

Fra tvangstrøye til handlingsrom

En rettskildestyrt analyse av statlig detaljstyring og kommunalt selvstyre i Navs sosialtjenester

En analyse fra Sankofa AS v. Marius Storvik (ph.d)



Forord

Denne rapporten er resultatet av et oppdrag fra KS om å utrede hvordan redusert statlig detaljstyring kan bidra til bedre ressursbruk og mer effektiv oppgaveløsning i de sosiale tjenestene i Nav. Prosjektet er gjennomført av Sankofa AS ved prosjektleder Marius Storvik, med bistand fra AI-ingeniør Johannes Karlsen. Storvik er faglig ansvarlig for rapportens analyser og konklusjoner.

Underveis i prosjektet har en referansegruppe bidratt med operativ erfaring og faglig kalibrering av problemstillingene. Referansegruppen har bestått av følgende representanter: Geir Erik Ellefsen, kommunalsjef, Velferd og sosiale tjenester, Stavanger kommune, Trine Thorvik Lien, seniorrådgiver, Byrådsområdet sosiale tjenester, Trondheim kommune, Marit Hestad, spesialrådgiver, Byrådsavdelingen for sosiale tjenester, Oslo kommune, Terje Langeland, kommunalsjef, Kvam kommune og Renate Ollestad, avdelingsleder, Nav Sandnes.

KS har vært oppdragsgiver for prosjektet. Fra KS har følgende personer deltatt: Nina Hjertø Ingebrigtsen, Øyvind Renslo, Jon Qvortrup, Andreas Johnsrud Fjellheim og Veslemøy Hellem.

Referansegruppen og KS hefter ikke for feil og mangler i rapporten. Det ansvaret påhviler alene prosjektleder. Gjennom sine tilbakemeldinger og sin operative erfaring har referansegruppen og KS likevel bidratt vesentlig til å kvalitetssikre analysen og løfte rapportens faglige nivå.

Tromsø, juni 2026



Marius Storvik

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag	8
Summary in English	11
1. Innledning og metodisk ramme.....	15
1.1. Oppdragets bakgrunn og mandat.....	15
1.2. Hypotese, nullhypotese og påstander	16
1.3. Begrepsapparatet	17
2. Metode	20
2.1. Rettskildestyrte AI-revisjon.....	20
2.2. Tre analysespor	20
2.3. Spor D er mønsteranalyse som kvalitetssikring.....	21
2.4. Datagrunnlaget	22
2.5. Menneskelig verifisering.....	23
2.6. Avgrensninger og svakheter	23
3. Analysesporenes datagrunnlag	26
3.1. Innledning	26
3.2. Spor A1: Kartlegging av lovens krav og handlingsrom.....	28
3.3. Spor A2: Identifikasjon av krav i rundskriv	30
3.4. Spor A3: Avviksanalyse	32
3.5. Spor B: Sludge-revisjon	34
3.6. Spor C: Strukturell tvang.....	36
3.7. Spor D: Mønsteranalyse.....	37
4. Rettslig innramming for analysene.....	39
4.1. Det rettslige utgangspunktet	39
4.2. Loven og rundskrivet	40

4.3.	Det konstitusjonelle grunnlaget for kommunalt selvstyre	40
5.	Detaljstyringens virkemåte.....	43
5.1.	Tre eksempler fra hverdagen.....	43
5.1.1.	Fredagsproblemet.....	43
5.1.2.	Kontoutskrift-paradokset.....	44
5.1.3.	Tilsyn Nav Hustadvika	45
5.2.	Eksempelene er mønstre	46
5.3.	Strukturelle incentiver	47
5.4.	Gap mellom lov og rundskriv	48
5.4.1.	Omfanget av gapet	48
5.4.2.	Gapets tre hovedformer	48
5.4.3.	Brukermedvirkning etter §42	49
5.5.	Rundskriv og veiledere fungerer som gjeldende rett	50
5.5.1.	Tilsynspraksis som sanksjonskanal	50
5.5.2.	Styringssløyfen	52
5.5.3.	Klagesaksbehandlingen.....	52
5.6.	Påstand 1 og 2 bekreftet.....	53
6.	Drivende mekanismer	54
6.1.	Funn fra mønsteranalysen	54
6.2.	Skyggebinding	55
6.2.1.	Mønsteret og mekanismen.....	55
6.2.2.	Eksempler fra §§ 14, 19 og 25	55
6.3.	Mekanisk prosedyralisering	56
6.3.1.	Mønsteret og mekanismen.....	56
6.3.2.	Brukermedvirkning som eksempel	57

6.3.3.	Konsekvensen	57
6.4.	Normativ usynlighet.....	58
6.4.1.	Mønsteret og mekanismen.....	58
6.4.2.	§ 17 og barnets beste-veilederen	59
6.4.3.	Konsekvensen	60
6.4.4.	Feilplassering som selvforsterkende mekanisme	60
6.5.	Kategorifeil og domeneimport	60
6.5.1.	Mønsteret og mekanismen.....	60
6.5.2.	Import fra spesiallovgivning og overordnede kilder.....	61
6.5.3.	Konsekvensen	61
6.6.	Defensiv saksbehandling.....	62
6.6.1.	Mønsteret og mekanismen.....	62
6.6.2.	Kan eller skal Statsforvalteren prøve?	62
6.6.3.	Dokumentasjon som ryggdekning	63
6.7.	Mandatutvidelse og ansvarsforskyvning	64
6.7.1.	Mønsteret og mekanismen.....	64
6.7.2.	Tilsynsutvidelse og ansvars plassering.....	64
6.7.3.	Demokratisk legitimitet	65
6.8.	Strukturell disproporsjonalitet og isomorfisme.....	65
6.8.1.	Mønsteret og mekanismen.....	65
6.8.2.	Spesialist-flaskehalser i gjeldsrådgivning.....	66
6.8.3.	Etterlevelseshellen.....	66
6.8.4.	Sanksjonering for organisasjonsform	67
6.9.	Påstand 3 bekreftet; mekanismene virker sammen.....	67
7.	Rettslige dypdykk.....	69

7.1.	Innledning	69
7.2.	Inntil-vedtak	69
7.2.1.	To konstruksjoner fra praksis	69
7.2.2.	Direktoratets tolkningsuttalelse	71
7.2.3.	Samtidighetskravet mangler klar lovhjemmel	72
7.2.4.	Inntil-vedtak som rammeavgjørelse	73
7.2.5.	Ikke et ulovlig vilkår	74
7.2.6.	Direktoratets alternative modell holder ikke	75
7.3.	Nødhjelp	76
7.3.1.	Innledning	76
7.3.2.	Loven som det rettslige utgangspunktet	77
7.3.3.	Vilkår endres fra «kan» til «skal ikke»	78
7.3.4.	Tom konto er lik nødhjelp	79
7.3.5.	Midlertidig bolig	80
8.	Juridifiseringens konsekvenser	83
8.1.	Innledning	83
8.2.	Saksbehandlerens byrde	83
8.3.	Kommunens byrde	85
8.4.	Navigasjonsbyrden	86
8.5.	Brukerens byrde	87
8.6.	Avskjæring av rettigheter	88
8.7.	Påstand 4 bekreftet; juridifisering som systemisk utfall	90
9.	Strykningslisten	92
9.1.	Listens rekkevidde og premisser	92
9.2.	Kategori A: Bortfall	93

A1. Inntil-vedtak	93
A2. Vilkårsforbud i nødssituasjoner.....	93
A3. Tre-månedersgrensen for midlertidig botilbud	94
A4. Vedtaksplikt for nivå 0-rådgivning	95
A5. Uniform prosedyrestandard.....	95
9.3. Kategori B: Statusendring	96
B1. Obligatorisk §19-vurdering.....	96
B2. Vurdering av brukers økonomiske situasjon før refusjonskrav	97
B3. Proaktivisering av reaktive lovplikter	97
9.4. Kategori C: Feilattribuering.....	98
C1. Prøvingsintensitet i klagesaksbehandlingen	98
C2. Firekategorikartlegging ved § 17-rådgivning.....	99
C3. Barnekartlegging.....	99
C4. Taushetsplikt og samtykkevilkår	100
9.5. Tilsynsmetodikken må reformeres	100
10. Avslutning og anbefalinger	102
10.1. Rapportens fire påstander	102
10.2. Anbefalinger.....	103
10.3. Risikoen for digital sementering	106
10.4. Kjente lakuner og videre forskning.....	106
10.5. Avslutning	108
Kildeliste.....	109
Om kildelisten.....	109
Lover og forskrifter.....	109
Rundskriv, retningslinjer og veiledere	111

Forvaltningsbrev og tolkningsuttalelser.....	112
Håndhevelsespraksis — tilsynsrapporter.....	115
Digitale vedlegg:.....	116

Sammendrag

Sosialtjenesteloven er vedtatt av Stortinget som en rammelov. Den skal gi kommunene handlingsrom til å hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, tilpasset den enkeltes behov og lokale forhold. Loven forutsetter at den ansvarlige veilederen utøver faglig skjønn. Denne rapporten undersøker om dette handlingsrommet faktisk er tilgjengelig i praksis.

