og pålitelighet ikke lenger utgjør en kulturell konflikt, men en produktiv spenning som er på vei til å bli institusjonalisert blant annet gjennom den nye organisasjonsreformen fra 2025.

Diskusjonen som vi har festet oppmerksomheten mot, er forholdet mellom smidig produktutvikling som kjennetegnes av tverrfaglighet, hyppige produksjonssettinger og en prøve- og feilemetodikk basert på en vurdering av observerte utfall (ex post), og jussen basert på sin ex ante tilnærming, hvor gjeldende rett må være avklart før den anvendes på konkrete saker, og som har sitt utgangspunkt i enkeltsaksbehandling og et sterkt fokus på etterlevelse. Er dette komplementære arbeidsformer og kan de smelte sammen, eller står de i et spenningsfylt, ja, motsetningsfylt forhold til hverandre?

Det er gjort et betydelig arbeid i direktoratet for å ivareta pålitelighet og utvikle løsninger for en pålitelig produktutvikling. Bakgrunn og initiativ for dette arbeidet er ulike, og følger forskjellige spor. På en måte er det som om det finnes et stort økologisk system som Nav og direktoratet inngår i og hvor endringsimpulsene ikke bare kommer fra politisk ledelse, eller fra organisasjonen Nav selv har

bygget opp, men fra teknologi, profesjoner, EØS-lovgivning, granskninger, revisjoner, tilsyn og ombud, forskning og evalueringer, for å nevne noe. Dette systemet lar seg ikke uten videre beskrive gjennom en hierarkisk relasjon mellom over- og underordnet og med statsråden som konstitusjonelt ansvarlig.

Vi har observert fire spor som Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet de siste årene for å håndtere pålitelighets- og digitaliseringsutfordringene: Regelverksutviklingssporet, kultursporet, organisasjonssporet og juridisk kapasitets- og kompetanseutviklingssporet. Disse sporene inneholder både problembeskrivelser og løsningsforslag, er knyttet til ulike faser i direktoratets digitaliseringsarbeid, og er ikke gjensidig utelukkende.

Regelverkssporet

Regelverkssporet kan relateres til en problemforståelse der utfordringene ligger i at lovverket ikke er automatiserings- eller digitaliseringsvennlig, ikke i at smidig produktutvikling står i et spenningsfylt forhold til jussen. Her peker man oppover og plasserer ansvar og initiativ knyttet til økt pålitelighet til forhold utenfor direktoratet, hos lovgiver og departement. Dette sporet har vært til stede hele tiden, men har nok fått større gjennomslag i Arbeids- og velferdsdirektoratet etter at pålitelighetsdiskusjonen ble tydeligere på begynnelsen av 2020-tallet.

Her hevdes det at søkelyset i større grad enn tilfelle i dag burde legge vekt på de uhensiktsmessige eller utilsiktede konsekvensene lovverket har. Det pekes for eksempel på svakheter ved eksisterende lovverk, hvor regelverket er uklart og uten logisk indre sammenheng. Like begreper blir brukt ulikt, og det er ikke klart hva som avgrenser begrepene fra hverandre. Det pekes på manglende avklaring av innhold i begreper som brukes på tvers av og innen samme lovverk. Det gjelder for eksempel begreper som samboer, inntekt og livsoppholdsytelser. Ikke minst skjer det regelverksendringer hele tiden, som gjør at kompleksiteten øker og at man når et metningspunkt hvor man ikke klarer å håndtere mer. Det reises også spørsmålet om skjønnsrommet som loven åpner opp for, alltid er velbegrunnet i lys av de effektivitetsgevinstene en standardisering kan gi.

En slik tilnærming understrekes i regjeringens digitaliseringsstrategi hvor det heter:

Regjeringen vil styrke arbeidet med digitaliseringsvennlig regelverk, og at det må legges til rette for tverrfaglig samarbeid fra start, slik at tjenestene og regelverket utvikles samtidig. (..) Regelverket må være utformet slik at digitaliseringstiltakene lar seg gjennomføre rent teknisk, samtidig som digitaliseringstiltakene må følge regelverket.³⁶⁴

Regelverksforenkling er en ambisjon som omtales jevnlig i årsrapportene for hele perioden. Vi kan imidlertid ikke se at det rapporteres om omfattende resultater av dette arbeidet som på kort eller mellomlang sikt kan bidra til å løse utfordringene knyttet til smidighet og pålitelighet. Det er komplisert å få til større endringer, og selv enklere regelverksavklaringer tar tid, hevdes det. Regelverksutvikling krever videre en nærhet til departementet, og selv om det foregår nyttig lavterskdialog med departementet så beskrives departementet som en operativ og ikke en strategisk enhet.

Skal dette sporet bli vitalt – hvor regelverksutvikling skjer parallelt med digitaliseringen – krever det større tverrfaglige prosesser på tvers av sektorer og en tettere involvering av det Schartum kaller det

³⁶⁴ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030*, s. 18-19.

demokratisk-politiske styringsapparatet, samt en kompetanse og en interesse hos lovgiver for spørsmål som gjelder datateknologi og digitalisering.³⁶⁵

Kultursporet

Kultursporet, som fremheves så vel i erfaringsoppsummeringer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og eksterne evalueringer, kan knyttes til det vi har kalt den analoge og den digitale fortellingen om digitalisering. Denne er særlig tydelig i overgangsperioden, «den digitale transformasjonen», mellom den første teknologiske oppbyggingsfasen og den andre fasen med større fokus på etterlevelse eller pålitelighet.

Her er problemene knyttet til produktutvikling og pålitelighet ikke av prinsipiell, men av kulturell art. Representantene for de ulike fagmiljøene går i skyttergravene og blir mer opptatt av å tydeliggjøre forskjeller mellom hverandre enn av å utforske relevansen og legitimiteten av de andres synspunkter. Under denne omtalte kulturforskjellen ligger en tilsynelatende inkommensurabilitet mellom smidighet og pålitelighet, men som kan overvinnes gjennom bedre organisatoriske løsninger. Bøtemiddelet mot dette er å drive med kulturelt holdningsarbeid. Det handler om å skape møteplasser, drive kompetanseoppbygging i produktutvikling og snakke mer om hva tverrfagligheten krever av nysgjerrighet, dialog og respekt for hverandre.

Et eksempel på et slikt ensidig perspektiv på den «andre kulturen», finner vi i den digitale fortellingen, og med motsatt fortegn i den analoge. Ifølge den digitale fortellingen er det få store pålitelighetsutfordringer knyttet til moderniseringen eller automatiseringen. Tvert imot vil nye systemløsninger eller systemstyrkende tiltak øke påliteligheten. Det knyttes dessuten kritiske spørsmål til de juridiske kompetansemiljøene. Det er synlig at utfordringene ligger i lovverket, som vi så over, og ikke minst i dens skjønnspregede karakter, men juristene er lite tilbøyelig til å problematisere regelverket. Juristene legger en gullstandard hvor de ikke trenger å prioritere eller se ting i kontekst. Jussen praktiseres på en lite fleksibel og rigid måte som ikke tar hensyn til de faktiske tekniske mulighetene for å oppfylle lovkravene. Slik tar de heller ikke medansvar for de prioriteringene som må gjøres. For utviklerne fremstår det som at etterlevelse i en juridisk kontekst innebærer at det ikke skal være lov å gjøre feil og at kontrollfiguren som følger av dette, gjør at de ansatte mister fart, endringsevne og motivasjon. Slik sett fremstår det som jussen står overfor en stor pedagogisk oppgave når det gjelder utviklermiljøene i produktområdet. I tillegg kommer en organisering av det juridiske arbeidet og av organisasjonen som sådan, som gjør at alle avklaringer tar lang tid.

Det er liten tvil om at varianter av fortellingen om en analog og en digital forvaltning er til stede i direktoratet, og at den på mange måter artikulerer en del av de grunnleggende dimensjonene i spenningen mellom smidig produktutvikling og jussen. Samtidig er det ikke denne spenningen som dominerer arbeidet i produktområdene. Her er det spørsmål om teknisk gjeld, juridisk kapasitet, og kompleks organisering som står i sentrum på den ene siden og en reell tverrfaglighet på den andre siden, som ender i et forslag som innebærer en reorganisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet, ikke bare ny kode. Disse utfordringene mener vi ikke peker tilbake på spørsmål av kulturell art, men er knyttet til ledelse og organisering og trekk ved smidighetsmetodikken. Er tverrfagligheten innenfor et produktområde eller team tilstrekkelig bred til å favne alle de spørsmål som kan oppstå når regler skal spesifiseres og omdannes til kode?

³⁶⁵ Schartum, Dag Wiese (2025). Lovgivning og digitalisering. Lov & data. 1/2025. [Lovgivning og digitalisering | Lov&Data](#)

I tillegg er det også mulig å diskutere om alle aspekter ved den analoge fortellingen kan beskrives som å være en kulturkonflikt, hvis realiteten egentlig er at loven og forskrifter lager hindre som har karakter av forbud, og som må etterleves, og følgelig er til hinder for videre automatisering.

Det kulturelle sporet fremstår således som viktig og nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å sikre pålitelig digital utvikling. Skal kulturkonfliktene løses, må det andre tiltak til, i tillegg til kulturell opprustning.

Juridisk opprustning

Oppmerksomheten om det juridiske sporet er knyttet til innføringen av personvernlovgivningen, men kommer først med stor styrke i forbindelse med publiseringen av NOU-ene Blindsonen i 2020 og Raskt og riktig i 2023.³⁶⁶ Ingen av granskningene og utredningene har direkte fokus på digitalisering. Det har derimot en rekke saker på personvernområdet, og hvor det blir dokumentert manglende etterlevelse.

Denne oppmerksomheten resulterer i en oppbygging av juridisk kompetanse og kapasitet i form av en juridisk avdeling, juridiske seksjoner, juridisk ansvarlige, personvernombud etc., og med et søkelys på hvordan man kan styrke etterlevelsen i produktområdene. Dette skjer ved organisatoriske tiltak, og det skjer gjennom utvikling av etterlevelsverktøy som gir oversikter over lovkrav som skal følges og hvordan arbeidet kan dokumenteres.

Det er tydelig at det har vært et økt fokus på etterlevelse i organisasjonen. Mange bruker formuleringer som «pendelen har svingt» for å beskrive utviklingen; fra smidighet som det ene utslaget i pendelbevegelsen til etterlevelse på den helt motsatte siden. Utsagnet kan kanskje sies å peke mot en kulturell fortolkning innenfor analog-digital fortellingen ved at styrkingen av jussen ikke oppleves som nødvendig eller som en utvidelse av smidigheten, men erstatter hverandre som en type inkommensurable størrelser.

Det er en forståelse av at juss bremser digital utvikling. Det kan imidlertid også være et motsatt forhold – at juss fordrer digital utvikling. Nyere rettslige krav sørger for at eksisterende digitale systemer er rettslig sett foreldet, det vil si at systemene har så vel teknisk som rettslig gjeld. Personvernrettslige krav, krav til universell utforming og ikke-diskriminering oppfylles ikke av digitale systemer som er i bruk. Tilsynsorganer som skal sikre virkeliggjøring av disse rettslige kravene, vedtar bøter for å fremtvinge digital utvikling. Spørsmål som Arbeids- og velferdsdirektoratet må svare på er om den tapte kraften til tidligere digitalisering skal lede til bruk av store summer på å oppdatere legacy-systemene, eller om direktoratet skal satse på å utvikle helt nye systemer, eller bare betale boten og fortsette som før.

Styrkingen av jussen har uten tvil vært nødvendig. I dag er det vanskelig å drive produktutvikling uten å redegjøre for hvordan hensynet til pålitelighet er ivaretatt og uten å styrke revisjons- og kontrollfunksjoner. Det kan se ut som jurister på produktområdenivå utvikler en type erfaring og kompetanse på teknologi og digitalisering, og erfaring og kompetanse på å samarbeide med teknologer som vil være svært verdifull i en videre utvikling. Det er grunn til å tro at denne kompetansen, og de spørsmålene som oppstår i et slikt samarbeid, også vil tilføres andre deler av det juridiske miljøet i direktoratet. Vi har imidlertid ikke sett mer ambisiøse og overgripende forsøk på

³⁶⁶ NOU 2020: 9 Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS området; NOU 2023: 11 Raskt og riktig - En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten

å beskrive hvordan smidig metode og juridisk metode kan smelte sammen eller samvirke, og som kan utgjøre en felles grunn for digitaliseringsarbeidet i direktoratet.

Organiseringssporet

Organisering er det sporet som har stått mest sentralt i hele perioden fra 2017, og som har fått oppmerksomhet gjennom alle fasene. Organisasjonsreformen som ble iverksatt fra 1. mai 2025, er toppunktet i denne utviklingen. Vi har argumentert for at reformen langt på vei kan forstås som et svar på de utfordringene møtet mellom produktutvikling og forvaltning, mellom smidighet og pålitelighet, skaper.

Siden starten har det vært jobbet med produktområdestyringsmodellen, og i en fremstilling hevdes det at modellen ble utviklet for å fortelle utviklerne og teamene at de ikke kunne utvikle produkter og løsninger uten å ta hensyn til rammebetingelsene loven satte. Dette skulle skje gjennom en modell hvor de i utgangspunktet autonome, tverrfaglige produktområdene og teamene fikk en tydeligere lederforankring gjennom eiermøter, fokus på risikostyring og etterlevelseskrev.

I analog-digital fremstillingen beskrives styringsmodellen som helt utilstrekkelig. Lederforankringen var for svak. At eierne som sørget for overordnet retning og mål, ikke skulle gå inn og vurdere måten oppgavene ble løst på, var ikke nok til å strukturere utviklernes arbeid. Mens eiermøtene gjør risikoanalyser av etterlevelsen, slutter juristene av bekymring for at etterlevelsen er for dårlig, hevdes det polemisk.

På mange måter er den nye organisasjonen et mer ambisiøst forsøk på å oppnå det samme, bortsett fra at arbeidet nå ikke handler om å styre produktområdene bedre, forstått som noe atskilt fra fagavdelingene, men om å styre direktoratet, og å integrere fagavdelingene med produktområdene. Dette vil presumtvt føre til et økt gjensidig ansvar både hos fagavdelingene og i produktområdene. Ambisjonen er stor. Her er det ikke iboende eller prinsipielle motsetninger mellom smidighet og etterlevelse. I stedet snakkes det om kulturer, og om organisatorisk sammensmelting av fagavdelinger og produktområder, med andre ord av smidighet og pålitelighet.

Fremdeles gjenstår det å se hva denne sammensmeltingen nærmere bestemt vil innebære, og hvordan den vil løse eller påvirke mer grunnleggende utfordringer knyttet til kompetanse, kapasitet, kultur, teknisk gjeld osv., som vi har sett preger arbeidet med pålitelighet.

8.2 Et laboratorium for en ny digital forvaltning

Automatisering av rettsanvendelse er et relativt nytt fenomen både i Norge og internasjonalt. Det finnes ikke en etablert nasjonal eller internasjonal prosedyre som forteller hvordan dette skal gjøres og som enkelt kan innpasses i det etablerte styrings- og kvalitetssystemet. Når utviklingen skyter fart, skjer den raskt – båret frem av sterke enkeltpersoner og miljøer med en delt visjon om hvilke utfordringer teknologien kan løse, og av hvordan man må arbeide med den for å realisere denne visjonen – og heiet frem av politikere med rause budsjetter til disposisjon. Teknologene og utviklerne sitter i førersetet, mens det tradisjonelle fagbyråkratiet løper etter begivenhetene og forsøker å forstå og kontrollere utviklingen.