KS ga i oppdrag å utrede hvordan redusert statlig detaljstyring kan bidra til bedre ressursbruk og mer effektiv oppgaveløsning i de sosiale tjenestene i Nav. Oppdraget er gjennomført av Sankofa AS ved prosjektleder Marius Storvik (BA, LLM, PhD), delvis frikjøpt fra stilling som førsteamanuensis i rettsvitenskap ved UiT Norges arktiske universitet. AI-ingeniør Johannes Karlsen har bistått i prosjektet.

Metode i korte trekk

Analysens omfang, 55 paragrafer, over 500 sider rundskriv og veiledere, og tilsynsrapporter fra 2023–2025, gjorde en tradisjonell manuell gjennomgang vanskelig å gjennomføre innenfor prosjektets rammer. Løsningen er en rettskildestyrt AI-revisjon. Dette er en hybrid metodikk der AI-assistert analyse for datafangst og mønsteridentifikasjon kombineres med manuell juridisk verifisering. Samtlige funn som inngår i rapportens konklusjoner, er gjennomgått av prosjektleder.

Metodikken gir bred kildedekning og gjør det mulig å identifisere mønstre på tvers av alle 55 paragrafer. Svakheten er at AI-genererte analyser kan inneholde feil. Dette er søkt håndtert gjennom manuell verifisering og lukkede datasett. Analysen er også konstruert for å kunne falsifisere sin egen arbeidshypotese. For paragrafer der rundskrivet holder seg innenfor lovens rammer, gir analysen ingen funn. Slike null-funn er påvist for blant annet §§ 9, 10, 11, 50 og 51a, og indikerer at analysene i begrenset grad hallusinerer.

Hovedfunn er syv mekanismer for detaljstyring

Sosialtjenesteloven med tilhørende normative kilder inneholder om lag 219 identifiserte krav. Rundskriv R-35 og tilhørende veiledere opererer med om lag 1 012 krav, altså fire til fem ganger flere. Det er ikke undersøkt hvor mange av disse 1 012 kravene som har tilfredsstillende forankring i andre lovverk enn sosialtjenesteloven.

Analysen peker på syv mekanismer som synes å bidra til detaljstyringen:

- **Språklig oppjustering av plikter** (skyggebinding). Lovens tillatende og rådgivende formuleringer («kan», «bør», «så langt som mulig») erstattes i rundskrivet med absolutte krav («skal alltid», «må», «aldri»).
- **Sjekklistor i stedet for skjønn** (mekanisk prosedyralisering). Lovens åpne standarder («forsvarlig», «nødvendig», «helhetlig») omgjøres til lukkede sjekklistor med faste rekkefølgekrav og tallfestede terskler.
- **Usynlige krav** (normativ usynlighet). Operativt bindende regler befinner seg ofte ikke i loven eller rundskrivet selv, men i underliggende veiledere og kommunebrev. For § 17 er over halvparten av identifiserte krav usynlige i rundskrivet selv.
- **Krav fra feil lovverk** (kategorifeil og domeneimport). Plikter med opprinnelse i personvernforordningen, forvaltningsloven eller barnekonvensjonen presenteres i veilederne uten kildehenvisning, som om de springer direkte ut av sosialtjenesteloven.
- **Dokumentasjon som ryggdekning** (defensiv saksbehandling). Systemet synes å belønne dokumentasjon og sanksjonere mangler ved denne, uavhengig av om hjelpen faktisk ble gitt.
- **Utvidelse av statlig myndighet** (mandatutvidelse og ansvarsforskyvning). Rundskrivet utvider hva det føres tilsyn med, og ansvar flyttes fra kommunen som rettssubjekt til den enkelte Nav-leder.
- **Krav tilpasset store bykommuner** (strukturell disproporsjonalitet og isomorfisme). Regelverket forutsetter spesialisert stab og streng rolleadskillelse — krevende å innfri for små Nav-kontorer, uten at loven pålegger denne organisasjonsformen.

Konsekvenser

Mekanismene synes samlet å bidra til det rapporten betegner som juridifisering av sosialfeltet: faglig skjønn erstattes gradvis av juridiske prosedyrekrav som det primære styringsgrunnlaget for tjenestene.

For veilederne kan dette innebære at arbeidstid forskyves fra brukeroppfølging til vedtaksproduksjon og dokumentasjon. For kommunen rammer det mindre Nav-kontor

hardere enn spesialiserte storkontorer. For brukeren kan det bety at standardprosedyrer erstatter individuelt tilpasset hjelp.

Et illustrerende eksempel er forbudet mot såkalte inntil-vedtak, altså rammevedtak for variable utgifter som strøm og tannbehandling. Forbudet tvinger kommunene til å fatte nytt enkeltvedtak for hver faktura. Data fra én bykommune viser 8 600 strømvedtak over ti måneder uten nye faglige vurderinger; et grovt anslag for nasjonal ressursbruk er om lag 34 årsverk. Den rettslige analysen finner ikke holdepunkter for at forbudet har hjemmel i sosialtjenesteloven, forarbeidene eller Sivilombudets praksis.

Anbefalinger

Rapporten leverer en strykningsliste med konkrete forslag til Rundskriv R-35, i tre kategorier:

- **Kategori A** — krav som bør oppheves fordi de mangler hjemmel. Sentralt står tolkningsuttalelsen om inntil-vedtak, som bør trekkes tilbake og erstattes med en uttalelse som anerkjenner rammeavgjørelser som gyldige enkeltvedtak.
- **Kategori B** — krav der lovens tillatende språk er gjort om til absolutte krav. Disse bør omformuleres fra påbud til anbefalinger.
- **Kategori C** — krav som stammer fra annet lovverk, men presenteres uten kildehenvisning. Rundskrivet bør angi korrekt hjemmel.

I tillegg anbefales endringer i statsforvalternes tilsynsveiledere, som i dag i stor grad bygger på rundskrivets formuleringer fremfor på sosialtjenestelovens egne rettskilder.

Sosialtjenesteloven er fortsatt det Stortinget vedtok; en rammelov som forutsetter faglig skjønn, individuell tilpasning og kommunalt selvstyre. Handlingsrommet er ikke opphevet, men synes gradvis innsnevret uten at dette har vært tilsiktet. Å rydde i det administrative laget er ikke å svekke rettssikkerheten, men å gjenopprette styringsmodellen Stortinget valgte.

Summary in English

From Straitjacket to Room for Maneuver

A Legal Source-Driven Analysis of State Detailed Management and Municipal Self-Governance in Nav's Social Services

The Social Services Act was adopted by the Storting as a framework law. It is designed to give municipalities room to help people out of difficult life situations, adapted to individual needs and local conditions. The law presupposes that the responsible caseworker exercises professional judgment. This report examines whether that room for maneuver is actually available in practice.

KS commissioned a study of how reduced state detailed management can contribute to better resource use and more effective service delivery in Nav's social services. The assignment was carried out by Sankofa AS, led by project lead Marius Storvik (BA, LLM, PhD), partly seconded from his position as associate professor in law at UiT The Arctic University of Norway. AI engineer Johannes Karlsen assisted in the project.

Method in brief

The scope of the analysis — 55 paragraphs, over 500 pages of circulars and guides, and supervision reports from 2023–2025 — made a traditional manual review difficult to carry out within the project's timeframe. The solution is a legal source-driven AI revision: a hybrid methodology combining AI-assisted analysis for data collection and pattern identification with manual legal verification. All findings included in the report's conclusions have been reviewed by the project lead.

The methodology provides broad source coverage and makes it possible to identify patterns across all 55 paragraphs. The weakness is that AI-generated analyses may contain errors. This has been addressed through manual verification and the use of closed datasets. The analysis is also constructed to be capable of falsifying its own working hypothesis: for paragraphs where the circular stays within the law's framework, the analysis produces no findings. Such null findings have been documented for, among others, §§ 9, 10, 11, 50 and 51a, and indicate that the analyses do not hallucinate to any significant degree.

Main finding: seven mechanisms of detailed management

The Social Services Act with its associated normative sources contains approximately 219 identified requirements. Circular R-35 and its associated guides operate with approximately 1,012 requirements — four to five times as many. It has not been examined how many of these 1,012 requirements have satisfactory grounding in legislation other than the Social Services Act.

The analysis points to seven mechanisms that appear to contribute to detailed management:

- **Linguistic escalation of duties.** The law's permissive formulations ("may", "should", "as far as possible") are replaced in the circular with absolute requirements ("shall always", "must", "never").
- **Checklists instead of judgment.** The law's open standards ("adequate", "necessary", "holistic") are converted into closed checklists with fixed sequencing requirements and numerical thresholds.
- **Invisible requirements.** Operationally binding rules are often not found in the law or the circular itself, but in underlying guides and municipal letters. For § 17, more than half of the identified requirements are invisible in the circular itself.
- **Requirements from the wrong legislation.** Obligations originating in the GDPR, the Public Administration Act or the Convention on the Rights of the Child are presented in the guides without source references, as if they flow directly from the Social Services Act.
- **Documentation as protection.** The system appears to reward documentation and penalise deficiencies in it, regardless of whether help was actually provided.
- **Expansion of state authority.** The circular expands what is subject to supervision, and responsibility is shifted from the municipality as a legal entity to the individual Nav manager.
- **Requirements suited to large city municipalities.** The regulatory framework presupposes specialised staff and strict separation of roles — demanding to meet for small Nav offices, without the law requiring this organisational form.

Consequences

The mechanisms appear, taken together, to contribute to what the report terms juridification of the social services field: professional judgment is gradually replaced by legal procedural requirements as the primary basis for governing services.

For caseworkers, this may mean that working time is shifted from user follow-up to decision production and documentation. For the municipality, it tends to burden generalist offices more heavily than specialised city offices. For the user, it may mean that standardised procedures replace individually adapted help.

An illustrative example is the prohibition on so-called *inntil-vedtak* — framework decisions for variable expenses such as electricity and dental treatment. The prohibition forces municipalities to issue a new individual decision for each invoice. Data from one city municipality shows 8,600 electricity decisions over ten months without new professional assessments; a rough estimate of national resource use is approximately 34 full-time equivalent positions. The legal analysis finds no basis for the prohibition in the Social Services Act, its preparatory works, or the Parliamentary Ombudsman's practice.

Recommendations

The report delivers a simplification list with concrete proposals for Circular R-35, divided into three categories:

- **Category A** — requirements that should be repealed for lack of legal authority. Central among these is the interpretive statement on *inntil-vedtak*, which should be withdrawn and replaced with a statement recognising framework decisions as valid individual decisions.
- **Category B** — requirements where the law's permissive language has been converted to absolute requirements. These should be reformulated from mandates to recommendations.
- **Category C** — requirements that originate in other legislation but are presented without source references. The circular should indicate the correct legal basis.

In addition, changes are recommended to the supervision guides used by the county governors, which currently are largely built on the circular's formulations rather than on the Social Services Act's own legal sources.

The Social Services Act remains what the Storting enacted: a framework law presupposing professional judgment, individual adaptation and municipal self-governance. The room for maneuver has not been abolished, but appears to have been gradually narrowed without this having been the intention. Clearing out the administrative layer does not weaken legal protection — it restores the governance model the Storting chose.

1. Innledning og metodisk ramme

1.1. Oppdragets bakgrunn og mandat

Tillitsreformens politiske intensjon

Støre-regjeringen har gjennom Hurdalsplattformen og Prop. 1 S (2022–2023) varslet en grunnleggende omlegging av styringsprinsippene i offentlig sektor. Kjernen i tillitsreformen er at forventningene skal komme fra toppen, mens løsningene skal utvikles nedenfra. I forholdet mellom staten og kommunesektoren innebærer dette et mål om økt handlingsrom til kommuner og fylkeskommuner. Kommunal- og distriktsdepartementets inspirasjonsnotat om tillitsreformen (versjon 1.1, desember 2022) presiserer at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer. Pålegg av oppgaver eller plikter kan kun gjøres gjennom lov eller forskrift.

Reformen er ikke en toppstyrt regelreform med et fasttømret sentralt regelverk. Den forutsetter at departementene vurderer egne styringssignaler, og at uhensiktsmessig kontroll og regelstyring reduseres. Tillitsreformen inneholder imidlertid et erkjent dilemma. Ønsket om færre dokumentasjonskrav og mindre rapportering må balanseres mot behovet for å dokumentere at innbyggernes rettigheter ivaretas.

Gapet mellom politisk intensjon og administrativ virkelighet

Innenfor de sosiale tjenestene i Nav observeres en systemisk treghet som illustrerer dette dilemmaet. Den politiske intensjonen om økt tillit og redusert detaljstyring er klar. Den administrative infrastrukturen med rundskriv, IKT-systemer og tilsynsmetodikk bygger imidlertid fortsatt på en logikk om detaljert risikostyring. Veiledere navigerer etter rundskrivets sjekklistor for å unngå tilsynskritikk. Samtidig innretter kommunale ledere sine organisasjoner etter krav utformet for store bykommuner.

KS' mandat

KS (Kommunesektorens Organisasjon) har gitt i oppdrag å utrede hvordan redusert statlig detaljstyring kan bidra til bedre ressursbruk og effektiv oppgaveløsning i de sosiale tjenestene i Nav. Oppdraget etterspør en identifisering av hva som skaper unødvendig

saksbehandling og økt ressursbruk. Videre bes det om forslag til forenklinger i lov, forskrift og lovfortolkninger. Oppdraget ber også om en vurdering av hvorvidt statlig veiledningsmateriell oppfyller forutsetningene i sosialtjenesteloven.

Formålet med denne rapporten er å besvare dette oppdraget gjennom en systematisk og rettskildestyrt analyse. Rapporten skal levere konkrete og begrunnede forenklingsforslag.

1.2. Hypotese, nullhypotese og påstander

For å sikre etterprøvbarhet er analysen bygget opp rundt en hypotese om forholdet mellom lov og rundskriv. Spor A er en falsifiserbar analyse med en arbeidshypotese.

Arbeidshypotesen (H1) postulerer at Rundskriv R-35 og tilhørende veiledere innfører absolutte prosess- og dokumentasjonskrav som mangler formell hjemmel i sosialtjenesteloven. Slike krav innskrenker det kommunale handlingsrommet lovgiver forutsatte.

Nullhypotesen (H0) legger til grunn at rundskrivet samsvarer med loven. Her fungerer kravene enten som konsekvenser av materielle rettsplikter, eller som veiledning som ikke binder kommunenes metodefrihet.