Dette arbeidet kan ikke sies å være resultat av en helhetlig plan som følger utredningsinstruksens krav om å besvare følgende spørsmål: 1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? 2. Hvilke tiltak er relevante? 3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? 4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? 5. Hvilket tiltak anbefales, og

hvorfor? 6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?³⁶⁷ Samtidig er heller ikke arbeidet designet som eller regulert av forsøksloven, med de krav til evaluering, rapportering og tilrettelegging for offentlig diskusjon som ligger der.³⁶⁸ I stedet dukker problemstillingene og tiltak opp etter hvert som digitaliseringen skyter fart, og hvor veien på mange måter blir til mens man går.

Perioden fra 2017 til 2024 var turbulent for Nav og Arbeids- og velferdsdirektoratet. For det første har du den digitale transformasjonen med oppbygging av et stort IT-miljø, produktområder og innføringen av en ny utviklingsmetodikk. Dette skjedd ved siden av de etablerte fagavdelingene, samtidig som utviklingen utfordret den etablerte forvaltnings- og tjenesteutviklingstenkningen. Resultatet var et omfattende arbeid for å utvikle produktområdestyringsmodellen og med en ekstern erfaringsoppsummering i 2022. For det andre kom EØS-saken i 2019 med Blindsons-granskningen i 2020. Dette var en stor skandale som preget arbeidet fra 2020-2022 og resulterte i omfattende interne prosesser og tiltak. I tillegg oppsto det, for det tredje, utfordringer med utsatte og mangelfulle leveranser knyttet til de store moderniseringsprosjektene, først P3, og etter hvert P4, og med en egen ekstern evaluering av P3 arbeidet i 2023. For det fjerde, og parallelt, kom også stadige oppslag om mangelfull etterlevelse av lover og regler fra Datatilsynet, Sivilombudet og Riksrevisjonen. Tilsynsorganene krevde at avvik ble rettet opp og arbeidet ble dokumentert. Og midt i dette, for det femte, kom pandemien i 2020 med økende arbeidsledighet og stengte Nav-kontor.

Dette resulterer i en mengde ulike initiativ, tiltak og verktøy for å utvikle løsninger, dokumentere at det foregår et kontinuerlig forbedringsarbeid og vise at man har styring og kontroll. Arbeidet skjer i alle deler av organisasjonen, i teamene, i produktområdene, mellom produktområder og fagavdelingene, og som ulike kompetansesatsinger, opprettelse av møteplasser og diskusjoner, gjennom standardisering og nye verktøy osv. Men det skjer også i organisasjonen som sådan gjennom det omfattende arbeidet knyttet til ny virksomhetsplan og etter hvert en ny organisering av selve direktoratet. De forskjellige endringssporene vi har beskrevet er ulike og til dels parallelle forsøk og strategier for å håndtere disse utfordringene, og hvor den vekt som tillegges kultursporet også kan forstås som et uttrykk for temperaturen i diskusjonene knyttet til hvordan man skal få produktutvikling og forvaltning til å henge sammen.

Denne arbeidsformen ligger et stykke unna den som beskrives i statens økonomibestemmelser, med sitt fokus på ansvar og kontroll. Det er ikke slik at arbeidet foregår løsrevet fra styring og instruksjoner som skjer via departementet, gjennom revisjon og kontrollhøringer, gjennom tilsyn og granskninger og erfaringsoppsummeringer og evalueringer. Snarere tvert imot. Men disse styringsimpulsene skal hele tiden oversettes til og innpasses i en organisasjon hvor ansvar er distribuert, hvor teknologien har sine egne imperativ og hvor faglige diskusjoner foregår i utallige team, produktområder og fagnettverk som alle i sin tur igjen har sine kanaler for informasjonsspredning via intranettet. Dette mener vi gjør at styringssignalene – som i tillegg har ulik vekt – oppleves som mange, uklare, motsetningsfylte og til dels konkurrerende.

I et slikt perspektiv blir direktoratet noe mer enn forvaltning. Den blir et laboratorium, en type sosialt eksperiment for en ny måte å tenke rundt teknologi, fag og juss på, et arnested for innovasjon og utvikling av en ny type masseforvaltning, som nok er politisk rammet inn, men verken politisk styrt eller forvaltningsmessig styrt i noen tradisjonell forstand.

³⁶⁷ Finansdepartementet. (2024). Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a65d479aa05477aa87ff4efacf2b225/utredningsinstruksen-pdf.pdf>

³⁶⁸ Lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven)

8.3 Kan vi ha tillit?

Det er vanskelig å ikke bli fascinert av den dynamikken representantene for smidig utvikling representerer. Gjennom sin arbeidsform og sin teknologiske kunnskap, stiller representantene for smidig utvikling grunnleggende spørsmål både til den tradisjonelle måten å arbeide på i forvaltningen, til ansvars- og rolledelinger, men også til rasjonale bak lover og regler og til effektiviteten og rettssikkerheten til den analoge forvaltningen. I tillegg inneholder den smidige utviklingsmetodikken et løfte om en annen mer medvirkningsbasert og brukernær forvaltning.

På mange måter representerer digitaliseringen en type revolusjonær kraft som direkte og indirekte reiser spørsmål og diskusjoner langt utover det teamene, produktene, tjenesteområdene eller direktoratet selv kan og bør løse. Det handler om spørsmål knyttet til styring, kontroll og ansvar i forbindelse med digitaliseringen. Det handler om spørsmål knyttet til innretningen av lover og regler, og det handler om hvordan selve arbeidet fra regel til kode foregår.

Den endringskraften som digitaliseringen innebærer, kan kanskje ikke styres eller kontrolleres i tradisjonell forstand. Kanskje må en slik digital transformasjon skape en slags forvaltningsmessig unntakstilstand hvor man mister kontrollen før en ny form for forvaltning vokser frem? Vi tar ikke sikte på å besvare dette spørsmålet her; vårt fokus er mer begrenset. Hvordan vurderer vi organiseringen av den digitale transformasjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og på hvilken måte kan vi si at den er pålitelig?

X-faktor: Demokrati

Vår overordnede vurdering er at dette systemet og den forsvarslinjemodellen som direktoratet omtaler i årsrapporten for 2017, med sine eksterne kontroll- og bekreftelsesfunksjoner, produserer en form for ansvarlighet og kontroll. I tillegg er det som om det finnes en X-faktor blant de aktørene vi har møtt i direktoratet og måten vi har blitt møtt på, som handler om en vilje til å lytte til og anerkjenne begrunnet kritikk og til å justere kursen etter dette.

Det som på den ene siden skaper en overveldende heterogenitet med manglende styrings- og ansvarliggjøringsmekanismer, og ensidige virkelighetsbeskrivelser, skaper på den andre siden en diskusjon og en dialog som driver utviklingen videre. Den underliggende faktoren – X-faktoren i dette – synes til syvende og sist å være en grunnleggende respekt for felles demokratiske spilleregler, lover og regler, og en tillit til at andre faktisk ønsker å utvikle bedre og mer effektive tjenester, og ikke mele sin egen kake.

Ikke minst har vi sett eksempler på slikt arbeid i produktområdene vi har observert, både hos lederne, hos utviklerne, juristene og hos andre fagpersoner. Det finnes en dyp interesse for å utvikle gode og effektive løsninger for brukerne som samtidig er pålitelige og som kanskje også stimuleres av at løsningene ikke er utviklet på forhånd, men må utvikles fra grunnen av. Dette utelukker ikke høy temperatur, frustrasjon og i perioder rent ut sagt fortvilelse, men innebærer også en anerkjennelse av den kompetansen andre sitter med og begrensningene ved egen.

I en forstand så minner den adaptive måten som vi har sett det arbeides på, om trekk ved smidighetsmetodikken. Det finnes ulike fagmiljøer og aktørgrupper som gjør sine erfaringer gjeldende og artikulere dem i ulike fora. Disse erfaringene blir så imøtegått. Etter hvert utvikles det en felles diskusjon som dels stivner og omgjøres til posisjoner, men som også fører til justeringer av egne forståelser og etter hvert en ny felles forståelse av hva digitaliseringsarbeidet handler om. Sett på denne måten er det – riktignok etter en smertefull transformasjonsperiode – en form for saklighet, nysgjerrighet og vilje til å finne felles løsninger som ligger til grunn for arbeidet, og hvor det kan se ut

som smidigheten gradvis utvides med en pålitelighetsdimensjon. Dette lover i så fall godt for den sammensmeltingsvisjonen som ligger til grunn for omorganiseringen av direktoratet.

Hvorfor trengs det en ny metode?

På den andre siden er det vanskelig å si seg fornøyd med å styre og kontrollere arbeidet knyttet til det som direktoratet selv omtaler som en digital transformasjon med potensialer for å skape en ny forvaltning, skal skje på en så ad hoc preget måte og uten at noen aktører i systemet stopper opp og gjør en mer samlet vurdering av utfordringene og mulighetene ved denne måten å utvikle forvaltningen på. I det følgende vil vi komme med noen argumenter for at en ny metode er nødvendig, før vi oppstiller noen krav til hva en slik metode bør inneholde.

Vi har gjennom hele rapporten hatt søkelys på forholdet mellom smidig utvikling og rettssikkerhet, og sett hvordan denne spenningen har vært håndtert på et styrings- og organisasjonsnivå, og i det faktiske digitaliseringsarbeidet i produktområdene. Til grunn for spenningen ligger diskusjonen om den smidige utviklingsmetoden og den juridiske metoden er komplementære, ja kan smelte sammen, eller om de er prinsipielt ulike, og hvor smidig utvikling må underordnes jussen i en hierarkisk relasjon. Vi har ikke ambisjoner her om endelig å avklare dette spørsmålet, men vår påstand er at metodene er forskjellige og at forskjellen også er prinsipiell, uten at dette nødvendigvis betyr at juss er uforenlig med smidig metode.

Viktig i den smidige utviklingsmetoden er at små tverrfaglige team med stor autonomi kontinuerlig programmerer og tidlig tester programkoden med hyppige tilbakemeldinger fra sluttbrukeren. Dermed oppstår det en kontinuerlig utviklingsprosess der programvaren forbedres og tilpasses sluttbrukerens behov. Komplexiteten til den gamle fossefallsmetodikken er fjernet, og menneskene, enten det er programmereren eller sluttbrukeren, får en mer sentral rolle. Det skal lede til økt kvalitet, raskere leveranser og mindre omfattende dokumentasjon.³⁶⁹ Arbeidet skjer gjerne i såkalte «sprint cycle» der et team planlegger, utvikler, tester og leverer funksjonalitet i korte, tidsavgrensede perioder, typisk en til fire uker.³⁷⁰ Omsatt til storskala digital utvikling har den smidige utviklingsmetodikken blitt kombinert med mer tradisjonelle planmetoder, men sentrale trekk ved smidigheten er fremdeles beholdt.³⁷¹

Juridisk metode bygger på en helt annen fremgangsmåte, hvor den juridiske syllogismen (fastsettelse av rettsregelen, fastsettelsen av faktum, subsumsjon og konklusjon) ligger til grunn.³⁷² Denne fremgangsmåten er lik for hver rettsanvendelse på en konkret sak.

³⁶⁹ Hoda, Rashinda, Salleh, Norsaremah og John Grundy (2018). The Rise and Evolution of Agile Software Development. *IEEE Software*, vol. 35, no. 5., s. 58 og 61, <https://doi:10.1109/MS.2018.290111318>; Gandomani, Taghi Javdani m.fl. (2014). Exploring Facilitators of Transition and Adoption to Agile Methods: A Grounded Theory Study. *Journal of Software*, vol. 9, no. 7

³⁷⁰ Kulkarni, Vinay, Barat, Soouvik og Uday Ramteerthkar (2011). Early Experience with Agile Methodology in a Model-Driven Approach. I: Whittle, Jon, Clark, Tony og Thomas Kühne (2011). *Model Driven Engineering Languages and Systems.*, s. 582; Dybå, Tore og Torgeir Dingsøy (2008). Empirical studies of agile software development: A systematic review. *Information and Software Technology*, 50, s. 834-836

³⁷¹ Hoda, Rashinda, Salleh, Norsaremah og John Grundy (2018). The Rise and Evolution of Agile Software Development. *IEEE Software*, vol. 35, no. 5., s. 61, <https://doi:10.1109/MS.2018.290111318>

³⁷² Juridisk metode er en metode for å besvare for eksempel følgende spørsmål: «Har A rett på X?». Svaret på problemstillingen finner man ved først å finne ut av innholdet i retten, altså rettsregelens vilkår Y and Z for å ha rett på X (tolkning). Deretter undersøker man om A oppfyller vilkårene Y og Z (vurderer

Et automatisert rettsanvendelsessystem må derfor etter juridisk metode vurdere faktum, subsumere og konkludere for hver sak den håndterer på en lik måte. Det er mennesker som må tolke rettskildene og nedfelle resultatene i algoritmer. Disse menneskene er potensielt «velkvalifiserte rettsanvendere [som] bruker sin juridiske kompetanse til å sette regelfragmentene sammen i samsvar med rettsdogmatisk metode». ³⁷³ Og algoritmene er et resultat av bruk av juridisk metode. Ingen annen metode fra andre disipliner, som for eksempel samfunnsvitenskapelig metode, IT-programspråk eller statistiske modeller osv., kan brukes. Der tolkning og vilkårsvurdering er basert på skjønn kommer det an på systeminnretningen om skjønnet kan håndteres av den tekniske løsningen eller om det er en manuell, menneskelig behandling av skjønn.

Etter vår mening ligner juridisk metode en planlagt, lineær fremgangsmåte, nokså lik fossefallsmetoden. Først skal lov utredes (tolkning) og så skal saken utredes (faktum). Deretter blir disse sammenholdt (subsumsjon) for så å konkludere. Det er som nevnt hovedsakelig en deduktiv metode, og målet er å komme frem til en endelig avgjørelse (konklusjon). Den smidige utviklingsmetoden derimot beskrives som en sirkulær fremgangsmåte. Hva som til enhver tid skal utvikles, baserer seg på fortløpende innspill fra sluttbrukeren. Sluttbrukernes erfaringer med systemet informerer hvilket utfall programmeringen skal ha. Utfallet er samtidig ikke endelig, men foranderlig. Fremgangsmåten er induktiv fordi de konkrete erfaringene med systemet, eller de konkrete observasjonene eller dataene som finnes, leder til en konklusjon om hvordan systemet skal videreutvikles. Smidig utvikling skal dessuten gjøre omfattende dokumentasjon unødvendig, mens krav til rettsikkerhet krever dokumentasjon slik at avgjørelsers grunnlag er transparente og dermed kan etterprøves.

Som disse beskrivelsene av smidig utviklingsmetode og juridisk metode viser, er de forskjellige. Dette kan skape utfordringer i utviklingen av automatiserte rettsanvendelsessystemer. Riktig rettsanvendelse krever at det automatiserte systemet gjennomfører den juridiske syllogismen i henhold til juridisk metode fra start til slutt, og at fremgangsmåten skal være lik for hver sak slik at prinsippet om likebehandling og rettferdighet er ivarettatt. Et automatisert rettsanvendelsessystem som «ikke er helt ferdig, men satt i produksjon» og som «kan forandre seg etter hvert» ivaretar ikke den juridiske metoden. Rettsanvendelsen kan ikke forandres fortløpende.

Dessuten viste det seg at innsikt fra brukerne av systemene og deres ønsker om hvordan systemene skulle fungere, ikke alltid var i samsvar med gjeldende rett. Rettsanvendelsessystemene produserte dermed avgjørelser som var lovstridige. På produktutviklingsnivå er det derfor vanskelig å se hvordan den tverrfaglige teambaserte smidige arbeidsmetodikken kan sikre en tilstrekkelig rettslig kvalitet. Modellen presenteres gjerne som en modell som reduserer risiko og feil: Så lenge en tilstrekkelig faglig bredde er involvert i produktutviklingen, og det jobbes iterativt, lærende og brukernært, og det endres kurs i lys av innsamlede erfaringer, og det følger ansvar og man har eierskap til de løsninger som utvikles, så sikrer selve arbeidsformen den nødvendige kvaliteten. Grunnleggende sett handler det om de utfordringene juristene har med å anerkjenne og forstå prinsippene eller arkitekturen bak de («orkestret») systemløsningene som utvikles, med de hyppige produksjonssettingene og prøve- og feilemetodikken.