Analysen er konstruert for å kunne falsifisere arbeidshypotesen. Der rundskrivet holder seg innenfor lovens rammer gir analysen ingen funn. Nullhypotesen opprettholdes da for den aktuelle bestemmelsen. Slike null-funn er påvist for blant annet §§ 9, 10 og 11. Dette er tekniske og institusjonelle bestemmelser der rundskrivet lojalt gjengir lovens struktur, uten å innføre ulovfestede prosedyrekrav. Forekomsten av null-funn bekrefter at metodikken skiller nøyaktig mellom lovlig veiledning og ulovfestet instruks. Analysen gir ikke falske positiver.

Analysen er strukturert for å besvare fire påstander om forholdet mellom statlig styring og kommunalt handlingsrom.

Den første påstanden er at detaljstyringen skjer primært gjennom rundskriv og veiledere, ikke gjennom lov og forskrift.

Den andre påstanden er at rundskriv og veiledere i praksis fungerer som gjeldende rett gjennom tilsynssystemet.

Den tredje påstanden er at kravene ikke er synlige i normhierarkiet, mangler sosialfaglig forankring og ikke samsvarer konsekvent med lovens formål.

Den fjerde påstanden er at resultatet er en juridifisering som gjør faglig skjønnsutøvelse strukturelt vanskelig, særlig i små kommuner.

Kapittel 10 sammenstiller funnene mot disse fire påstandene.

Analysene er strukturert i fire spor. Spor A undersøker rettslige gap mellom sosialtjenesteloven og rundskrivets krav, paragraf for paragraf. Spor B kartlegger de administrative byrdene som følger av disse gapene. Spor C analyserer tilsynsrapporter empirisk for å undersøke om mønstrene produserer sanksjoner i praksis. Metodikken og sporenes innbyrdes avhengighet beskrives i kapittel 2. Spor D er mønsteranalysen for å kvalitetssikre at funnene fra de øvrige analysene håndteres korrekt. Denne oppstod som en metodisk nødvendighet underveis for å håndtere datavolumet fra de tre første sporene. Også dette beskrives i kapittel 2. De sentrale begrepene som analysen bygger på defineres nedenfor.

1.3. Begrepsapparatet

Denne rapporten bruker (minst) 13 begreper, og som krever nærmere forklaringer. De defineres funksjonelt ut fra hvordan de brukes i analysen. Det angis også hvilket fagfelt begrepet er hentet fra.

Defensiv saksbehandling er den operative konsekvensen av skyggebinding og sludge. I rapportens sammendrag omtalt som «dokumentasjon som ryggdekning». Dette er en praksis der veilederens tid primært brukes på å beskytte kommunen mot tilsynskritikk og etterprøvbarehet. Det faglige skjønn som loven forutsetter blir underordnet. Atferden er strukturelt produsert av systemet, og utgjør ikke en individuell egenskap ved saksbehandleren.

Etterlevelseshellen betegner situasjonen der enkeltkrav som isolert sett er overkommelige, blir strukturelt umulige å etterleve samlet, fordi de virker kumulativt i små organisasjoner med begrenset kapasitet. Begrepet er utviklet i dette prosjektet.

Hjemmelsinnsnevring betegner at kommunenes lovfestede handlingsrom i praksis begrenses av rundskriv og tilsynspraksis. I rapportens sammendrag omtalt som «språklig oppjustering av plikter». Dette inntreffer på tross av at sosialtjenesteloven formelt er en rammelov som forutsetter lokalt skjønn. Begrepet er utviklet i dette prosjektet. Det fungerer som en rettslig betegnelse på gapet mellom lovens intensjon og den administrative realiteten analysen påviser.

Isomorfisme betegner et regulatorisk press som tvinger ulike organisasjoner mot én dominant modell. Dette skjer uavhengig av om modellen er hensiktsmessig i den lokale konteksten. I denne rapporten brukes begrepet om presset i retning av en spesialisert storkommunemodell. Dette fungerer som et implisitt krav i rundskriv og tilsynspraksis. Begrepet er hentet fra organisasjonsteorien.

Juridifisering er prosessen der sosialfaglig skjønn gradvis erstattes av juridiske prosedyrekrav som primært styringsgrunnlag for tjenestene. Begrepet er hentet fra rettssosiologien, og må skilles fra rettsliggjøring, som beskriver en forskyvning av avgjørelsesmyndighet mot rettslige arenaer. Juridifisering handler ikke om hvor beslutninger tas, men om hvilken logikk som styrer beslutningsprosessen.

Kategorifeil og domeneimport betegner at krav med opprinnelse i andre rettsområder, som personvernforordningen, forvaltningsloven eller barnekonvensjonen, integreres i rundskriv og veiledere uten kildehenvisning, som om de springer direkte ut av sosialtjenesteloven. Saksbehandleren styrer da etter regler fra fremmede rettsområder uten å vite det. I rapportens sammendrag omtalt som «krav fra feil lovverk».

Mandatutvidelse og ansvarsforskyvning betegner at rundskrivet utvider hva det føres tilsyn med utover lovens rammer, og at ansvar flyttes fra kommunen som rettssubjekt til den enkelte Nav-leder. Endringer som etter normhierarkiet krever lov eller demokratisk vedtak, gjennomføres i stedet gjennom interne instruksjoner. I rapportens sammendrag omtalt som «utvidelse av statlig myndighet».

Mekanisk prosedyralisering betegner prosessen der lovens åpne og skønnsmessige standarder gjøres om til lukkede metodiske systemer. Begreper som «forsvarlig» og «helhetlig tilbud» konverteres til sjekklister, tallfestede terskler og obligatoriske rekkefølgekrav. Det faglige handlingsrommet blir et prosedyreapparat som gjelder likt for

alle saker, uavhengig av kompleksitet. I rapportens sammendrag omtalt som «sjekklister i stedet for skjønn».

Normativ usynlighet betegner at de operativt bindende kravene ikke befinner seg i loven eller i rundskrivet selv, men i et lag av underliggende veiledere, kommunebrev og standarder saksbehandleren ikke nødvendigvis kjenner til eller har lett tilgang til. I rapportens sammendrag omtalt som «usynlige krav». Begrepet er utviklet i dette prosjektet.

Skyggebinding (shadow binding) inntreffer når teknisk ikke-bindende rettskilder virker som bindende rett. Mekanismen oppstår når tilsynsmyndigheter og klageinstanser legger avgjørende vekt på rundskrivets instruksjoner. Veilederen tilpasser da rasjonelt sin atferd etter rundskrivet fremfor loven, for å unngå tilsynskritikk. Begrepet er hentet fra rettssosiologien.

Sludge betegner administrativ friksjon som ikke tjener brukerens behov. Funksjonen er utelukkende å tilfredsstille interne kontroll- og rapporteringsrutiner. Fenomenet drives av institusjonalisert frykt for feil. Ressurser brukes på defensiv saksbehandling fremfor brukerrettet arbeid. Begrepet er hentet fra atferdsøkonomien.

Strukturell disproporsjonalitet betegner at regelverket forutsetter spesialisert stab, dedikerte systemressurser og streng rolleadskillelse, slik at kravene blir uforholdsmessig krevende å innfri for Nav-kontorer med få ansatte. Dette skjer selv om loven verken pålegger eller forutsetter denne organisasjonsmodellen. Begrepet henger sammen med isomorfisme, som beskriver det regulatoriske presset mot én dominant organisasjonsform. I rapportens sammendrag omtalt som «krav tilpasset store bykommuner».

Worst-case-styring betegner en administrativ designpraksis der prosedyrekrav utformes med utgangspunkt i de mest krevende sakene, og deretter anvendes som norm for samtlige saker. En kompleks gjeldssak kan forsvare krav om detaljert kartlegging og skriftlig begrunnelse for hvert trinn. Rundskrivet anvender de samme kravene på en enkel budsjettforespørsel. Konsekvensen lokalt er overinvestering av ressurser i ukompliserte saker, og tilsvarende underinvestering i tid med brukeren.

2. Metode

2.1. Rettskildestyrt AI-revisjon

Oppdragets omfang gjør en tradisjonell manuell utredning utilstrekkelig innenfor prosjektets rammer. Sosialtjenesteloven har 55 paragrafer. Rundskriv R-35 er ikke et statisk dokument, men en dynamisk samling tolkningsuttalelser. Departementets svar på spørsmål fra kommuner og statsforvaltere integreres løpende i teksten, og antallet slike uttalelser overstiger 100. I tillegg er tilsynsrapporter fra statsforvaltere og Helsetilsynet for perioden 2023–2025 gjennomgått.

Løsningen er en hybrid metodikk der AI-assistert analyse for datafangst og mønsteridentifikasjon kombineres med menneskelig juridisk verifisering. To analyseverktøy er benyttet. NotebookLM er brukt til lagring og spørring i lukkede datasett. Her er analysen avgrenset til kildedokumentene for å unngå feilinformasjon fra åpne kilder. I tillegg er Gemini 3.1 Pro og Claude Sonnet 4.6 brukt i løpende arbeid. Claude Sonnet 4.6 er også brukt til mønsteranalyse via API. For å korrigere for språkmodellens tendens til å analysere de første delene av et dokument grundigst (primacy bias), er det gjort en systematisk randomisering av paragrafutvalget. Det er gjennomført 25 separate mønsteranalyser med randomisert sammensetning for hvert av de to juridiske sporene. Hvert funn er dermed bekreftet på tvers av flere uavhengige kjøring.

2.2. Tre analysespor

Prosjektet er strukturert i tre innbyrdes avhengige analysespor. Til sammen dekker de oppdragets rettslige, administrative og organisatoriske dimensjoner.

Spor A, **Hjemmelsinnsnevring**, kartlegger rettslige gap mellom sosialtjenestelovens og rundskrivets krav, paragraf for paragraf. Formålet er å identifisere tilfeller der administrative instrumenter innskrenker det lovbestemte handlingsrommet.

Spor B, **Sludge-revisjon**, bygger på funnene i Spor A. Sporet kartlegger administrative byrder som mangler lovhjemmel, eller som skaper uforholdsmessig ressursbruk sett opp mot kommunenes kapasitet. Formålet er å identifisere driverne bak unødvendig saksbehandling.

Spor C, **Strukturell tvang**, analyserer tilsynsrapporter empirisk for å undersøke om det spor A og B identifiserer normativt, utløser sanksjoner i praksis. Sporet er avgrenset til §§ 17, 18, 19 og 20 a. Dette er de fire paragrafene der volum, spesialisering og dokumentasjonskrav utfordrer kommunenes kapasitet mest, og der datamaterialet fra tilsyn er størst.

Avhengighetsforholdet mellom sporene er både metodisk og analytisk. Spor A leverer den rettslige diagnosen. Spor B kvantifiserer den tilhørende administrative friksjonen. Spor C bekrefter empirisk at mønstrene produserer sanksjoner i praksis.

2.3. Spor D er mønsteranalyse som kvalitetssikring

Spor D inngikk ikke i det opprinnelige prosjektdesignet. Det fremkom som en metodisk nødvendighet etter at spor A, B og C var gjennomført, og fungerer i rapporten som et kvalitetssikringsspor. Formålet er å validere at funnene fra de tre foregående sporene håndteres korrekt og at mønstre ikke overses eller overrepresenteres som følge av datavolumet.

De tre første sporene produserte 3567 sider med analyseoutput. Volumet gjorde det uhensiktsmessig å identifisere mønstre utelukkende gjennom manuell lesning. Et forsøk på å analysere det samlede materialet i et AI-assistert miljø ga identifiserbare mønstre. Det ga likevel ikke sikkerhet for at samtlige mønstre ble fanget opp. Dette skyldes en teknisk begrensning ved store språkmodeller. Når modellen prosesserer lange dokumenter, får innhold plassert tidlig større analytisk vekt enn innhold lenger ut i materialet. Mønstre i senere seksjoner risikerer å underrepresenteres. Dette skyldes ikke at de er fraværende, men at modellens prosessering er ujevnt fordelt over materialet.

For å motvirke svakheten ble det utformet et strukturert samplingdesign.

Sosialtjenestelovens 55 paragrafer ble tilfeldig fordelt på 25 dokumenter. Hvert dokument besto av ti paragrafer. Randomiseringen hindret modellen i å prosessere materialet i opprinnelig rekkefølge. Hver paragraf forekom i fire av de 25 dokumentene. Hvert punkt i loven ble dermed analysert selvstendig fire ganger, i ulike dokumentsammensetninger.

En standardisert prompt ble anvendt på hvert dokument. Prompten ba modellen identifisere, beskrive og prioritere mønstre knyttet til rettslige avvik, administrativ friksjon

og normativ forvrengning på tvers av paragrafene. Dette produserte 25 separate mønsteranalyser.

Fordi dokumentene ble analysert uavhengig, ble de samme underliggende mønstrene beskrevet med ulik terminologi. En andre analysefase konsoliderte dette. Fasen identifiserte hvilke beskrivelser som pekte på samme strukturelle fenomen, til tross for ulik ordlyd. Dette ga en foreløpig liste på ti mønstre.

Mønstrene ble deretter manuelt gjennomgått og verifisert mot kildematerialet. Under gjennomgangen ble det identifisert en metodisk avgrensning i spor A. Avviksanalysen vurderte rettslig forankring utelukkende mot sosialtjenesteloven. Forankring i annet lovverk, som forvaltningsloven eller Grunnloven, var ikke systematisk undersøkt. Flere mønstre ble derfor satt til side som analytisk uavklarte.

Etter den manuelle gjennomgangen ble syv mønstre bekreftet som pålitelige drivere, og beholdt i rapporten. Et åttende fenomen, avskjæring av rettigheter, ble identifisert som det systemiske utfallet av disse syv. Dette behandles i kapittel 7. Disse syv mønstrene strukturerer den videre analysen i kapittel 3 og 4.

2.4. Datagrunnlaget

Analysen bygger på tre kategorier kilder lagret i lukkede datasett.

Det normative fundamentet omfatter sosialtjenesteloven med forarbeider, rettspraksis og uttalelser fra Sivilombudet.

Det administrative overbygget omfatter rundskriv R-35 i fulltekst, samt tilhørende veiledere, standarder, tolkningsuttalelser og interne Nav-styringsdokumenter.

Håndhevelsespraksis omfatter tilsynsrapporter fra statsforvaltere og Helsetilsynet for perioden fra 2023 til 2025.

En kildeoversikt er inntatt som vedlegg til rapporten.

2.5. Menneskelig verifisering

Teknologien er et verktøy for å håndtere datamengden. Funnene fra den automatiserte analysen er gjenstand for manuell juridisk verifisering. Prosjektleder Marius Storvik er eneforfatter og faglig ansvarlig for alle konklusjoner i rapporten.

Referansegruppen består av representanter fra kommuner av ulik størrelse og geografi.

Gruppen har bidratt til å kalibrere problemstillingene gjennom møter i analysefasen.

Erfaringene herfra er brukt til å validere funnene opp mot operativ praksis.

Referansegruppen har også bidratt med konkrete illustrasjoner til analysen.

Referansegruppens og KS' deltakere er omtalt i rapportens forord.

2.6. Avgrensninger og svakheter

Rundskrivets intensjoner

Det kan være mange gode grunner til rundskrivets formuleringer. Jeg har valgt å ikke analysere rundskrivets intensjoner. Der rundskrivet begrenser kommunens handlingsrom etter én bestemmelse for å styrke rettigheter etter en annen, er denne sammenhengen ikke gjenstand for selvstendig analyse. Rapporten tar ikke stilling til om de underliggende intensjonene er velbegrunnede. Fokuset er forholdet mellom rundskrivets normeringer og de normeringene som følger av de bindende rettskildene.