Videre handler det om hvor egnet autonome eller myndige team er, selv når de er tverrfaglige, til å besvare rettslige spørsmål knyttet til automatiseringen. For det første viser det seg at automatiseringsarbeidet reiser grunnleggende spørsmål både om kvaliteten på de lover, regelverk og rundskriv som skal automatiseres, men også om kvaliteten av den rettsanvendelsen som skjer.

faktum i det konkrete tilfellet). Hvis A oppfyller vilkårene Y og Z i rettsregelen (subsumsjon), så har A rett på X (konklusjon).

³⁷³ Schartum, Dag Wiese (2021) Jus og digitalisering, *Lov og Rett*, vol. 60, s. 103, DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>

Hvordan skal loven forstås? Åpner den egentlig for automatisering? Hvilken vekt skal tillegges forvaltningspraksis og rundskriv i fortolkninger av gjeldende rett? Hvordan skal brukerinnsikt vektes? Dette er store spørsmål, som antakelig burde besvares på et høyere nivå enn på team/produktområdenivå.

For det andre skjer det et stort juridisk fortolkningsarbeid på team- og produktområdenivå. Ofte er dette arbeidet knyttet til kravene om pålitelige og rettsriktige avgjørelser, og mindre til kravene om tillit og normative forventninger. Riktignok finnes det materielle rettsregler og saksbehandlingsregler som forteller rettsanvenderen hva hen skal eller kan gjøre og bestemme, men disse reglene er skrevet for manuell rettsanvendelse. Idet rettsanvendelsen skal bli omgjort til en helt eller delvis automatisert rettsanvendelse, kan noen av disse reglene måtte anvendes i en ny kontekst. Hvordan skal for eksempel veiledningsplikten oppfylles når den skjer digitalt? Dette lar seg ikke alene tolke ut av reglene om veiledningsplikten. Hvordan skal begrepet «helse» forstås (tolkningsresultat) når det inngår i vurderingen av arbeidsevne etter folketryktdoven § 11-5 andre ledd i et automatisert rettsanvendelsessystem? Hva er randsonene av begrepet «helse» og skal de kodes eller utelates? Og hvordan skal saker forvaltes der helse er et saksforhold, men ikke omfattet av systemets helsebegrep? Rettsstatsprinsipper og -verdier må trekkes inn for å kunne forstå hvordan materielle og prosessuelle krav skal oppfylles når disse anvendes digitalt. Videre kan arbeidet, selv om det er et utmerket arbeid som gjøres, til dels skje usystematisk og med mangelfull dokumentasjon. Her kan det være uklart hvilke helhetlige spørsmål og juridiske tolkninger som er gjort før selve regelspesifiseringen har startet.

For det tredje viser det seg at det som tilsynelatende ser ut til å være avgrensede og tekniske tolkningsoppgaver, kan resultere i svært kompliserte problemstillinger og anbefalinger. PO AAP-eksemplet viser at selv om man jobber godt og tverrfaglig rundt digitaliseringsarbeidet, eller kanskje nettopp på grunn av det, så er resultatet like gjerne som et nytt sett av koder, et forslag til et helt nytt organisatorisk grensesnitt mellom lokalkontorer og forvaltningsenheter. For det fjerde er det en generell observasjon at internsosialiseringen i autonome grupper er sterk og lett kan resultere i at interne standarder blir allmenne standarder, og at divergerende eksterne synspunkter blir mindre interessante.

Flere av disse spørsmålene kan kvitteres ut gjennom henvisning til de ulike endringssporene vi har skissert tidligere, organisasjons- og kultursporet, samt det økte fokuset på juss og etterlevelse: Gjennom å bygge tydeligere ledelses- og organisasjonsstrukturer, og ved å skjerpe søkelyset på etterlevelse, kan svakhetene ved team- og produktutviklingen med tanke på pålitelighet løses.

Samtidig er det lang vei fra slike overordnede strukturer til konkrete sammenhengende beskrivelser av hvilke metoder, forståelser og beslutninger som skal skje hos medarbeiderne og som gjør at både hensynet til effektivitet (smidighet) og rettssikkerhet (pålitelighet og tillit) ivaretas i arbeidet. Vi mener det burde finnes, og at det burde være mulig, å utvikle beskrivelser, metoder og fremgangsmåter som på en enkel måte skisserer hvordan man skal arbeide med digitalisering, hvilke spørsmål man må stille seg i hvilken rekkefølge, hvilke spørsmål som skal løftes internt, og hvilke spørsmål som krever avklaringer på politisk hold. Per i dag ser vi ikke at det er utviklet en felles metode for hvordan automatiseringen og regelspesifiseringen skal foregå og hvilke helhetlige hensyn som bør tas for at prosessen skal være pålitelig og tillitvekkende. Å tydeliggjøre kravet om etterlevelse og å kreve dokumentasjon for at kravene er oppfylt, er ikke det samme som å si at det er etablert en arbeidsmetodikk for etterlevelse som er forstått og praktisert både i teamene og produktområdene, eller ellers i organisasjonen.

Det snakkes om sammensmelting av fag og produktområder og sammensmelting av smidig utvikling og juridisk metode. Men hvis ingen kan klare å forklare hva det faktisk innebærer for smidighetsmetodikken, med sitt høye tempo og sine prøve- og feilemetodikk, at automatisering

«aldri må gjennomføres i strid med lov», så tror vi at direktoratet skal være tilbakeholdne med å snakke om sammensmelting. Enda mindre hvis en slik sammensmelting i realiteten skulle innebære at hensynet til pålitelighet ble underordnet hensynet til en digital effektivisering mer enn omvendt et middel til å bedre rettssikkerhet og styrke demokratiet.

Departementets og politisk ledelses rolle

Retter vi blikket oppover mot departementet og politisk ledelse, kunne det også vært mulig å tenke seg tydeligere problemformuleringer og tiltak som klarere rammer inn og tar ansvar for de utfordringene arbeidet med digitalisering skaper. Dette blir særlig aktualisert av hvor grunnleggende de rettslige spørsmål automatiseringen reiser er, samtidig som departementet ser ut til å mangle en klar strategi for hvordan disse skal besvares. Regjeringens digitaliseringsstrategi er et svar på dette, og åpner opp for å legge til rette for et tettere samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

Vi kunne imidlertid se for oss at politisk ledelse også tok et bredere ansvar for de utfordringene digitaliseringen skaper. En hovedutfordring er hvordan statsråden kan være konstitusjonelt ansvarlig for en digitaliseringsvirksomhet som involverer så mange aktører, er organisert på så komplekse måter, og hvor styringsimpulsene kommer fra så mange og heterogene kilder. Kort sagt, hvordan sikre hierarkisk politisk, juridisk og administrativ kontroll i en organisasjon, samtidig som man opprettholder og stimulerer den ansvarligheten som er knyttet til de tverrfaglige, autonome teamene og til brukerinnsikten? Direktoratets årsrapporter er en av de viktigste kildene til å sikre at statsråden kan være konstitusjonelt ansvarlig. Disse gir gode, om enn litt innpakkede beskrivelser av hva som foregår i direktoratet. Slik vi ser det, illustrerer de samtidig tydelig at den politiske ledelse må tenke mer prinsipielt rundt de styringsutfordringene digitaliseringen reiser, ikke minst knyttet til ansvar og kontroll.

Tilsvarende gjelder økonomireglementet, statens utredningsinstruks og reglementet for store satsinger. De virker lite egnet både til å beskrive enn si styre de utfordringene som den digitale produktutviklingen reiser, enda mer når selve den smidige arbeidsformen nettopp forutsetter et opprør med de samme «arkaiske» reglementene.

Til syvende og sist handler det kanskje om at politisk ledelse tar et ansvar for å legge til rette for bredere diskusjon om hvordan jussen med sin ex ante tilnærming – at gjeldende rett må være avklart før den anvendes på konkrete saker – og fokus på enkeltsaksbehandling og sin tidvis revisjons- og etterlevelsesorienterte arbeidsform, skal kunne sikre en tilfredsstillende regulering av et felt under utvikling, hvor arbeidet med å omdanne regler til kode peker i retning av masseforvaltning, og hvor det er tolkningskompetansen og det juridiske skjønnet til juristene man er på jakt etter mer enn påpekninger av manglende etterlevelse.

Departementet må kort sagt utvikle tverrfaglig kompetanse som kan matche de spørsmålene og tverrfaglige avklaringene som skjer i underordnet virksomhet. Selv om ikke fagdepartementet skal utvikle automatiserte rettsanvendelsessystemer, så skal de kunne bistå med de samme avklaringene som det legges opp til når det skal utvikles digitaliseringsklar lov.³⁷⁴

³⁷⁴ I tillegg spør Schartum om lovgiver kan (bør) sette skranker for bruk av datasystemer, det vil si om det finnes rettslige grunner til å hindre automatisert rettsanvendelse. Schartum, Dag Wiese (2025).

Lovgivning i et digitalt samfunn – Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene. Complex 1/2025, s. 13

Digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsdirektoratet vil få økt demokratisk legitimitet dersom det rettspolitiske arbeidet og lovforarbeidet til fagdepartementet, og til syvende og sist Stortinget gjennom behandling av lovforslag, avveier i hvilken grad ulike livsområders rettsregler skal og bør bli anvendt automatisert. Fagdepartementene må anvende teknisk, rettslig, organisatorisk og faglig kompetanse i dette arbeidet og må dermed selv bygge bro mellom disse ulike perspektivene, herunder særlig være brobygger mellom hensyn til rettsstatens verdier og hensyn til en digital forvaltning som skal forvalte fellesskapets verdier effektivt.

Det finnes en digital forvaltningspolitikk. Det finnes imidlertid ingen forvaltningspolitikk som diskuterer utfordringer/ulempes ved digitalisering, og som viser hvordan forvaltningen i praksis skal avstemme hensynet til effektivitet (teknologi) og juss. Det trengs en forvaltningspolitikk for digital myndighetsutøvelse, og som svarer på utfordringene som digitaliseringen av rettsanvendelse reiser på tvers av sektorer. Det handler om krav som må stilles til digitaliseringsarbeidet og til en lovgivning som åpner for digitalisering, og som diskuterer hvordan man bedre kan samhandle rundt de mulighetene og utfordringene automatiseringen reiser. Det handler blant annet om å være med på å diskutere og utvikle handlingsrommet. Departementet kan ikke være kontrollmyndighet alene, men må bli en selvstendig bidragsyter og premisleverandør for den utviklingen som skjer.

8.4 Skisse til en pålitelig og tillitvekkende produktutvikling

Hvordan bør så Nav innrette sitt digitaliseringsarbeid for å ivareta rettslige og etiske verdier nedfelt i gjeldende materielle og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier? Hvilke spørsmål må det være tid og rom for å kunne drøfte og finne svar på i digitaliseringsarbeidet, og hva slags faste saksbehandlingsskritt må være til stede i digitaliseringsarbeidet for å lede til rettsikker (pålitelig og tillitsverdig) automatisert rettsanvendelse?

Innledningsvis beskriver vi rettens trelagsstruktur basert på Tuoris teori om rettens legitimitet. I den foregående gjennomgangen har vi anvendt argumenter fra alle tre lagene. Vi gjør rede for positivrettslige krav til automatisering. Metodiske krav som stilles til rettsanvendelse, vurderes for å kunne svare på om rett kan skrives om i programkoder. Og våre fornufts- og verdimeslige forestillinger tvinger frem vurderinger og drøftelser om hvilke overveielser Nav må gjøre før og mens rettsanvendelse automatiseres. Fremstillingen i det følgende vil også være inspirert av denne tredelingen. Tilsvarende er vi inspirert av de institusjonelle kravene eller systemkravene som en mer prinsipiell etisk og juridisk tilnærming til digitalisering inneholder, selv om det per i dag ikke finnes et lovfestet krav om at forvaltningen innretter sin forvaltning forsvarlig for å støtte opp under rettsriktig saksbehandling.

Så langt vi kan se, er vår skisse forenlig med det arbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet allerede gjør for å bygge bro mellom effektivitet og smidighet på den ene siden, og rettsstat og rettssikkerhet på den andre. Det ligger nok en sterkere anbefaling til departement og politisk ledelse om å bygge opp en tverrfaglighet som i større grad gjør det i stand til å støtte opp om en smidig, pålitelig og tillitsverdig digital velferdsforvaltning. For å gjenta oss selv, så handler det om at regjeringen og Stortinget må utvikle en forvaltningspolitikk for digital myndighetsutøvelse.

Krav om prinsipielle overveielser (substansiell gyldighet)

Justisdepartementets lovavdeling har utarbeidet en veileder i lovteknikk og lovforberedelse. I kapittel 3.3 gis det veiledning om oppbygningen av lovproposisjoner, som typisk omfatter et sammendrag av hovedinnholdet, en redegjørelse for bakgrunnen for lovforslaget, en fremstilling av gjeldende rett,

omtale av rettstilstanden i andre land, samt utredningens eller høringsbrevets forslag, høringsinstansenes syn, departementets vurderinger, økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelle andre konsekvenser. Proposisjonen inneholder også merknader til de enkelte lovbestemmelsene og avsluttes med selve lovforslaget.³⁷⁵ Oppbygningen kan variere noe, men illustrerer samtidig at lovteksten, som presenteres til slutt i proposisjonen, bygger på omfattende forutgående vurderinger.

Lovtekstens funksjon er å gi en generell, eller tilpasset detaljert, normering av et konkret samfunnsområde som ofte kjennetegnes av komplekse forhold og motstridende hensyn. I utredningsarbeidet og gjennom høringsprosessen vurderes både rettsstatlige verdier og prinsipper og hensyn til effektivitet. Dette kan for eksempel komme til uttrykk i avveininger mellom forutberegnelige regler med klare vilkår, som er effektive å håndheve, og mer skjønnsbaserte reguleringer som åpner for rimelige, rettferdige og hensiktsmessige løsninger i den enkelte sak.³⁷⁶

Når lovteksten senere anvendes i en konkret sak, tolkes den i lys av ordlyden og øvrige rettskilder, herunder lovforarbeidene, rettspraksis med mer. Gjennom juridisk metode presiseres den relativt generelle lovteksten til en mer detaljert rettsregel, som deretter anvendes på det konkrete faktum. Rettsanvendelse er dermed kjennetegnet av en utvikling fra generell norm til presis rettsregel i tolkningsomgangen.

Digitaliseringsarbeidet som tar sikte på å automatisere rettsanvendelse, plasserer seg i det rettslige terrenget mellom lovgivningsarbeid og konkret rettsanvendelse, på et mellomnivå, om man vil. Når man skal vurdere om lov skal regulere et livsområde, må man ta stilling til hvor generelt eller hvor detaljert lovbestemmelsen skal utformes. Ved automatisering må det på lignende vis avgjøres hvor presist lovteksten skal tolkes og hvilket tolkningsresultat som skal kodes. Det må tas stilling til hvor detaljert lovtekstens tolkningsresultat skal være og dertil kodes. Hvilke randsoner av mulige tolkningsresultater kan eller skal utelates? Det kan også tenkes at man ikke har sett en mulig randsoner av et begrep i lovteksten. Uten å ha et konkret saksforhold foran seg kan en mulig randsoner forblir uidentifisert. Koden i et automatisert rettsanvendelsessystem befinner seg derfor mellom den generelle lovteksten og det presise tolkningsresultatet som kommer frem gjennom manuell rettsanvendelse.

Lovgivning styrer hvordan et livsområde skal fungere. Lovgivning kodifiserer normer. Lovgivningsarbeid som skal styre et livsområde er legitimert gjennom utredninger, høringer og senere stortingsbehandling. Det gir lovgivningsarbeidet en demokratisk forankring. Kodingen styrer hvordan enkeltsaker skal behandles. Kodingen «kodifiserer» enkeltsaksbehandlingen, det vil si at kodingen ordner utfall av et ukjent og uoversiktlig antall fremtidige enkeltsaker etter faste regler. Denne dimensjonen av ukjente og uoversiktlige enkeltsaker, sammen med forhåndsfastsettelsen av hvilket tolkningsresultat som skal legges til grunn og den påfølgende fastleggelsen gjennom kodifisering, krever etter vårt syn demokratisk forankring for å fremstå som legitim og dermed tillitsverdig.

Hvilket tolkningsresultat som kodes, hvilken rettsregel som legges til grunn i automatisert rettsanvendelse, og hvilke randsoner som utelates, kan bare oppfylle *de normative forventningene* til offentlige myndigheter i en demokratisk rettsstat dersom valgene bygger på eksplisitte vurderinger av rettsstatlige verdier og prinsipper.³⁷⁷ Dersom rettens «klangbunn» – rettens tre lag – inngår i og

³⁷⁵ Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*, kap. 3.3.

³⁷⁶ Backer, Inge Lorange (2013). *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*, s. 47

³⁷⁷ En rekke av rettsstatsverdier og demokratiske verdier er sammenfallende med de etiske prinsippene som EUs ekspertgruppe, som utarbeidet EUs «Etiske retningslinjer for tillitsverdig kunstig intelligens»,

synliggjøres åpent i digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, vil dette være et viktig grunnlag for en pålitelig og tillitsverdig digital velferdsforvaltning.³⁷⁸ Navs forvaltning av lover og regler må svare til våre *normative forventninger for å fremstå både som pålitelig og tillitsverdig*.³⁷⁹ Den automatiserte rettsanvendelse er legitim når den er forankret i rettsstatlige og demokratiske verdier. Og når rettsanvendelsen er legitim, er den også borgernes tillit verdig.

Næsers anbefalinger til lovgivningsarbeidet med sikte på å utvikle digitaliseringsklar lovgivning kan også plasseres her. Fra vårt ståsted er disse anbefalingene særlig relevante fordi de også angår det tilsynelatende mer avgrensede og tekniske arbeidet med å omdanne eksisterende lover og regler til kode. Det handler om å avklare den rettslige og faktiske konteksten som den automatiserte rettsanvendelsen skal virke i, for å få et realistisk bilde av hva som er teknisk, organisatorisk, juridisk og etisk ønskelig og mulig. Videre må det vurderes om hensyn til effektivitet og rettssikkerhet trekker i hver sin retning og avklares hvordan motstriden skal håndteres. Ikke minst må det analyseres om lovgivers intensjoner faktisk kan oppnås og ivaretas gjennom digitalisering, med andre ord hvilken prioritet digitaliseringsarbeidet skal ha. Alle kravene som stilles i Næsers analyse, berører overveielser av substansiell karakter som ingen offentlig virksomhet kan eller bør besvare alene.

Systemkrav eller institusjonelle krav

For at digitaliseringsarbeidet skal være pålitelig og tillitsverdig, må direktoratet ha innført mekanismer og strukturer som sikrer at de som jobber med å automatisere rettsanvendelse, har den nødvendige ekspertisen om verdiene og prinsippene som ligger til grunn for Navs forvaltning.

Videre må de fagkyndige arbeide i strukturer som sørger for at digitaliseringsarbeidet leveres i tråd med disse verdiene og prinsippene. Direktoratet må ha etablert rutiner, praksiser og insentivsystemer som sikrer at de som treffer beslutninger i forbindelse med digitaliseringen av rettsanvendelse, er motivert av å oppfylle den normative forventningen borgerne har til Nav. Det vil si at beslutningstakerne er klar over at Navs samfunnsmandat angår mennesker som er avhengige av Nav, og som må stole på at Nav utøver sitt samfunnsmandat med dette som motivasjon, ikke av andre, mindre sentrale eller motstridende grunner. For det tredje kreves det at Arbeids- og velferdsdirektoratet er åpent om og kan vise at digitaliseringsarbeidet gjennomføres i tråd med de to nevnte momentene. Direktoratet må gi opplysninger om hva de gjør, og hvordan de automatiserer rettsanvendelse helt eller delvis. Det må kunne forklare grunnlaget for hvordan det kommer frem til beslutninger, og hva som er grunnlaget for beslutningen om å automatisere eller ikke automatisere rettsanvendelse.

legger til grunn for den digitale etikken, se High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](#). Det viser den nære sammenhengen mellom *demokratiske og rettsstatlige verdier* og *etiske prinsipper*.

³⁷⁸ Graver, Hans Petter (2006). I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 119, 2/3, s. 199; Tuori, Kaarlo (2002). The Levels of Law, *Critical Legal Positivism*, Chapter 6

³⁷⁹ En rekke av rettsstatsverdier og demokratiske verdier er sammenfallende med de etiske prinsippene som EUs ekspertgruppe, som utarbeidet EUs «Etiske retningslinjer for tillitsverdig kunstig intelligens», legger til grunn for den digitale etikken, se High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](#). Det viser den nære sammenhengen mellom *demokratiske og rettsstatlige verdier* og *etiske prinsipper*.

Krav om utredning

Konsekvensvurdering

Utvikling av automatiserte rettsanvendelsessystemer basert på gjeldende rett har, eller kan ha, som nevnt, lignende trekk som lovgivningsarbeid har.³⁸⁰ Riktignok skal rettsanvendelsessystemet håndtere et stort antall enkeltsaker, men programkoden er skrevet på et mer overordnet, generelt nivå, ikke ulikt teksten i en lovbestemmelse. Utarbeidelse av lovtekst er kjennetegnet av mer eller mindre omfattende forarbeid der mulige ønskede og uønskede konsekvenser utredes og vurderes.

Likeså forventer vi at utviklingen av automatiserte rettsanvendelsessystemer legger stor vekt på konsekvensene av de forskjellige tolknings- og systemvalgalternativer.³⁸¹ En sentral del av digitaliseringsarbeidet må være å gjennomføre konsekvensvurderinger kontinuerlig og systematisk. Krav om kontinuerlige og systematiske konsekvensvurderinger i systemutviklingen knytter seg til kravet om materiell rettssikkerhet. Materiell rettssikkerhet stiller krav til rettsreglenes innhold. Det betyr at rettsreglene må enten vernes mot inngrep i visse verdier eller sikre en minstestandard av offentlige ytelser. Konsekvensvurderinger innebærer altså å vurdere om det automatiserte rettsanvendelsessystemet verner mot inngrep i rettsstatsverdier og/eller oppfyller kravet om en minstestandard av offentlige ytelser.

Før arbeidet med å digitalisere gjeldende rett igangsettes bør Arbeids- og velferdsdirektoratet analysere konsekvensene helt eller delvis automatisert rettsanvendelse har for innbyggerne som kan ha rettskrav. Det må også utredes hvilke konsekvenser rettsanvendelsessystemet har for de ansatte som skal arbeide med det systemet, enten ved å ha rollen som manuell behandler eller som kontrollør av avgjørelser truffet av systemet. I tillegg må direktoratet utrede kompleksiteten i regelverket og forvaltningen av denne for å ha et godt grunnlag for å vurdere om utvikling av et automatisert rettsanvendelsessystem er hensiktsmessig, det vil si at gevinster i effektivitet overgår kostnader som utviklingen av systemet medfører. Dette er ikke vurderinger som kan skje på team- eller produktområdenivå.

Risikokonsekvensanalyse av mulig rettsbrudd

Når rettsanvendelse finner sted, skal rettssikkerhetsgarantiene, nedfelt i forvaltningsloven, ivaretas og virkeliggjøres. Programmering av automatisert rettsanvendelse finner imidlertid sted forut for rettsanvendelsen. I dette ligger det en risiko for at det som programmeres i dag, leder, eller kan lede, til feil i fremtiden, det vil si leder til ikke rettsriktige avgjørelser.

Risikokonsekvensanalyser og krav om å iverksette tiltak for å minske risiko for rettsbrudd er en sentral del av EUs personvernforordning. Blant annet kommer denne risikobaserte tilnærmingen i forordningen til uttrykk i artikkel 35 om den behandlingsansvarliges plikt til å foreta en risikokonsekvensanalyse.³⁸² Article 29 Working Party uttaler at risiko kan bli definert som «a scenario describing an event and its consequences, estimated in terms of severity and

³⁸⁰ Ikdahl, Ingunn (2024). Når retten møter fremtidens digitale velferdsstat, *Stat og styring*. Vol. 34, nr. 3, s. 41; Prop. 79 L (2024–2025), kap. 30 merknader til § 11 Automatisering av rettsanvendelse. Se også delkapittel ovenfor om krav om prinsipielle overveielser.

³⁸¹ Eng fremhever at sannsynlighetsanslag over fremtidige hendelsesforløp er nødvendige i enhver velbegrunnet lovgivning, og tilsvarende, mener vi, i et velbegrunnet systemvalg. Eng, Svein (2007). *Rettsfilosofi*, s. 159–160.

³⁸² Gellert, Raphaël (2018). Understanding the notion of risk in the General Data Protection Regulation. *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, Issue 2, s. 279–288, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.12.003>

likelihood». ³⁸³ Gellert fremhever i sin analyse av risikobegrepet i forordningen at begrepet omfatter to risikokategorier. Den ene kategorien er risikoen for at det kan inntre et brudd på individets rettigheter og friheter ved behandling av personopplysninger, og for manglende etterlevelse av personvernforordningens bestemmelser («risk of event»). Den andre kategorien er en vurdering av hvilke typer risiko et slikt brudd innebærer for individenes rettigheter og friheter («risk of consequences»). Risikoen ved behandling av personopplysninger ligger dermed i negative konsekvenser for individets rettigheter og friheter. For å unngå denne risikoen må personopplysninger behandles i samsvar med personvernforordningen (og andre lovbestemmelser). ³⁸⁴ Risikokonsekvensanalysen må både inneholde en analyse av sannsynligheten for at et rettsbrudd kan inntre, og vurdere hvor alvorlig dette rettsbruddet vil være. For eksempel kan analysen vise at behandlingen av personopplysningene diskriminerer enkeltpersoner. Skaden er derfor en krenkelse av personenes rett til ikke-diskriminering, i tillegg til den moralske dimensjonen av stigmatisering og den materielle dimensjonen som kan være tap av for eksempel arbeidsmuligheter. ³⁸⁵ En tilsvarende risikobasert tilnærming er nedfelt i EUs KI-forordning om håndtering av bruk av høyrisiko KI-systemer. ³⁸⁶ EU-kommisjonens ekspertgruppe som utarbeidet «Ethiske retningslinjer for tillitsverdig kunstig intelligens», mener at overholdelse av det etiske ikke-skade-prinsippet krever at følgende spørsmål inngår i digitaliseringsarbeidet:

Har man vurdert sannsynligheten for at det digitale systemet kan skade brukere eller tredjepersoner? Hvis det er risiko for skade, er ansvarsforholdene avklart? Har man beregnet den sannsynlige virkningen av eventuelle feil i systemet, for eksempel feil som kan være samfunnsmessig uakseptable (som diskriminering)? ³⁸⁷

Vi mener at direktoratet bør innrette sin forvaltning av digitaliseringsarbeidet slik at det gjennomføres en analyse av om automatisert rettsanvendelse på et bestemt regelverksområde innebærer en risiko for rettsbrudd, og hvor stor sannsynlighet det er for at denne risikoen manifesterer seg. I tillegg mener vi at det så må vurderes, i tilfelle et rettsbrudd skulle oppstå, hvor alvorlige konsekvensene av rettsbruddet er for enkeltindividene som opplever rettsbruddet, både rettslige konsekvenser, etiske og moralske konsekvenser og materielle konsekvenser.

«Saksbehandlingsskritt» i digitaliseringsarbeidet

I en intervju samtale understreker informanten betydningen av at det må være stoppunkter i utviklingen av digitale løsninger. ³⁸⁸ Vi oversetter stoppunkter til «saksbehandlingsskritt» for å tydeliggjøre at Arbeids- og velferdsdirektoratets digitaliseringsarbeid, der rettsanvendelse blir helt eller delvis automatisert, er saksbehandling. I dette delkapittelet har vi nevnt to

³⁸³ Artikkel 29-gruppen. (2017). Revised Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679, s. 6.

³⁸⁴ Gellert, Raphaël (2018). Understanding the notion of risk in the General Data Protection Regulation. *Computer Law & Security Review*, Vol. 34, Issue 2, s. 279–288, s. 282. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.12.003>

³⁸⁵ Ibid., fotnote 18

³⁸⁶ EU Regulation 2024/1689 Artificial Intelligence Act (KI-forordningen) fortalen avsnitt 26. I artikkel 9 nr. 2 bokstav a-c forpliktet utviklere av høyrisiko KI-systemer om å analysere både sannsynligheten for at negative konsekvenser ved bruk av høyrisiko KI-system oppstår («risk of event»), og analysere hva slags innvirkning denne risikoen har blant annet på individers rettigheter og friheter («risk of consequences»).

³⁸⁶ High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](#)

³⁸⁷ High-Level Expert Group on AI (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](#)

³⁸⁸ Intervju samtale nr. 2

saksbehandlingskritt: konsekvensutredning og risikoanalyse. Disse to krever en analyse forut for en eventuell igangsettelse av digitalisering av rettsanvendelse.

Etter igangsettelse av prosessen om å digitalisere rett mest mulig, bør teamene som utvikler hel- eller delautomatiserte rettsanvendelsessystemer, fortløpende integrere drøftelser om de faktiske beskrivelsene fra konsekvensutredningen og risikoanalysen i tilstrekkelig grad er ivaretatt av systemet som utvikles. Konsekvensutredningen og risikoanalysen kan oppfattes som den delen av forvaltningsretten som heter «utredningsplikt».³⁸⁹ Systeminnretningen må svare på det utredningen (konsekvens, risiko) har kommet frem til. Tilsvarende må teamene utrede hensyn til Navs forvaltningsoppgaver som «brukernærhet» og «arbeidsmarkedsperspektivet» eller «tekniske muligheter», med mer.

I prosessen med å utvikle et helt eller delvis automatisert rettsanvendelsessystem må direktoratet avsette ressurser for at teamene og andre ansatte kan drøfte om og i hvilken grad systemet som er i ferd med å bli utviklet, står seg i lys av verdiene rettferdighet, rettssikkerhet, likebehandling (inkludert at ulike tilfeller skal behandles ulikt), likeverd og autonomi, og avveie disse verdiene forholdsmessig mot effektivitetsmål.³⁹⁰ Forholdsmessigprinsippet har et materielt innhold, og anvendelsen av det anbefales som en del av saksbehandlingskritt i digitaliseringsarbeidet.³⁹¹

Det må gis tid slik at ansatte med tilstrekkelig kompetanse får mulighet til å vurdere de materielle og prosessuelle rettssikkerhetskravene for å kunne gi faglig baserte anbefalinger om hvorvidt regelverket lar seg digitalisere slik at rettsanvendelsen blir mer eller mindre automatisert. Det krever et tett samarbeid med teknisk kompetente kollegaer som kan formidle hvilke tekniske muligheter som finnes. Dette sammenfaller igjen med saksbehandlingskrittet «utredningsplikt» etter forvaltningsloven og inneholder tolkningsfasen i juridisk metode.