Der avvik er identifisert, er disse vurdert manuelt og funnet tilstrekkelig dokumentert til å inngå i rapporten, også der det finnes mulige begrunnelser for rundskrivets formulering. Et eksempel er § 27 om midlertidig botilbud, der rundskrivet begrenser retten for barnefamilier, ungdom og nyløslatte. Intensjonen synes å være å kanalisere disse gruppene mot varig bolig. Formuleringen er likevel egnet til å lede en saksbehandler til å avslå midlertidig botilbud for en ungdom i en akutt situasjon, fordi rundskrivet ikke forklarer sammenhengen mellom begrensningen og pliktene etter § 15. Avviksanalysen registrerer dette som et selvstendig rettslig problem.

Det er imidlertid et ytterligere poeng som gjør at § 27-kritikken ikke kan avfeies med henvisning til rundskrivets helhet. De styrkede pliktene rundskrivet pålegger kommunen etter § 15, mangler selv rettslig grunnlag i sosialtjenesteloven. Rundskrivet begrenser retten

etter § 27 og kompenserer med plikter etter § 15 som ikke er lovfestet. Resultatet er en rettslig regulering der direktoratet har omfordelt rettigheter og plikter uten hjemmel i lov. Det er dette som er rapportens anliggende, ikke om intensjonen bak omfordelingen er god.

Supplerende hjemmel i annet lovverk

Analysen basert på AI er i avgrenset til sosialtjenesteloven som rettskildemessig referansepunkt. Der et krav mangler forankring i sosialtjenesteloven, er dette dokumentert. Den systematiske avviksanalysen i spor A har ikke undersøkt om de samme kravene har supplerende hjemmel i forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter. Konsekvensen er at funn fra denne delen av analysen ikke nødvendigvis betyr at et krav mangler hjemmel i enhver relevant rettskilde, men at hjemmel ikke er påvist i sosialtjenesteloven.

For enkelte sentrale tema er det likevel foretatt en supplerende, manuell analyse av annet regelverk, der dette har vært nødvendig for å vurdere holdbarheten av en konkret tolkningsuttalelse eller praksis. Dette gjelder særlig de rettslige dypdykkene i kapittel 7, hvor analysen av inntil-vedtak er vurdert opp mot forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep og den nye forvaltningsloven, og hvor analysen av midlertidig botilbud er sett i sammenheng med boligsosialloven. Disse analysene er ikke uttømmende undersøkelser av forholdet til de aktuelle lovverkene, men målrettede vurderinger av det konkrete rettsspørsmålet som behandles.

Rettspolitiske spørsmål

Analysen tar ikke stilling til om sektorovergripende krav bør harmoniseres med sosialtjenestelovens formål. Slike rettspolitiske spørsmål faller utenfor mandatet. Rapporten påviser avvik og administrativ friksjon. Den vurderer ikke hvilke av dagens uhjemlede krav som eventuelt burde vært lovfestet.

Datagrunnlag og avgrensninger

Vedleggene inneholder enkeltfunn fra den automatiserte analysen som ikke omtales i rapporten. Disse funnene er ikke underlagt manuell kvalitetssikring. Kun funn som er manuelt gjennomgått og analysert av prosjektleder er inkludert i rapportens vurderinger.

Statsforvalternes klagesaksbehandling er verken innhentet eller analysert. Dette faller utenfor mandatet, selv om det utgjør en naturlig forlengelse av rapportens funn.

Kvalifiseringsprogrammet inngår i datamaterialet, men er ikke gjenstand for særskilt fordypning ettersom det ikke fremkom som et problemområde i mønsteranalysen.

Svakheter ved studien

Prosjektets metodikk kombinerer AI-assistert analyse med manuell juridisk verifisering. Denne kombinasjonen er redegjort for i kapittel 2.1. Tre svakheter ved tilnærmingen bør adresseres eksplisitt.

Store språkmodeller kan produsere feilaktige påstander med tilsynelatende sikkerhet, et fenomen omtalt som hallusinasjon. Risikoen er håndtert gjennom manuell verifisering av samtlige funn som inngår i rapporten, og gjennom bruk av lukkede datasett i NotebookLM for å begrense modellenes tilgang til ukontrollerte kilder. Funn som ikke er manuelt verifisert, er inntatt i vedlegg og holdt utenfor rapportens konklusjoner. Risikoen er redusert, men kan ikke elimineres. Leseren bør vurdere funnene i lys av dette.

Analysen er gjennomført av én person med faglig og metodisk ansvar for konklusjonene. Referansegruppen har bidratt til kalibrering og validering mot praksisfeltet, men har ikke gjennomgått de rettslige analysene. En uavhengig fagfelleevaluering av de juridiske vurderingene er ikke gjennomført innenfor prosjektets rammer.

Datamaterialet fra tilsynsrapporter dekker perioden 2023 til 2025. Tilsynspraksis kan ha endret seg i etterkant. Rapporten beskriver et bilde av styringsstrukturen slik den fremstod i denne perioden, ikke nødvendigvis slik den fremstår i dag.

3. Analysesporenes datagrunnlag

3.1. Innledning

Denne rapporten bygger på et datagrunnlag som ikke kan presenteres i sin helhet i hovedteksten. De fire analysesporene har til sammen produsert 3 617 sider med AI-genererte analyseresultater. Dette materialet er samlet i egne vedlegg og er tilgjengelig for den som ønsker å gå dypere inn i enkeltfunn.

Forholdet mellom rapporten og vedleggene er metodisk, ikke redaksjonelt. Vedleggene utgjør primærdata, strukturerte AI-analyser paragraf for paragraf, samt ulike analyser og metaanalyser av rettskilder, rundskriv, veiledere og AI-analyser. Denne rapporten er den menneskelig verifiserte syntesen over disse dataene. Alle funn som inngår i rapportens konklusjoner, er gjennomgått av prosjektleder. Funn som ikke er manuelt verifisert, er inntatt i vedlegg og holdt utenfor rapportens konklusjoner.

Konsekvensen av denne inndelingen er at rapporten tidvis refererer til funn med tallmessig presisjon, eksempelvis «25 av 25 mønsteranalyser» eller «52 relevante tilsynsrapporter», uten at det tilhørende datagrunnlaget er gjengitt i løpende tekst. Dette kapittelet tjener som leserens kart over hva disse tallene refererer til, hvordan de ble produsert, og hva de kan og ikke kan bære av analytisk vekt.

Et forbehold gjelder kvantifiseringen av krav. Antall krav identifisert i lov og rundskriv er fremkommet gjennom AI-assistert analyse. Slike tellinger er estimer, ikke eksakte målinger. Ulike analysemetoder og ulike definisjoner av hva som utgjør ett «krav» vil gi ulike tall. Tallene som brukes i dette kapittelet og i rapporten for øvrig, bør leses som indikatorer på størrelsesorden og mønstre, ikke som presise kvantitative mål.

Analysesporene er gjennomført på engelsk. Årsaken er at språkmodellene som i hovedsak er benyttet, er primært trent på engelsk og produserer mer pålitelig og konsistent output på dette språket enn på norsk. Alle prompts, råanalyser og vedlegg er derfor på engelsk. Rapporten er skrevet på norsk, og alle sitater og analyseresultater fra vedleggene er oversatt eller parafrasert i den grad de inngår i brødteksten.