Der rettsanvendelse automatiseres, må teamene dokumentere systeminnretningen og begrunne valgene som ble truffet underveis, samt vise på hvilken måte systemet anvender rett rettsriktig. Dokumentasjon fortløpende og avslutningsvis ivaretar saksbehandlingskrittet «begrunnelse».³⁹²

8.5 Hybrid velferdsforvaltning?

Et viktig anliggende i prosjektet har vært å svare på spørsmålet om hvordan Nav bør innrette sitt digitaliseringsarbeid for å ivareta rettsstatlige verdier og etiske prinsipper. Til grunn ligger at forvaltningen ikke bare må tilfredsstillende visse minstekrav med hensyn til saksbehandlingen av individens rettigheter, samt øke lønnsomheten og effektiviteten i forvaltningen av samfunnets verdier, men også bidra til bedre lovgivning og styrke den politiske og demokratiske styringen.³⁹³

Digitaliseringsarbeid innebærer derfor en kontinuerlig avveining av hensynet til rettssikkerhet i forvaltningen og hensynet til en effektiv forvaltning.

Ideen om en pålitelig digital velferdsforvaltning, og den nye organiseringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, hevder at disse hensynene kan smelte sammen. Direktoratet som «IT-bedrift» og «den lovbaserte offentlige myndighetsutøvelse» er, for å sette det på spissen, to sider av samme sak. Vi har vist at dette er krevende.

³⁸⁹ Forvaltningsloven § 17 og ny forvaltningslov § 44.

³⁹⁰ Se ovenfor delkapittel 2.1 om verdiene.

³⁹¹ Se ovenfor delkapittel 4.2 om forholdsmessighetsprinsippet.

³⁹² For en sammenfatning av kapittel 8.4, se vedlegg 8.

³⁹³ Graver, Hans Petter og Tønnessen H. N., 2024, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 251

Videre er vi grunnleggende sett skeptiske til forestillingen om at fag og utvikling, pålitelighet og smidighet kan smelte sammen. Dette henger sammen med den kategoriske karakteren kravene om pålitelighet har, og som også er gjentatt og tydeliggjort i den nye forvaltningsloven. Smidighet og pålitelighet kan kanskje bli eller danne en ny type hybrid forvaltning, men da ikke som sammensmelting, men som en type modifisering av smidigheten som skjer når den utvikles i offentlig sektor, og hvor fleksibilitet må balanseres med krav om ansvar og rettssikkerhet.

En slik mer hybrid arbeidsform stiller store krav til de involverte aktørene, men vi mener det er liten tvil om at direktoratets erfaringer, og den måten det politiske-demokratiske styringsapparatet involveres i dette arbeidet på, vil være betydningsfulle for kvaliteten på arbeidet med digitalisering i egen etat, men også for andre sektorer og etater.

Vi tror nøkternhet og vilje til rasjonell utforskning av forholdet mellom pålitelighet, tillit og effektivitet er viktig her, og at en slik utforskning vil tjene på en større nøkternhet knyttet til de gevinstene digitaliseringen vil gi. Skal omverdenen ha tillit til de digitaliseringsprosessene som skjer, og måten de skjer på, må de også ha tillit til at de nødvendige spørsmål stilles og besvares i en sammenheng som sikrer bredden i de hensyn som må tas for at digitaliseringen skal være pålitelig.

Direktoratets erfaringer med «vill smidighet» blir ikke minst viktige i lys av den neste digitale transformasjon, knyttet til datadrevet digitalisering, eller kunstig intelligens. Vi tror det vil være nyttig om arbeidet med å regulere dette vil være basert på innsikten i at digitalisering ikke bare løser rettslige problemer, men også skaper dem, og at digitalisering ikke kan være et mål i seg selv, men et middel til en rettssikker og demokratisk forvaltning.

Digitalisering av offentlig sektor er ønsket nasjonal politikk. Forskningsprosjektet i Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det mangler en systematisk tenkning i digitaliseringspolitikken. Målet om en digitalisert offentlig sektor må inkludere en politikk som analyserer og tar stilling til hvordan digitalisering påvirker forholdet mellom lov og forvaltning, hvordan digitalisering påvirker forvaltningens organisering og hvordan det påvirker forholdet mellom forvaltningen og borgeren. De empiriske funnene i dette prosjektet, og de rettslige kravene lagt frem i denne rapporten, understreker at manglende systematisk tenkning om digitaliseringens påvirkningskraft på disse forholdene, svekker forvaltningens mulighet til å være pålitelig og tillitsverdige.

Referanser

- Aakvaag, G. C. (2010). Demokrati som samtidsdiagnose. *Sosiologisk tidsskrift*, 8(1), 5-30. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2010-01-0>
- Adler, J.G. & Falsen, C.M. Det Adler-Falsenske Grundlovutkast. (u.å.). NTNU. <https://www.ntnu.no/documents/10599/1264764579/Det+Adler-Falsenske+Grundlovsutkast+fra+Riksforsamlingens+forhandlinger+3die+del+1916.pdf>
- Agrawal, A., Gans, J. & Goldfarb, A. (2019). Introduction. I A. Agrawal, J. Gans & A. Goldfarb (red.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*. University of Chicago Press.
- Alexy, R. (2005). Balancing, constitutional review, and representation. *International Journal of Constitutional Law*, 3(4), 572-581. <https://doi.org/10.1093/icon/moi040>
- Alexy, R. (2003). On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. *Ratio Juris*, 15(4), 433-449. <https://doi.org/10.1046/j.0952-1917.2003.00244.x>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). Årsrapport 2017
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). Årsrapport 2018
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2020). Årsrapport 2019
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). Årsrapport 2020
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2022). Årsrapport 2021
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2023). Årsrapport 2022
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2024). Årsrapport 2023
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2025). Årsrapport 2024
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2020). Høringssvar til Nav-loven § 4 a (14. januar 2020).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). Høringssvar til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Arbeids- og velferdsetaten (26. november 2019).
- Artikkel 29-gruppen. (2017). Revised Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is “likely to result in a high risk” for the purposes of Regulation 2016/679.
- Artikkel 29-gruppen. (2019). Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (WP 251)
- Backer, I. L (2013). *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*. Universitetsforlaget.
- Bernt, J. F., & Rasmussen, Ø. (2010). *Frihagens forvaltningsrett*. Fagbokforlaget.
- Bernt, J. F. (2019). Et hermeneutisk perspektiv på rettsvitenskap og juridisk metode. I A.P. Høgberg & J. Ø. Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*. Universitetsforlaget.
- Bing, J. (1986). Om tolkning av enkeltord – særlig i lovtekst. I A. Bratholm, T. Oppsahl & M. Aarbakke (red.), *Samfunn, Rett, Rettferdighet: Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Tano.
- Boe, E. M. (2018). *Forsvarlig forvaltning*. Universitetsforlaget.

- Boe, E. M. (2021). *Rettskildelære under debatt* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Bratteteig, T., Verne G., & Oskarsen J. S. (2024). Innbyggernes møte med en digitalisert offentlig forvaltning. *Magma*, 27(2). <https://doi.org/10.23865/magma.v27.1442>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2). <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V., & Clarke, V. (2020). Can I use TA? Should I use TA? Should I not use TA? Comparing reflexive thematic analysis and other pattern-based qualitative analytic approaches. *Counselling and Psychotherapy Research*, 21(1). <https://doi:10.1002/capr.12360>
- Braun, V., & Clarke V. (2022). *Thematic analysis: a practical guide*. Sage
- Braun, V., & Clark V. (2023). Toward good practice in thematic analysis: Avoiding common problems and be(com)ing a knowing researcher. *International Journal of Transgender Health*, 24(1), 1-6. <https://doi.org/10.1080/26895269.2022.2129597>
- Brown, G. W., & Andenas M. (2020). The European Convention of Human Rights as a Kantian cosmopolitan legal order. *Global Constitutionalism*, 9(3), 490–505.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18zhcs4>
- Daly, J., Kellehear, A., & Gliksman, M. (1997). *The public health researcher: A methodological approach*. Oxford University Press.
- Datatilsynet. (2022). Sluttrapport fra sandkasseprosjektet med NAV. Datatilsynet. [https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/Nav-sluttrapport/](https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/Nav-sluttrapport/https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sandkasse-for-kunstig-intelligens/ferdige-prosjekter-og-rapporter/Nav-sluttrapport/)
- de Hert, P., & Gutwirth, S. (2009). Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg. I S. Gutwirth, Y. Pouillet, P. de Hert, C. de Terwange & S. Nouwt (red.), *Reinventing Data Protection?*, 3–42. Springer.
- Deloitte & Gnist. (2022). Erfaringsoppsummering av NAVs PO-organisering. Deloitte & Gnist.
- Den danske forvaltningslov. (2007). *Forvaltningsloven (LBK nr 1365 af 07/12/2007)*.
- Den finske förvaltningslagen. (2003). *Förvaltningslagen (lag 434/2003)*.
- Den islandske forvaltningslov. (1993). *Stjórnarsýslulög nr. 37/1993*.
- Den svenske förvaltningslagen (2017). *Förvaltningslagen (2017:900)*.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). *Fremtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024-2030*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025). *KI-assistenten i arbeidslivet – en praktisk guide Ekspertgruppen for ansvarlig innføring og bruk av KI-assistenten*. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025). Høringsnotat: Gjennomføring av forordningen om kunstig intelligens (KI-forordningen).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e823dc21809c43f2b4ba9ff1e389e245/horingsnotat-utkast-til-ki-lov131652.pdf>

Dingsøy, T. (2025). Smidige utviklingsmetoder. Store norske leksikon.

https://snl.no/smidige_utviklingsmetoder

Dingsøy, T. (2024). Fossefallmetode. Store norske leksikon. [fossefallsmetode – Store norske leksikon](#)

Dokument 16 (2011-2012). *Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*.

Dworkin, G. (1988). *The theory and practice of autonomy*. Cambridge University Press.

Dybå, T., & Dingsøy, T. (2008). Empirical studies of agile software development: A systematic review. *Information and Software Technology*, 50(9), 833-859. <https://doi.org.ezproxy.oslomet.no/10.1016/j.infsof.2008.01.006>

EDPB. (2016). Retningslinjer om automatiske individuelle avgjørelser og profilering i henhold til forordning 2016/679 (rev. 6. februar 2018).

EMD. (2017). *Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satameida Oy mot Finland* (Application no. 931/13). Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

EU-domstol. (C-634/21). SCHUFA Holding.

EU-domstol. (C-203/22). Dun & Bradstreet Austria.

Europaparlamentet & Rådet. (2016). Forordning (EU) 2016/679 om personvern (GDPR).

Europaparlamentet & Rådet. (2024). Forordning (EU) 2024/1689 om kunstig intelligens (KI-forordningen).

EU-kommisjonen. (2020). White Paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust. https://commission.europa.eu/system/files/2020-02/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf

EU-kommisjonen. (u.å.). The General Purpose AI Code of Practice. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>.

EU-kommisjonen. (u.å.). Guidelines on the scope of obligations for providers of general-purpose AI models under the AI Act. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-scope-obligations-providers-general-purpose-ai-models-under-ai-act>

Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2.utg.). Fagbokforlaget.

Finansdepartementet. (2024). Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a65d479aa05477aa87ff4efacf2b225/utredningsinstruksen-pdf.pdf>. Finansdepartementet.

Fredman, S. (2016). Substantive equality revisited. *International Journal of Constitutional Law*, 14(3), 712-738. <https://doi.org/10.1093/icon/mow043>

Gandomani, T. J., et al. (2014). Exploring Facilitators of Transition and Adoption to Agile Methods: A Grounded Theory Study. *Journal of Software*, 9(7), 1666-1666.

Gartner. (u.å.). Gartner Glossary. – D. <https://www.gartner.com/en/glossary?glossaryletter=D>

- Gellert, R. (2018). Understanding the notion of risk in the General Data Protection Regulation. *Computer Law & Security Review*, 34(2), 279-288. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.12.003>
- Graver, H.P. (2006). I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 119, 2/3, s. 189-221.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (5. utg.). Universitetsforlaget.
- Graver, H. P., & Tønnessen, H. N. (2024). *Alminnelig forvaltningsrett* (6. utg.). Universitetsforlaget.
- Grunnloven (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (17. mai 1814).
- Hacker, P., Engel, A., Hammer, S., & Mittelstadt, B. (2025). Introduction to the Foundations and Regulation of Generative AI. I Philipp Hacker, Andreas Engel, Sarah Hammer & Brent Mittelstadt (red.), *The Oxford Handbook of the Foundation and Regulation of Generative AI*. Oxford University Press. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5137750
- Haram, Å. (2021). *Forklarbarhet i algoritmisk velferdsforvaltning – Demokrati og rettssikkerhet ved bruk av maskinlæringsmodeller i saksbehandlingen* (COMPLEX-rapport 6/2021). Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo. https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/publikasjoner/complex/2021/complex_6_21_web.pdf
- Haukeland, H. (2019). EU-rett som norsk rettskilde. I A. P. Høgberg, Alf Petter & J. Ø. Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, Universitetsforlaget.
- Heggertveit, I., Lindgren, I., Madsen, C. Ø., & Hofmann, S. (2022). Administrative Burde in Digital Self-service: An Empirical Study About Citizens in Need of Financial Assistance. I Robert Krimmer et al. (2022). *Electronic Participation*. [Electronic Participation: 14th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2022, Linköping, Sweden, September 6–8, 2022, Proceedings | SpringerLink](https://www.springer.com/9789811064444)
- Henden, E. (under publisering). Tillitsverdig kunstig intelligens i offentlig forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*
- High-Level Expert Group on AI. (2019). Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence. EU-kommisjonen. [Ethics guidelines for trustworthy AI | Shaping Europe's digital future](https://ec.europa.eu/artificial-intelligence/ethics-guidelines-trustworthy-ai)
- Hildebrandt, M. (2015). Radbruch's Rechtsstaat and Schmitt's legal order: Legalism, legality, and the institution of law. *Critical analysis of law: an international & interdisciplinary law review*, 2(1), 42-63. <https://doi.org/10.33137/cal.v2i1.22514>
- Hildebrandt, M. (2018). Algorithmic regulation and the rule of law, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 376, 20170355.
- Hill, T.E. (1980). Humanity as an End in Itself. *Ethics*, 91(1), 84–99.
- Hoda, R., Norsaremah, S., & Grundy, J. (2018). The Rise and Evolution of Agile Software Development. *IEEE Software*, 35(5), 58-63. <https://doi.org/10.1109/MS.2018.290111318>
- Hovde, K., Svensson, P., & Thorsen, D. E. (2025). Demokrati. Store norske leksikon. [demokrati – Store norske leksikon](https://snl.no/demokrati)
- HR-dommer (Høyesterett).
- HR-2005-634-A
- HR-2017-2376-A
- HR-2020-1193-A

HR-2021-2126-A

HR-2022-2433-A

HR-2023-2432-A

Høgberg, A. P. (2012). *I språkets bilde: elementære logiske emner i juridisk kontekst*, Universitetsforlaget.

Ikdahl, I. (2024). Når retten møter fremtidens digitale velferdsstat, *Stat og styring*, 34(3), 34-42.
<https://doi.org/10.18261/stat.34.3.7>

Innst. 478 L (2024–2025). Instilling fra justiskomiteen om Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Jones, K. (2012). Trustworthiness. *Ethics*, 123(1), 61-85.

JOU 2020: 4. *Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning*, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid*.
[Veiledning om lov- og forskriftsarbeid - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2025). Høringsnotat – Utkast til ny lov om kunstig intelligens – gjennomføring av EUs forordning om kunstig intelligens i norsk rett.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/3112327/id3112327/?expand=horingsnotater>.

Kjønstad, A., Syse, A., & Kjelland, M. (2022). *Velferdsrett I – Grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang* (7. utg.). Gyldendal.

Kommunal- og moderniseringsdepartement. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens* (NKSI)

Krokan, A. (2020). Noen organisatoriske utfordringer ved digital transformasjon av offentlig sektor. *Magma*, 23(3), <https://magmaforskning.econa.no/index.php/magma/article/view/1237/1237>

Kulkarni, V., Soouvik, B., & Ramteerthkar, U. (2011). Early Experience with Agile Methodology in a Model-Driven Approach. I J. Whittle, T. Clark & T. Kühne, *Model Driven Engineering Languages and Systems*.

Kvale, S. (1983). The Qualitative Research Interview: A phenomenological and hermeneutical mode of understanding. *Journal of Phenomenological Psychology*, 14(2), 171-196.
<https://doi.org/10.1163/156916283X00090>

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015.) *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.

Lagmannsrettsdom

LB-2007-153621

Lintvedt, N. M. (2022). *Kravet til klar lovhjemmel for forvaltningens innhenting av kontrollopplysninger og bruk av profilering*. Utredning for Personvernkommisjonen, NOU 2022: 11 (digitalt vedlegg).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). (LOV-1967-02-10-00). Lovdata.

Lov 12. april 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova). (LOV-1992-04-12-126). Lovdata.

Lov 26. mai 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven). (LOV-1992-06-26-87). Lovdata.

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.

Lov 10. desember 2005 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). (LOV-2005-12-10-76). Lovdata.

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). (LOV-2006-05-19-16). Lovdata.

Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven). (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen 18. desember 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven). (LOV-2009-12-18-131). Lovdata.

Lov 28. april 2017 nr. 23 om organisering av forskningsetisk arbeid (forskningsetikkloven). (LOV-2017-04-28-23). Lovdata.

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). (LOV-2018-06-15-38). Lovdata.

Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). (LOV-2025-06-20-81). Lovdata.

Lov 20. juni 2025 nr. 96 om dokumentasjon og arkiv (arkivlova). (LOV-2025-06-20-96). Lovdata.

Løvlie, A. (2019). Fakta og juss. I A. P. Høgberg & J. Ø. Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*. Universitetsforlaget.

Manndal, T. A. (2024). DPIA og FRIA – Når inntreer plikten til å gjennomføre vurderingene og hvordan samspiller regelsettene? *Lov & Data*, 2024(4).

Masteravhandling. (2025). *Automatisering og økonomisk sosialhjelp – En undersøkelse og vurdering av kommunenes adgang til å erstatte manuelle vurderinger i saker om økonomisk sosialhjelp med automatisering*. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

McGeer, V., & Pettit, P. (2017). The empowering theory of trust. I P. Faulkner & T. Simpson (red.), *The Philosophy of Trust*, Oxford University Press.

Nav. (2019). *Innspill til strategi for kunstig intelligens* (4. august 2019). [strategi-kunstig-intelligens_innspill-fra-Nav.pdf](#)

Nav. (2021). *Rapport Moderne ytelsesforvaltning, versjon 1.0 – Retning og ambisjoner frem mot 2024*

Nav. (2021). *Navs FoU-plan 2021-2025*

Nav (2024). *Strategi for kunstig intelligens i NAV (Nav KI-strategi)*

Nav. (2025). *Navs omverdensanalyse 2025–2035 – Samfunnstrender og konsekvenser for Nav* (Rapport 5).

Nav. (2025). *Navs veileder for generativ kunstig intelligens* (Publisert juni 2025). <https://data.Nav.no/fortelling/ki/>

NESH. (2023). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora* (5. utg.). De nasjonale forskningsetiske komiteene.

- Nizami, L. (2020). Glanville's 'Black Box': what can an observer know?, *Rivista Italiana di Filosofia del Linguaggio*, 14(2), 47-62. <https://doi.org/10.4396/AISB201905>
- NOU 2019: 5. (2019). *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen - Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2021: 8. (2021). *Trygd over landegrensene*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2022: 11. (2022). *Ditt personvern – vårt felles ansvar*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023: 11. (2023). *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NUT 1958: 3. (1958). *Forvaltningskomiteen*. Statens trykningskontor.
- Næser, J. (2025). *Digitaliseringsklar lovgivning – En retlig analyse med fokus på retssikkerhet*. Djøf forlag.
- OsloMet (2024). *Retningslinjer for behandling av personopplysninger*. <https://ansatt.oslomet.no/retningslinje-for-behandling-av-personopplysninger>
- OsloMet. (u.å.). *Lagringsguide om hvor dokumenter, filer og forskningsmateriale skal lagres*. Intern ansattressurs (ikke offentlig tilgjengelig).
- Ot.prp.nr.3 (1976–1977) *Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m)*.
- Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*.
- Ot.prp. nr. 102 (2008-2009) *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Personvernemnda (2024). PVN-2024-17. [PVN-2024-17 Klage fra NAV på Datatilsynets vedtak om pålegg for brudd på personvernforordningen og ileggelse av overtredelsesgebyr - Personvernemnda](#)
- Pranee, L. R., & Ezzy, D. (1999). *Qualitative research methods: A health focus*. Oxford University Press.
- PWC. (2023). Evaluering av Prosjekt 3 i Nav. [Evalueringsrapport P3 - versjon 1.0](#)
- Prop. 135 L (2019-2020) *Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (behandling av personopplysninger)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 79 L (2024-2025). *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet
- Purves, D., & Davis, J. (2022). Public trust, institutional legitimacy, and the use of algorithms in criminal justice. *Public Affairs Quarterly*, 36(2), 136-162.
- Radbruch, G. (1946). Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1, 105-108, <https://archive.org/details/Radbruch/page/n3/mode/2up>
- Radbruch, G. (1973). *Rechtsphilosophie* (8.utg.). I E. Wolf & H-P. Schneider (red.). K. F. Koehler.

- Regjeringen.no. (2024). Forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen)
<https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/forslag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>.
- Riksrevisjonen. (2021). *Årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og anke saker i Nav og Trygderetten* (Dokument 3:8 (2020-2021)).
- Riksrevisjonen. (2021). *Undersøkelse av bevilgninger til Navs tiltak under koronapandemien* (Dokument 3:11 (2020–2021)).
- Riksrevisjonen. (2022). *Navs kontroll med koronarelaterte ytelser* (Dokument 1 (2022-2023)).
- Riksrevisjonen. (2023). *Forståelig kommunikasjon i vedtaksbrev fra Statens pensjonskasse og Nav* (Dokument 1 (2023-2024)).
- Riksrevisjonen. (2023). *Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen* (Dokument 3:8 (2023-2024))
- Rettstidene. HR-avgjørelser (Høyesterett).
- Rt. 1981 s. 745
- Rt. 2010 s. 330
- Rt. 2010 s. 1500
- Rt. 2011 s. 111
- Rt. 2011 s. 609
- Rt. 2014. s. 310
- Schartum, D. W. (2008). Systemutvikling i rettslig perspektiv. I A. Jansen & D. W. Schartum (red.), *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*. Fagbokforlaget
- Schartum, D. W. (2018). *Digitalisering av offentlig forvaltning – Fra lovtekst til programkode*, Fagbokforlaget.
- Schartum, D. W. (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, 60(2), 92-109. <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>
- Schartum, D. W. (2025). *Lovgivning i et digitalt samfunn: Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene*, *Complex 1/2025*, Universitetet i Oslo
- Schartum, D. W. (2025). Lovgivning og digitalisering. *Lov & data*. 1/2025. [Lovgivning og digitalisering | Lov&Data](#)
- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*. Sage.
- Simonsen, L. (2019). *Når brukerdialogen automatiseres – hva blir vanskelig?* Masteroppgave, Institutt for informatikk, Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. www.duo.uio.no, [Når brukerdialogen automatiseres— hva blir vanskelig.pdf](#)
- Simonsen, L., Steinstø, T., Vene G. & Bratteteig, T. (2020). «I'm Disabled and Married to a Foreign Single Mother” – Public Service Chatbot’s Advice on Citizens’ Complex Lives. I S. Hofmann et al. (ed.) *Electronic Participation*. [Electronic Participation: 12th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2020, Linköping, Sweden, August 31 – September 2, 2020, Proceedings | SpringerLink](#)

- Sivilombudet. (2022). Begrunnelser i Navs vedtak – rapport frå undersøkelse av eget tiltak, (2022/5350).
- Sivilombudet. (2023). Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon av uføretrygd, (2022/5067).
- Sivilombudet. (2025). Automatisert saksbehandling i Nav av søknader om sykepengar, (2024/1698).
- Sivilombudet. (2025). Digitale systemer i forvaltningen - plikten til å ha alternative manuelle løysningar for å oppfylle innbyggernes rettigheter, (2024/1884).
- Steinstø, T. (2020). *Bruk av chatbot i praksis - En kvalitativ studie av utfordringer ved bruk av chatbot i offentlige tjenester*. Masteroppgave. Institutt for informatikk, Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. www.duo.uio.no, [Master-Tina-Steinst---NY.pdf](#)
- Stone, J. I., & Mittelstadt, B. (2024). Legitimate power, Illegitimate automation: The problem of ignoring legitimacy in automated decision systems. *ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- Syltevik, L. J., & Hansen, H-T. (2024). Brukernes perspektiv på det digitale Nav – hva forteller forskningen. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 27(2), 1-13. <https://doi.org/10.18261/tfv.27.2.2>
- Tandberg, P. S. (2021). Trygdeskandalen – uriktige tilbakebetalingskrav som følge av mangelfull veiledning?, *Lov og Rett*, 60(5), 313-327, <https://doi-org.ezproxy.oslomet.no/10.18261/issn.1504-3061-2021-05-06>
- Terum, L. I., & Sadeghi, T. (2019). *Medarbeideres kompetanse ved NAV-kontorene. Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse 2011 – 2018*. Skriftserie 2019 nr. 6., <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/641/158>
- Tjernshaugen, A. (2025). Tverrfaglighet. Store norske leksikon. <https://snl.no/tverrfaglighet>
- Tuori, K. (2002). *Critical Legal Positivism*. Taylor and Francis Group.
- Van Otterlo, M. (2013). A Machine Learning View on Profiling. I M. Hildebrandt & K de Vries (eds.), *Privacy, Due Process and the Computational Turn: Philosophers of Law Meet Philosophers of Technology*, Routledge, 41–64.
- Varden, H. (2021). Kant and privacy. I A. Lyssy & C. Yeaman (red.), *Dimensions of Normativity: Kant on Morality, Legality and Humanity – Practical Dimensions of Normativity*, 229–252. Palgrave Macmillan. <http://10.1007/978-3-030-54050-0>
- Verne, G. (2015). “The winners are those who have used the old paper form” – On citizens and automated public services. PhD Thesis. Department of Informatics, Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Oslo. [1650-Verne-materie-DUO.pdf](#)
- Verne, G., & Bratteteig, T. (2016). Do-it-yourself services and work-like chores: on civic duties and digital public services. *Personal and Ubiquitous Computing*, 20, 517–532. <https://doi.org/10.1007/s00779-016-0936-6>
- Walker, M. U. (2006). *Moral repair: Reconstructing moral relations after wrongdoing*. Cambridge University Press.

Weitzenboeck, E. M. (2023). User empowerment in the age of algorithms: two steps forward, one step back?. I A. Savin, Andrej & J. Trzaskowski. *Research Handbook on EU Internet Law* (2. utg.). Edward Elgar Publishing.

Zerilli, J., Knott, A., Maclaurin, J., & Gavaghan, C. (2019). Transparency in Algorithmic and Human Decision-Making: Is There a Double Standard?, *Philosophy and Technology*, 32(4), 661–683, doi: 10.1007/s13347-018-0330-6

Vedlegg 1 Begrepsforståelser

Meningsinnholdet i noen av begrepene vi bruker i denne rapporten, må avklares. Det skyldes at vi i løpet av prosjektperioden måtte enes om hva vi legger i begrepene, og at vi måtte presisere begrepsforståelser da vi la frem deler av prosjektet i prosjektperioden. Vi har også erfart at lesere av tekstens tidligere utgaver etterlyste avklaringer av disse begrepene.

Digitalisering: Det norske begrepet «digitalisering» omfatter både det som på engelsk omtales som *digitization* og *digitalisation*.³⁹⁴ *Digitization* er en prosess hvor data konverteres fra analogt til digitalt format, for eksempel ved å skanne et papirdokument til et digitalt dokument i form av pdf.

Digitalisation «refererer mer til bruk av digitale tjenester og til endrede forretnings- og tjenestemodeller».³⁹⁵ Ifølge Gartner er *digitalisation* «the use of digital technologies to change a business model and provide new revenue and value-producing opportunities; it is the process of moving to a digital business».³⁹⁶ I denne rapporten er hovedtyngden på det som på engelsk betegnes som *digitalisation*.

Om digitaliseringsarbeidet

Automatisering kan beskrives som omlegging fra manuell til maskinell eller automatisk drift.³⁹⁷

Delautomatisering eller «delvis automatisert behandling»³⁹⁸ sikter til behandling av personopplysninger og rettsanvendelse som delvis er automatisert og delvis er manuell. I litteraturen er saksbehandling som er delautomatisert, ofte omtalt som behandling med en «human-in-the-loop».

IT-løsninger/-verktøy som brukes i saksbehandling som er delautomatisert, er

beslutningsstøtteverktøy.

Automatisert rettsanvendelse eller automatiserte rettsanvendelsessystemer: Disse begrepene bruker vi for å tydeliggjøre at digitaliseringsarbeidet i offentlig forvaltning legger om fra manuell rettsanvendelse til maskinell eller automatisert rettsanvendelse. Den maskinelle, automatiserte rettsanvendelsen kan enten være helt eller delvis automatisert. Automatiserte rettsanvendelsessystemer er beslutningssystemer, helt eller delvis, og gjennomfører saksbehandling som ellers gjennomføres av mennesker. Automatiserte rettsanvendelsessystemer representerer offentlig myndighetsutøvelse i motsetning til digitale systemer som ivaretar journalføring, kommunikasjon eller informasjonssystemer.

³⁹⁴ Krokan, Arne (2020). «Noen organisatoriske utfordringer ved digital transformasjon av offentlig sektor», Magma vol. 23 nr. 3, <https://magmaforskning.econa.no/index.php/magma/article/view/1237/1237>

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Gartner Glossary: <https://www.gartner.com/en/glossary?glossaryletter=D>.

³⁹⁷ Dette er basert på definisjonen av begrepet «automatisere» i *Det norske akademisk ordbok*. Se <https://naob.no/ordbok/automatisere>.

³⁹⁸ Personopplysningslovens og personvernforordningens saklige virkeområde omfatter «helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og [...] ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register», jf. lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 2 første ledd og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (personvernforordning) artikkel 2 første ledd.

Om digitale systemer

Kunstig intelligens (KI): «Data-drevet KI er et samlebegrep for programvare som lærer fra data og tar beslutninger eller produserer innhold uten eksplisitte regler. I praksis betyr det alt fra bildegjenkjenning og klassifikasjon til generering av tekst. **Generativ KI** er en type data-drevet KI, der fokuset ligger på å generere nytt innhold på bakgrunn av veldig store datasett.»³⁹⁹

KI-systemer er systemer som kjennetegnes gjennom deres evne til å trekke slutninger, som forklart i KI-forordningen fortalepunkt 12: Med denne evnen til å trekke slutninger menes prosessen med å generere utdata, for eksempel prediksjoner, innhold, anbefalinger eller beslutninger, som kan påvirke fysiske og virtuelle miljøer, og KI-systemenes evne til å utlede modeller eller algoritmer, eller begge deler, fra data som mates inn i systemene, eller andre data. Blant de teknikkene som muliggjør utledning under oppbyggingen av et KI-system, er **maskinlæringstilnæringer** som på grunnlag av data lærer hvordan bestemte mål best kan nås, og logikk- og kunnskapsbaserte tilnæringer som trekker slutninger på grunnlag av kodet kunnskap eller symbolsk representasjon av oppgaven som skal løses. Et KI-systems evne til å trekke slutninger går lenger enn grunnleggende databehandling ved at det muliggjør læring, resonnering eller modellering.