Tabell: Oversikt over analysesporenes datagrunnlag og omfang

Spor	Formål	Datagrunnlag	Omfang	Primærfunn
A1	Kartlegge lovens krav og handlingsrom	Sosialtjenesteloven, forarbeider, rettspraksis, Sivilombudspraksis	55 paragrafer, ca. 219 krav	Loven er formulert med åpne standarder og rom for faglig skjønn
A2	Identifisere krav i rundskrivet	Rundskriv R-35, veiledere, kommunebrev	55 paragrafer, ca. 1 012 krav	Fire til fem ganger flere krav enn i loven. Betydelig normativ usynlighet
A3	Avviksanalyse mellom lov og rundskriv	Output fra A1 og A2	52 komplette analyser, 856 krav prøvet	Tre dominerende avviksmønstre: skyggebinding, normativ usynlighet, feilattribusjon
B1	Prosessinflasjon paragrafvis	Rundskriv R-35, veiledere	55 paragrafer	Åpne standarder systematisk konvertert til lukkede prosedyrekrav
B2	Samlet sludg-effekt	Output fra B1, underliggende veiledere	55 paragrafer	Dokumentasjonsinflasjon som dominerende byrde. Dobbel autoritetsgap
C1	Empirisk analyse av tilsynsrapporter	Tilsynsrapporter (2023–2025)	§§ 17, 18, 19 og 20 a	52 av 122 rapporter viser strukturelle sanksjoner uten faglig svikt
C2	Volumdrivere og skalaproblemer	Output fra C1, tilsynsrapporter	§§ 17, 18, 19 og 20 a	Tre kumulative byrdestrukturer vanskeliggjør etterlevelse ved lav saksfrekvens

Spor	Formål	Datagrunnlag	Omfang	Primærfunn
D	Mønsteranalyse og kvalitetssikring	Output fra A, B og C	25 randomiserte analyser, 55 paragrafer	Syv strukturelle mønstre bekreftet. De mest problematiske kravene stammer fra underliggende veiledere

De følgende seksjonene beskriver hvert spor nærmere, datagrunnlaget, metodikken og primærfunnene. Fullstendige analyseresultater fremgår av vedleggene.

3.2. Spor A1: Kartlegging av lovens krav og handlingsrom

Spor A1 utgjør analysens rettslige utgangspunkt. Formålet var å etablere et lovgrunnlag, omtalt som et «rettslig objekt», som rundskrivets krav i spor A2 og A3 deretter ble målt mot. Alle 55 paragrafer i sosialtjenesteloven ble gjennomgått. For hver paragraf ble det produsert en strukturert analyse av lovteksten, forarbeidene, rettspraksis og Sivilombudets praksis.

Analysen fulgte en tre-trinns metodikk. Første trinn kartla lovtekstens normative karakter, om bestemmelsen er en PLIKT, en RETT eller et SKJØNN. Andre trinn ekstraherte det faktiske normative innholdet fra forarbeidene og identifiserte de operative standardene loven oppstiller. Tredje trinn, Silence Check, undersøkte om Sivilombudet eller domstolene har korrigert forvaltningens praksis på det aktuelle området.

Analysen identifiserte om lag 219 krav og forpliktelser i sosialtjenesteloven, fordelt på 183 plikter og 42 rettigheter.

Et gjennomgående funn er at loven er formulert med åpne normative standarder. Begreper som «forsvarlig», «nødvendig» og «helhetlig» er lovgivers valg for å sikre situasjonsbestemt tilpasning. Der loven bruker «kan», er kommunen gitt et fritt valg. Der loven bruker «bør» eller «så langt som mulig», er det gitt en overordnet føring med rom for lokal tilpasning. Disse formuleringene er det rettslige referansepunktet A2 og A3 måler rundskrivet mot.

Tabell: Spor A1 Utvalg av identifiserte krav i sosialtjenesteloven

Paragraf	Tema	Type	Normativt innhold	Styrke
§ 4	Forsvarlighetskrav	Plikt	Absolutt minstekrav. Kommunen kan ikke fraskrive seg ansvar ved utsetting.	Sterk
§ 7	Kommunens finansieringsansvar	Plikt	Ressursmangel kan ikke begrunne avslag.	Sterk
§ 17	Opplysning, råd og veiledning	Plikt	Individuelt tilpasset veiledning. Sivilombudet korrigerer praksis.	Sterk
§ 18	Stønad til livsopphold	Rett/Plikt	Rettskrav ved oppfylte vilkår. I nødhjelp: absolutt og lavterskel.	Sterk
§ 19	Stønad i særlige tilfeller	Skjønn/Plikt	Kan-bestemmelse, men skjønnnet er bundet av forsvarlighetskravet.	Moderat–sterk
§ 27	Midlertidig botilbud	Plikt	Ubetinget plikt. Ingen tidsfrister eller målgruppeunntak i loven.	Sterk
§ 48	Tilsyn	Plikt	Åpen prøvingsadgang, ikke plikt til maksimal kontroll.	Sterk
§§ 10, 11, 50, 51, 51 a	Administrative bestemmelser	—	Ingen operative krav til frontlinjepersonell. Null-funn.	—

Fullstendig oversikt fremgår av vedlegg.

3.3. Spor A2: Identifikasjon av krav i rundskriv

Spor A2 kartla de prosedyre- og dokumentasjonskravene saksbehandlere faktisk forholder seg til i sin arbeidshverdag. Skillet mellom spor A1 og A2 følger av juridisk metode. A1 bygger på normativt bindende kilder, lov, forarbeider, rettspraksis og Sivilombudets uttalelser. A2 bygger på ikke-bindende kilder, rundskriv, veiledere, tolkningsuttalelser og kommunebrev.

Analysen fulgte en fire-fase metodikk. Fase 1 etablerte paragrafstrukturen som ramme for ekstraksjon. Fase 2 kategoriserte kravene i DOC-REQ (dokumentasjonskrav) og PROC-REQ (prosedyrekrav) med eksakte sitatreferanser. Fase 3 kryssrefererte mot underliggende veiledere og kommunebrev for å avdekke krav usynlige i selve rundskrivet. Fase 4 gjennomførte en lingvistisk analyse for å identifisere absolutte mandater også der det eksplisitte ordet «skal» ikke fremkommer.

Analysen identifiserte om lag 1 012 krav fra rundskriv R-35 og tilhørende kilder, fordelt på ca. 669 prosedyrekrav og 343 dokumentasjonskrav. Dette er fire til fem ganger så mange krav som i loven alene. Forholdet er det empiriske grunnlaget for påstand 1.

Et sentralt funn er det som rapporten betegner som normativ usynlighet. En betydelig andel av de operative kravene fremkommer ikke i selve rundskrivet, men i underliggende veiledere og kommunebrev. For § 17 er 54 prosent av kravene usynlige i selve rundskrivet. For § 28 er 73 prosent usynlige i selve rundskrivet. En saksbehandler som leser rundskrivet grundig, vil likevel mangle oversikt over et flertall av de kravene tilsynet faktisk måler mot.

Tabell: Spor A2 — Utvalg av krav per paragraf

Paragraf	Krav totalt	Obligatoriske	Krav uten lovhjemmel	Sentrale funn
§ 1	11	10	9	Dokumentasjonskrav for barnets beste uten forankring i lovteksten
§ 2	13	11	13	Alle krav uten hjemmel i paragrafens tekst
§ 17	21	20	21	Rådgivning definert som enkeltvedtak. 54 % av krav usynlige i rundskrivet
§ 18	11	10	10	Nødssituasjoner: krav om vurdering samme dag
§ 20	21	21 (100 %)	—	Alle krav obligatoriske. Prosedyrer for brudd og kontradiksjon
§ 28	35	17 DOC (100 %)	—	73 % av krav usynlige i rundskrivet
§ 43	23	23 (100 %)	—	All saksinformasjon skal foreligge skriftlig
§§ 50/51 a	0	0	0	Ingen operative krav identifisert
Totalt	~1 012	Flertall	Flertall	Høyest belastning ved §§ 17, 28 og 43

Tallene er estimater fremkommet gjennom AI-assistert analyse. Se forbehold i 3.1.

3.4. Spor A3: Avviksanalyse

Spor A3 er den integrerte analysen av A1 og A2. For hver paragraf ble A1-resultatet og det tilsvarende A2-resultatet lagt inn i en ny analysesesjon, og avviket mellom lovens krav og rundskrivets krav ble kartlagt. Analysen er en metaanalyse, inputen er ikke primærkilder, men outputene fra A1 og A2.

Avvikene ble klassifisert i tre kategorier. SHADOW_BINDING betegner tilfeller der lovens tillatende eller rådgivende formuleringer er erstattet med imperativer i rundskrivet.

MANGLER_HJEMMEL betegner tilfeller der rundskrivet innfører krav uten forankring i lovteksten. TVETYDIG betegner krav som kan ha hjemmel i annet lovverk, men som mangler klar forankring i den aktuelle paragrafen i sosialtjenesteloven.