Regelbaserte systemer er ikke ansett å være KI-systemer etter KI-forordningen.⁴⁰⁰

KI-modell for allmenne formål, herunder **generative KI-modeller**, er definert i KI-forordning artikkel 3 nr. 63: en KI-modell, også dersom den er trent med en stor mengde data ved hjelp av selvovervåking i stor skala, som viser betydelig allmenngyldighet og er i stand til på en kompetent måte å utføre et bredt spekter av særskilte oppgaver uansett hvordan modellen bringes i omsetning, og som kan integreres i en rekke nedstrøms systemer eller applikasjoner, med unntak av KI-modeller som brukes til forsknings-, utviklings- eller prototypingsaktiviteter før de bringes i omsetning.

Med **regelbaserte systemer** mener vi enklere, tradisjonelle programvaresystemer eller programmeringsmetoder som omfatter systemer som er basert på regler som utelukkende er fastsatt av fysiske personer for å utføre operasjoner automatisk.⁴⁰¹ Slike systemer er ikke ansett å være KI-systemer etter KI-forordningen.

Om fremgangsmåter ved digitalisering

Fossefallsmetoden er en metode for utvikling av programvare som, til forskjell fra smidige utviklingsmetoder, «deler utvikling av programvare inn i faser som kravarbeid, analyse,

³⁹⁹ Vi bruker samme forklaring av «KI» som Ekspertgruppen for ansvarlig innføring og bruk av KI-assistenter har i sin veileder «KI-assistenter i arbeidslivet – en praktisk guide» (2025), s. 58, utgitt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Se

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6332353676204e90a0ab94f9c968f967/no/pdfs/veileder-til-bruk-av-ki-assistenter.pdf>.

⁴⁰⁰ KI-system er definert i Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1689 av 13. juni 2024 om fastsettelse av et harmonisert regelverk om kunstig intelligens og om endring av forordning (EF) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 og (EU) 2019/2144 og direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 og (EU) 2020/1828 (KI-forordningen) artikkel 3 nr. 1: «et maskinbasert system som er konstruert for å operere med varierende grad av autonomi, som kan vise tilpasningsdyktighet etter idriftsetting, og som, for eksplisitte eller implisitte mål, ut fra inndataene det mottar, utleder hvordan man genererer utdata som prediksjoner, innhold og anbefalinger, eller beslutninger som kan påvirke fysiske eller virtuelle miljøer».

⁴⁰¹ Denne definisjonen er basert på KI-forordningen fortalepunkt 12.

programmering og testing».⁴⁰²

Smidige utviklingsmetoder er, som forklart i *Store norske leksikon*, «en rekke metoder for utvikling av programvare hvor arbeidet gjøres i team med stor grad av selvstyre, og hvor programvareproduktet utvikles gradvis («evolusjonært») med hyppige tilbakemeldinger fra brukere og kunde».⁴⁰³

Tverrfaglighet: Vi bruker dette begrepet for å beskrive hvordan digitaliseringsarbeidet i Arbeids- og velferdsdirektoratet har behov for og drar nytte av kompetanse fra mer enn ett fag. Det samarbeides mellom ansatte i grupper/team som har utdanning eller kompetanse fra ulike fagområder. Sammensatte og komplekse oppgaver, som å helt eller delvis automatisere rettsanvendelsesprosessen, krever flere typer ekspertise for å håndteres.⁴⁰⁴

Om demokrati og rettsstat

Demokrati: Vi bruker begrepet «demokrati» i samspill med begrepet «rettsstat», og vi viser også til «demokratiske, rettsstatlige verdier». Demokrati forstår vi som «en styreform der folket, forstått som landets voksne innbyggere med stemmerett, velger representanter som utformer lovene og tar viktige politiske beslutninger.»⁴⁰⁵

Den demokratiske rettsstaten: Demokrati og rettsstat betegner to sider av det frie folkestyre. Det demokratiske prinsipp krever at folkeflertallet skal styre eller bestemme retningen i statsstyret. Rettsstatens prinsipp kan uttrykkes i kravet om at «Loven, ikke Menneskene skulle regjere».⁴⁰⁶ Det er mennesker, selvsagt, som treffer avgjørelser i staten. Men rettsstatens idé er at ingen slik maktutøvelse fra statens side skal kunne skje uten med hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). I tillegg er den demokratiske rettsstaten kjennetegnet av at den enkelte har rettigheter som også lovgivningsmakten, selv den folkevalgte, må respektere. Respekt for menneskerettigheter er et vesentlig element i det vi i dag forstår ved en rettsstat.

Nav brukes som et begrep for å omtale arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale delen av arbeids- og velferdsforvaltningen). I arbeids- og velferdsforvaltningen inngår også Arbeids- og velferdsdirektoratet, og der vi skriver «Nav», omfatter bruken av begrepet altså også direktoratet. Der det er viktig å presisere at vi omtaler Arbeids- og velferdsdirektoratet, vil teksten bestå av begrepene «direktoratet» eller «Arbeids- og velferdsdirektoratet».

Arbeids- og velferdsdirektoratet digitaliserer rett. Det arbeidet har dermed betydning for dem som er eller kan være rettighetshavere. Vi omtaler rettighetshavere, eller mulige sådan, med ulike begreper avhengig av hvilken posisjon den enkelte kan inneha vis-à-vis Nav. Der omtalen omhandler det generelle møtet mellom Nav og privatpersoner, bruker vi enten begrepet **privatperson** eller **person** eller **innbygger** eller **borger**. Det kan for eksempel være der vedkommende åpner nettsiden til Nav for å innhente generell informasjon. Idet vi vurderer tilfeller der en innbygger søker om en ytelse eller tjeneste, skriver vi **søker**. Enkelte steder vil det automatiserte rettsanvendelsessystemet anvendes i oppfølging av en person som har fått innvilget rett til en tjeneste eller ytelse. I så fall omtaler vi

⁴⁰² Dingsøy, Torgeir (2024). [fossefallsmetode – Store norske leksikon](#), sist oppdatert 22. februar 2024.

⁴⁰³ Dingsøy, Torgeir (2025). https://snl.no/smidige_utviklingsmetoder, sist oppdatert 24. april 2025.

⁴⁰⁴ Tjernshaugen, Andreas (2025) <https://snl.no/tverrfaglighet>, sist oppdatert 20. februar 2025

⁴⁰⁵ Hovde, Kjell-Olav, Palle Svensson og Dag Einar Thorsen (2025), [demokrati – Store norske leksikon](#), sist oppdatert 7. juli 2025

⁴⁰⁶ Adler, Johan Gunder og Christian Magnus Falsen, *Det Adler-Falsenske Grundlovutkast*, § 32 siste punktum. Nasjonalbiblioteket, s. 14 (lest 8. juli 2025)

vedkommende enten som **bruker** eller **medlem**. Dersom møtet med Nav omhandler personvernrettslige temaer vil den enkelte bli omtalt som **den registrerte**.

Personvern sikter til enkeltindividers krav på respekt for egen integritet og privatlivets fred og «er derfor nært knyttet til enkeltindividers muligheter for privatliv, selvbestemmelse og selvutfoldelse», slik Personvernkommisjonen forklarer.⁴⁰⁷ Dessuten «kan personvernet sies å være et grunnleggende premiss for et fullverdig demokratisk samfunn».⁴⁰⁸ Begrepet inkluderer også det som i juridisk litteratur er omtalt som *personopplysningsvern* («data protection»), det vil si «at den enkelte skal ha kontroll over, og i størst mulig grad kunne bestemme over egne personopplysninger»,⁴⁰⁹ noe som innebærer «en rett til å få vite hvilke opplysninger andre kjenner til om en selv og hva opplysningene brukes til».⁴¹⁰

⁴⁰⁷ NOU 2022: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar, s. 29

⁴⁰⁸ Ibid.

⁴⁰⁹ Ibid., s. 30

⁴¹⁰ Ibid.

Vedlegg 2 Tabelloversikt over intervjusamtaler og observasjonsnotater

Tabell 1 Oversikt over intervjusamtaler

Intervju nr.	Rolle/posisjon	Antall informanter
1	Ledelse Avdir	1
2	Ledelse Avdir	1
3	Ledelse Avdir	1
4	Ledelse PO-området	1
5	Ledergruppe PO-området + Ytelsesavd.	4
6	Etterlevelse	1
7	Jurist Ytelsesavdeling	1
8	Produktleder	1
9	PO-leder	1
10	IT-utvikler i PO	1
11	IT-leder	1
12	Jurist i PO	1
13	PO-leder	1
14	Jurist i PO	1
15	Jurist i PO	1
16	IT-utvikler i PO	1
17	Fag i PO	1
18	PO-leder	1
19	Team	3
20	IT-utvikler	1
21	Ledelse Avdir	1
22	IT-utvikler i PO	1
23	Ledelse Avdir	1
Totalt		27

Tabell 2 Observasjonsnotater produktområdet pensjon

Måned/år	Mai 2023	Juni 2023	August 2023	September 2023	Oktober 2023
	4.5.	1.6.	16.8. (1)	4.9.	2.10.
	11.5.	14.6.	16.8. (2)	5.9. (1)	5.10.
			21.8. (1)	5.9. (2)	
			21.8. (2)	8.9. (1)	
				8.9. (2)	
				12.9.	
				13.9.	
				15.9. (1)	
				15.9. (2)	
				18.9.	
				19.9.	
				21.9.	
SUM					22

Tabell 3 Observasjonsnotater produktområdet arbeidsavklaringspenger

Måned/år	Mars 2023	April 2023	Mai 2023	Juni 2023	Aug.-Okt. 23	Nov. 2023	Des. 2023	Januar 2024	Feb. 2024	Mars 2024
	9.3.	12.4.	8.5.	1.6.	23.8.	7.11. (1)	8.12.	25.1. (1)	6.2.	15.3.
	10.3. (1)	13.4.	9.5.	2.6.	16.10.	7.11. (2)	12.12.	25.1. (2)	13.2. (1)	
	10.3. (2)	17.4. (1)	11.5. (1)	7.6.		7.11. (3)		26.1	13.2. (2)	
		17.4. (2)	11.5. (2)	19.6		8.11. (1)		29.1	16.2.	
		20.4.	12.5.	20.6. (1)		8.11. (2)			26.2.	
		24.4.	15.5. (1)	20.6. (2)		9.11.			27.2.	
		26.4.	15.5. (2)	21.6.		27.11.				
			25.5. (1)	27.6.		28.11.				
			25.5. (2)			29.11.				

Vedlegg 3 Eksempler på revisjoner, tilsyn, granskninger, erfaringsoppsummeringer, evalueringer og utredninger fra 2019 til 2024

Riksrevisjonen:

- Undersøkelse av bevilgninger til Arbeids- og velferdsetatens tiltak under koronaepidemien (2021)
- Kontroll med koronarelaterte ytelser – feilutbetalinger (2022)
- Årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaker i Nav og trygderetten (2021)
- Myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen (2023)
- Klarspråk (forståelig kommunikasjon) i Nav og SPK (2023)

Datatilsynet:

- Pris for «innebygget personvern» i 2019
- Gebyr til Nav på fem millioner for tilgjengeliggjøring av CV-er på tjenesten arbeidsplassen.no (verktøyet rekrutteringsbistand) uten lov (2022)
- Gebyr til Nav på 20 millioner for mangelfull sikring av konfidensialitet gjennom tilgangsstyring og loggkontroll (2024)⁴¹¹

Sivilombudet:

- Begrunnelser i Navs vedtak – rapport fra undersøkelse av eget tiltak (sak 2022/5350)
- Forhåndsvarsling ved automatiserte vedtak om reduksjon av uføretrygd (2022/5067)
- Automatisert saksbehandling i Nav av søknader om sykepenger (2024/1698)
- Digitale systemer i forvaltningen – plikten til å ha alternative manuelle løsninger for å oppfylle innbyggernes rettigheter (2024/1884)

Granskninger:

- NOU 2020: 9 *Blindsonen: Granskning av feilpraktisering av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*

Ekspertutredninger:

- NOU 2023: 11 *Raskt og riktig. En helhetlig gjennomgang av klage- og ankesystemet i Arbeids- og velferdsetaten og Trygderetten*

Erfaringsoppsummeringer og evalueringer:

- Deloitte og Gnist, Erfaringsoppsummering av Navs PO-organisering 2022
- PWC, Evaluering av P3, 2023

⁴¹¹ Merk at Datatilsynets vedtak om overtredelsesgebyr ble opphevet av Personvernemnda – se PVN-2024-17 - [PVN-2024-17 Klage fra NAV på Datatilsynets vedtak om pålegg for brudd på personvernforordningen og illeggelse av overtredelsesgebyr - Personvernemnda](#)

Vedlegg 4 Sammenfatning av kapittel 4 - Lov må kunne automatiseres

- Ulikt tempo og fremdrift i juridisk metode og i smidig utviklingsarbeid må håndteres.
- Mest forsvarlig forståelse av gjeldende rett må være grunnlaget for å vurdere i hvor stor grad rettsanvendelsen kan bli automatisert. Mest forsvarlig forståelse av gjeldende rett må være etablert før en sak helhetlig skal kunne behandles helt eller delvis automatisert.
- Produktutviklingsområdene må etablere en fastlagt prosedyre, godt kjent og innarbeidet for medarbeiderne, om hvordan tolkningstvil håndteres. Dessuten må produktutviklingsområdene avklare hvordan rettsanvendelsessystemer skal innrettes slik at fremtidige, ukjente saksforhold ikke forblir ukjente for Nav idet verken det automatiserte saksbehandlingssystemet eller manuell behandling oppdager saken.
- Avstand mellom lov og praksis, avvik fra lov, dokumenteres og håndteres.
- Nav må etablere en forvaltningsstruktur der nye eller endrede tolkningsresultater innlemmes i rettsanvendelsessystemets programkode.
- Et hel- eller delautomatisert rettsanvendelsessystem må på den ene siden håndtere å være helhetlig og på den andre siden å være åpen, fleksibel og dynamisk.
- Rettsanvendelse skal ikke produksjonssettes trinnvis: Alle vilkår må være vurdert for å komme frem til rettsriktig konsekvens.
- Tolkningsresultatet tilsier hvilken informasjon som må innhentes av Nav for å kunne avgjøre saken. Det må også vurderes når i systemets saksbehandlingsflyt det er korrekt å innhente data. Kan data innhentes og håndteres digitalt, må Nav avklare om og sikre at dataminimeringsprinsippet etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c kan bli ivaretatt.
- Rettsanvendelsesskjønn kan kodes og dermed automatiseres. Det er en fare for at ukjente rettsspørsmål og dermed ukjent tolkningstvil ikke blir fanget opp av det automatiserte rettsanvendelsessystemet.
- Forvaltningens «frie» skjønn vil kunne kodes dersom det eksisterer klare rammer for skjønnsvurderingene for eksempel gjennom fast forvaltningspraksis. Nav må i så fall sikre at saker som ikke samsvarer med skjønnsrammene, vurderes individuelt på en rettssikker og effektiv manuell måte.
- Forholdsmessighetsprinsippet forplikter Nav til å vurdere forholdsmessigheten av de avgjørelsene som treffes. Forholdsmessighetsprinsippet er også et prosessuelt prinsipp. Offentlig forvaltning skal anvende prinsippet i sin saksbehandling. Prinsippet skal dessuten veilede direktoratet i vurderingene av om det bør automatisere rettsanvendelse også når materiell rett ikke er til hinder for det.
- I digitaliseringsarbeidet skal Nav anvende forholdsmessighetsprinsippet i vurderingen av om rettsanvendelse bør automatiseres:

- Er rettsgrunnlaget og datakvalitet egnet for å bli håndtert maskinelt?
 - Er det nødvendig for å oppnå en effektiv forvaltning av rettsgrunnlaget at rettsanvendelse håndteres maskinelt?
 - Er det et rimelig forhold mellom ulempene automatisert rettsanvendelse medfører eller kan medføre, og fordelene, som effektivitet, som oppnås med automatisert rettsanvendelse?
-
- Forholdsmessighetsprinsippet styrer skjønnsvurderinger. Nav må avgjøre om skjønnsvurderingene kan skrives i algoritmisk form. Vi fraråder anvendelse av maskinlærende systemer da disse ikke skaper en forklaring på årsakssammenhengen mellom lov og rettsvirkning. Dessuten mangler avgjørelser basert på maskinlærende algoritmer en forankring i konteksten som loven utspiller seg i.

Vedlegg 5 Sammenfatning av kapittel 5 - Automatisert saksbehandling

- Innbyggeren kan kun ivareta sine interesser ved riktig, fullstendig eller forståelig veiledning og informasjon.
- Forvaltningsorganet har det overordnede ansvaret for forsvarlig utredning av saken før det fatter vedtak. Partens opplysningsplikt og medvirkningsplikt er relativ, avhengig av forhold ved parten. Vurderingen må se hen til avgjørelsens velferdsmessige betydning for parten, forutsetninger parten har for å kunne medvirke, samt ressursbruk i forvaltningsorganet. Parten har rett til å kunne medvirke manuelt.
- Produktutviklingsområdene må avklare hvordan rettsanvendelsessystemer skal innrettes slik at fremtidige, ukjente saksforhold ikke forblir ukjente for Nav idet verken det automatiserte saksbehandlingssystemet eller manuell behandling oppdager saken.
- Nav må sikre kvalitativt gode manuelle behandlinger av forvaltningssaker.
- Den private parten skal som klar hovedregel varsles om endringer i sin sak og/eller før enkeltvedtak treffes. Det er strenge vilkår for at unntak kan gjøres.
- Informasjons- og fremleggelsesplikten gjelder. Lovlig unntak må vurderes i lys av at retten til kontradiksjon er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Terskelen for unntak er høy, og det må enten være sikkert at parten ikke har behov for opplysningene, eller hensyn til saksforløpet taler sterkt for unntak («uheldig forsinkelse», «påkrevd rask avgjørelse», «uforholdsmessig krevende»).
- Dokumenter, opplysninger, data som anvendes i den automatiserte saksbehandlingen, må tilgjengeliggjøres til parten der denne krever dette. Unntak fra innsyn må enten kodes i systemet eller vurderes manuelt.
- Hel- og delautomatiserte rettsanvendelsessystemers rettslige innhold må dokumenteres. Med rettslig innhold menes informasjon om hvordan rettskildene er tolket, hvordan tolkningsspørsmål og tolkningstvill er løst og skal løses, samt hvordan rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn er håndtert og skal håndteres.
- Kravene til begrunnelse gjelder uavhengig av om begrunnelsen håndteres manuelt eller gjennom et automatisert rettsanvendelsessystem. Kravene til begrunnelsens omfang er relative avhengig av sakens art og omstendigheter, men begrunnelsen skal uansett tjene til å forklare sakens utfall for parten.
- Koden som ligger til grunn for det automatiserte rettsanvendelsessystemet, må være tilgjengelig og forståelig for at Nav klageinstans og Trygderetten skal ha en reell mulighet til å overprøve enkeltvedtaket i første instans.
- Det må avklares om direktoratet som forvalter av koden i realiteten er førsteinstans, og hvordan kravet om reelt uavhengig klagebehandling av overordnet forvaltningsorgan kan bli ivaretatt.

Vedlegg 6 Sammenfatning av kapittel 6 - Personvernrettslige krav til utelukkende automatisert saksbehandling

- Personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 b åpner for at det etter nasjonal rett tillates at den registrerte er gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for, eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende. I så fall må det være fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.
- Personvernforordningens fortalepunkt 71 og EU-domstolens rettspraksis gir utfyllende tolkninger av den registrertes rettigheter etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b: rett til menneskelig inngripen, rett til å uttrykke sine synspunkter og rett til å få en forklaring på avgjørelsen. Dette svarer til de forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler for enkeltvedtak: rett til informasjon, kontradiksjon, innsyn, begrunnelse og klage.⁴¹² Dersom den automatiserte avgjørelsen ikke leder til et enkeltvedtak, følger den registrertes rettigheter av personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b, jf. fortalepunkt 71, jf. EU-domstolens rettspraksis.
- Det følger av Nav-loven § 4a at Nav må oppfylle kravet om forsvarlighet, herunder blant annet om bestemmelsen er egnet for helautomatisering, og om opplysningene som ligger til grunn for avgjørelsen, er riktige og dekkende.
- Dersom Nav anvender særlige kategorier av personopplysninger, må Nav iverksette særskilte tiltak som verner den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser vurdert i lys av betydningen behandlingen har for den enkelte, holdt opp mot samfunnets og Navs behov.
- Etter ikrafttredelse supplerer ny forvaltningslov § 12 gjeldende Nav-lov § 4a. Bestemmelsen kodifiserer og presiserer forpliktelser og rettigheter som i dag følger av personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b, personvernforordningen fortalepunkt 71 og tilhørende rettspraksis fra EU-domstolen. Nav er dermed forpliktet til å ivareta sine forpliktelser og sikre den registrerte sine rettigheter allerede i dag og også før forvaltningsloven § 12 trer i kraft.
- Nav blir forpliktet til å sikre at personopplysningene behandles på en sikker måte, og at feil ved opplysningene forebygges og rettes opp (ny fvl. § 12 (1) bokstav a), at avgjørelsene ikke

⁴¹² Prop. 79 L (2024–2025), kap. 8.5.3

diskriminerer (ny fvl. § 12 (1) bokstav b), og at det brukes egnede matematiske og statistiske fremgangsmåter, særlig dersom avgjørelsene gjelder profilering (ny fvl. § 12 (1) bokstav c).

- Det er Nav som avgjør hvordan disse pliktene mest hensiktsmessig skal gjennomføres for de helautomatiserte avgjørelsene Nav treffer med hjemmel i Nav-loven § 4a.
- Den registrerte har rett til forklaring om den automatiserte avgjørelsen, jf. ny forvaltningslov § 12 (2). Navs forklaring må gi den registrerte resultatet av avgjørelsen, og den må inneholde den underliggende mekanismen bak avgjørelsen, herunder prinsippene og prosessene som ligger til grunn for rettsanvendelsessystemet. Forklaringen må være kortfattet, gjennomsiiktig, forståelig og lett tilgjengelig. Det skal sikre at den registrerte settes i stand til å forstå og vurdere den automatiserte avgjørelsen, herunder hvordan og på hvilket grunnlag avgjørelsen er truffet.
- Den registrerte har rett til manuell kontroll, enten ved klage på enkeltvedtak eller ved manuell kontroll av en saksbehandler dersom avgjørelsen ikke inngår i en enkeltvedtakssak, jf. Nav-loven § 4a og ny forvaltningslov § 12 (2). Kontrollen til Nav må være reell, det vil si at saksbehandleren har kunnskap og kompetanse om rettsområdet og fagfeltet avgjørelsen handler om, at den registrertes synspunkter vurderes, og at det gjøres nærmere undersøkelser i samsvar med den registrertes syn på hva som er feil ved avgjørelsen. Dessuten må Nav omgjøre den automatiserte avgjørelsen dersom avgjørelsen er et ugyldig vedtak. Avgjørelser som ikke er enkeltvedtak og som er beheftet med feil, må endres.
- Nav må rette feil i rettsanvendelsessystemet dersom kontrollen avdekker at feil skyldes forhold ved systemet. Systemfeil som også har påvirket andre avgjørelser, tilsier at forvaltningsorganet har en plikt til å omgjøre disse.

Vedlegg 7 Sammenfatning av kapittel 7 - KI-teknologi og rettssikkerhet

- Konvensjonell teknologi, hvor rettsreglene er omdannet til en «hvis–så»-struktur som kan understøtte juridisk metode, er spesielt aktuell for automatisert rettsanvendelse.⁴¹³
- Rettsregler kan ikke uttrykkes direkte ved hjelp av maskinlæringsmodeller, med mindre lovgiver spesielt har lagt til rette for det,⁴¹⁴ og så lenge slik lovgivning sikrer respekt for grunnleggende menneskerettigheter og rettssikkerheten.
- Maskinlæring kan derimot brukes for å gi *støtte* til manuell rettsanvendelse i enkeltaksbehandling, det vil si bruk av maskinlæring for å forbedre manuelt arbeid. Det forutsetter at saksbehandleren/rettsanvendere har kompetanse og innsikt i hvordan maskinlærende algoritmer kommer frem til anbefalingene.
- Maskinlærende algoritmer kan brukes for å gjøre rettslig relevante analyser, det vil si uten at analysene brukes i forbindelse med å treffe rettslige avgjørelser.
- Navs bruk av KI vil ofte være definert som høyrisiko KI-systemer. Det medfører visse rettslige krav, enten der Nav er utvikler selv (og dermed er sett på som leverandør) eller kun idriftsetter.
- Nav må sørge for at alle ansatte og konsulenter som arbeider med drift og bruk av et KI-system, har «et tilstrekkelig nivå av KI-kompetanse».⁴¹⁵
- Det stilles krav om konsekvensanalyser av de grunnleggende rettighetene («fundamental rights impact assessment – FRIA») ved bruk av KI-systemer med høy risiko.
- Nav må kartlegge alle maskinlæringsystemer og -modeller som er (i) under utvikling og (ii) i bruk. For hvert ML-system og hver ML-modell er det viktig å få oversikt over blant annet
 - type system/modell og versjon
 - formål med et slikt ML-system/-modell (f.eks. som oppgitt av leverandøren i dokumentasjon som følger systemet/modellen)
 - formålet som Nav bruker (eller skal bruke) det til
 - hvilke tilpasninger av ML-system/modell som vurderes eller er gjort av (eller for) Nav
 - Navs rolle: leverandør/iverksetter
- Dersom det tiltenkte formålet med et KI-system eller -modell (som ikke opprinnelig var klassifisert som høyrisiko KI) er endret av Nav «på en slik måte at det aktuelle KI-systemet blir et KI-system med høy risiko i samsvar med artikkel 6», skal Nav ses på som leverandør av KI-systemet (selv om Nav kun opprinnelig var iverksetter).
- I tillegg må Nav oppfylle rettslige krav som følger av forvaltningsloven, personvernforordningen, likestillings- og diskrimineringsloven med mer.

⁴¹³ Schartum, Dag Wiese (2025). *Lovgivning i et digitalt samfunn: Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene*, Complex 1/2025, s. 21.

⁴¹⁴ Ibid., s. 19

⁴¹⁵ Se KI-forordning artikkel 4.

Vedlegg 8 Sammenfatning av kapittel 8.4 – Skisse til pålitelig og tillitvekkende produktutvikling

1 Om et avgrenset regelverk skal digitaliseres

- Det må avklares hvilke regler eller hvilket regelverk som skal digitaliseres.
- Det må studeres hvilke hensyn som ligger bak regelverket, og hvilke hensikter lovgiveren har hatt med å vedta dette regelverket. Kan disse hensynene og hensiktene bli ivaretatt i automatisert rettsanvendelse?
- Det må vurderes på hvilken måte og i hvilken grad rettsstatsverdier og demokratiske verdier kan eller vil bli påvirket av at regelverket skal anvendes automatisert: i) materiell og prosessuell rettferdighet, ii) materiell, prosessuell og personell rettssikkerhet; iii) likebehandling, like tilfeller skal behandles likt, ulike tilfeller skal behandles ulikt; iv) menneskers likeverd; v) respekt for personlig integritet; vi) autonomi. Endrer graden av automatisering noe på vurderingenes utfall?
- Hva kjennetegner regelverket som skal anvendes helt eller delvis automatisert? I hvor stor grad kan det oppfattes som et digitaliseringsklart eller -vennlig regelverk gitt teknologien som forventes å bli brukt?

2 Konsekvensvurdering

- Det må vurderes om det automatiserte rettsanvendelsessystemet verner mot inngrep i rettsstatsverdier, og om det oppfyller kravet om en minstestandard av offentlige ytelser.
- Det må utredes hvilke konsekvenser det automatiserte rettsanvendelsessystemet kan ha eller har for saksbehandlere/veiledere i Nav, for saksbehandlere som skal behandle enkelte saker manuelt, eller for saksbehandlere som skal gjennomføre manuelle kontroller.
- Hvilke konsekvenser har anvendelsen av rett i automatisert form for innbyggerne med mulige rettskrav, herunder:
 - Hva kjennetegner innbyggerne som kan ha rettskrav etter lov?
 - Hvilke forhold kan hemme eller hindre innbyggernes adgang til å få vurdert sin rett på tjenester eller ytelser ved automatisert rettsanvendelse?
 - Kan hindringene eller hemmende forhold avbøtes på en sikker og kvalitativt tilfredsstillende måte, for eksempel ved å innrette manuell saksbehandling av høy kvalitet og med høy effektivitet?
- Hvilke utfordringer kan oppstå eller oppstår dersom automatisert rettsanvendelse må suppleres med manuell behandling?
- Vil gevinster i effektivitet overgå kostnader?

3 Risikokonsekvensanalyse

- Det skal gjennomføres en risikovurdering av om det kan inntre et brudd på individets rettigheter og friheter ved automatisert rettsanvendelse.
- Er det en risiko for brudd på individets rettigheter og friheter når individets sak ikke kan bli behandlet digitalt, men må behandles manuelt?
- Det skal vurderes hvilke typer risiko et brudd på individets rettigheter og friheter er.
- Kan risiko for at feil rettsanvendelse skjer, konkretiseres? Hvor stor er sannsynligheten for at feil i rettsanvendelsen kan skje ved automatisert rettsanvendelse?
- Kan det konkretiseres hvilke typer feil som kan skje overfor hvilke innbyggere? Hvor alvorlig er eller kan konsekvensene være ved feil i rettsanvendelse?
- Kan det iverksettes tiltak som minsker risiko for feil rettsanvendelse, og kan eventuelt omfang av personer som kan bli utsatt for rettsanvendelsesfeil, minimeres?
- Finnes det rutiner som retter opp rettsanvendelsesfeil, og rutiner som i størst mulig grad retter opp situasjonen overfor privatpersonene som er påvirket av feilen?

4 Digitaliseringsarbeidet

- Dersom vurderingene i punkt 1, 2 og 3 ovenfor leder til oppstart av digitaliseringsarbeidet, skal tolkningsresultater, algoritmene, valg av teknologi og saksbehandlingens flyt vurderes i lys av rettsstatsverdier, konsekvenser og mulige risikoer. Disse vurderingene skal gjøres systematisk, med en viss regelmessighet og dokumenteres.
- Dersom digitaliseringsarbeidet viser at automatiseringen medfører at verdier, rettigheter, konsekvenser og/eller risikoer påvirkes, skal det drøftes om påvirkningen er innenfor rammen for pålitelig, tillitsverdig forvaltning. Vil forvaltningen fungere som den skal etter lov (pålitelig), og ivaretar forvaltningen borgernes rettigheter og friheter og dermed anerkjenner borgernes avhengighet av forvaltningen (tillitsverdig)?