Totalt ble 52 komplette avviksanalyser produsert. Tre paragrafer utgikk fordi de ikke inneholder operative krav. Analysen bekreftet null-funn for §§ 10, 11, 50, 51 og 51 a. Null-funnene er metodisk viktige. De bekrefter at analysen skiller mellom lovlig veiledning og ulovfestet instruks, og at funnene ikke er et metodisk artefakt.

Tre mønstre dominerer på tvers av paragrafene. SHADOW_BINDING er det hyppigste, lovens «kan», «bør» og «så langt som mulig» erstattes med «skal alltid», «må» og «aldri» i rundskrivet. Normativ usynlighet er det nest vanligste, de reelt bindende kravene befinner seg ikke i rundskrivet, men i et lag av veiledere som saksbehandleren kanskje ikke kjenner til. Feilattribusjon er det tredje, krav med opprinnelse i eksempelvis forvaltningsloven, personvernforordningen eller barnekonvensjonen presenteres uten kildehenvisning som om de springer ut av sosialtjenesteloven.

Tabell: Spor A3 — Avvik mellom lovtekst og rundskriv (856 krav analysert)

Paragraf	Krav analysert	Mangler hjemmel	Shadow binding	Tvetydighet	Sentrale funn
§ 2	21	0	0	19	Gap mellom lovens virkeområde og rundskrivets kravregime for EØS-borgere
§ 17	39	1	6	16	Rundskrivet låser skjønnet gjennom dokumentasjons- og tidskrav
§ 20 a	28	0	0	5	Absolutte krav vedrørende barns behov sterkere enn forarbeidene tillater
§ 28	35	0	5	8	Lovfestet rettighet gjort betinget av prosessuelt vilkår
§ 30	26	10	8	7	Høyest avvikskonsentrasjon. Absolutte helsevurderingskrav uten lovhjemmel
§ 42	24	9	13	10	Lovens «så langt som mulig» systematisk erstattet med «i alle vurderinger»
§ 48	31	15	13	13	Lovens «kan» konsekvent gjort til «skal alltid»

Paragraf	Krav analysert	Mangler hjemmel	Shadow binding	Tvetydighet	Sentrale funn
§§ 10/11/50/51/51 a	0	0	0	0	Ingen avvik. Null-funn bekrefter metodisk presisjon

Fullstendig oversikt fremgår av vedlegg.

3.5. Spor B: Sludge-revisjon

Spor B kartlegger de administrative byrdene som følger av gapene identifisert i spor A.

Sporet er gjennomført i to faser. B1 analyserer prosessinflasjon paragrafvis, det vil si i hvilken grad rundskrivets krav konverterer lovens åpne standarder til lukkede prosedyrekrav. B2 analyserer den samlede sludge-effekten på tvers av paragrafene, med særlig vekt på hvilke krav som mangler forankring i både lov og rundskriv, og hvilke byrder som rammer kommuner med lav saksfrekvens uforholdsmessig hardt.

De to fasene er komplementære. B1 dokumenterer mønstrene paragrafvis. B2 dokumenterer deres kumulative virkning som styringsstruktur.

Det dominerende funnet på tvers av begge faser er dokumentasjonsinflasjon. Dette er det hyppigst forekommende og ressurskrevende enkeltfenomenet i materialet.

Dokumentasjonskravene tjener primært internkontroll og tilsynsformål, ikke brukerens behov. Ressurser forskyves fra brukerrettet arbeid til produksjon av etterprøvbare papirspor.

Et strukturelt funn av særlig metodisk betydning er det B2 betegner som normativ usynlighet. En betydelig andel av de operative kravene saksbehandlerne forventes å følge, er usynlige i selve rundskrivet. De fremkommer i underliggende veiledere og kommunebrev, med like autoritativ språkdrakt. For § 17 er 54 prosent av kravene usynlige i rundskrivet. For § 28 er andelen 73 prosent. For § 3 er andelen 56 prosent. En saksbehandler som leser rundskrivet grundig, vil systematisk mangle oversikt over et flertall av de kravene tilsynet faktisk måler mot.

B2 identifiserer videre det som betegnes som et dobbelt autoritetsgap. Dette er krav som mangler forankring i både rundskrivet og loven, men som likevel håndheves som bindende ved tilsyn. Disse kravene mangler demokratisk forankring på begge nivåer i normhierarkiet.

Analysen bekrefter null-funn for de samme paragrafene som for A3, §§ 10, 11, 25, 51 og 51 a. Disse bestemmelsene genererer ingen skjult prosessinflasjon. Null-funnene bekrefter at analysen skiller mellom lovlig veiledning og ulovfestet instruks.

Funnene fra spor B understøtter påstand 3 om at kravene ikke er synlige i normhierarkiet, og påstand 4 om at juridifiseringen gjør faglig skjønnsutøvelse strukturelt vanskelig.

Tabell: Spor B — Prosessinflasjon, kategorisert etter type byrde

Kategori	Beskrivelse	Eksempel
DOC-REQ	Dokumentasjonskrav uten lovhjemmel	Skriftlig nedtegning av muntlige søknader under § 17
PROC-REQ	Prosedyrekrav som låser skjønn	Obligatorisk firekategorikartlegging under § 17
ASSESS-PROC	Vurderingsprosedyrer med faste sekvenser	Obligatorisk § 19-vurdering ved ethvert § 18-avslag
SEQUENCE	Absolutte tidsfrister uten lovhjemmel	Krav om behandling samme dag i nødssituasjoner
NULL-FUNN	Ingen prosessinflasjon identifisert	§§ 10, 11, 25, 51, 51 a

3.6. Spor C: Strukturell tvang

Spor C analyserer tilsynsrapporter fra statsforvaltere og Helsetilsynet for perioden 2023 til 2025. Formålet er å undersøke om mønstrene identifisert normativt i spor A og B produserer sanksjoner i praksis. Sporet er avgrenset til §§ 17, 18, 19 og 20 a, der datamaterialet er størst og der spenningen mellom rundskrivets krav og kommunenes kapasitet er mest dokumentert.

Analysen er gjennomført i to faser. C1 kartlegger tilsynssanksjonenes karakter og forankring. C2 analyserer volumdrivere, det vil si hvilke krav som blir strukturelt vanskelig å etterleve ved lav saksfrekvens.

Det sentrale funnet i C1 er at kommuner sanksjoneres for strukturelle mangler, ikke for faglig svikt. Et gjennomgående mønster i rapportene er at selve tjenesten er levert og at brukerne er tilfreds, men at kommunen likevel får formelle avvik. Sanksjonsgrunnlaget er manglende etterlevelse av dokumentasjons- og prosedyrekrav. Hustadvika-rapporten fra 2024 formulerer mønsteret eksplisitt: kommunen «oppfyller plikta til å gi rådgiving», men «oppfyller ikkje dei formelle krava til å fatte vedtak».

C1 dokumenterer videre at statsforvalterens tilsynssjekklister er konstruert over rundskrivets formuleringer, ikke over de lovparagrafene som siteres som hjemmel. Kravene gjenfinnes i rundskrivet. Lovparagrafene er etiketten. Rundskrivet er substansen.

C2 identifiserer tre kumulative byrdestrukturer som er særlig ødeleggende for små kontorer. Den første er gjeldsrådgivningsstabelen, der krav om spesialistkompetanse på tre nivåer, makker-godkjenning, formelt enkeltvedtak for enhver interaksjon og omfattende dokumentasjon kombineres til en struktur som er strukturelt uforholdsmessig vanskelig å opprettholde ved lav saksfrekvens. Den andre er internkontrollapparatet, der krav om avvikshåndteringssystemer, ROS-analyser og porteføljegjennomganger overvelder enkeltledere som samtidig er frontlinjefagansvarlig. Den tredje er barneperspektivdokumentasjonen, der plikten til individuell kartlegging av barns behov i alle familiesaker systematisk overstiger generalisters kapasitet ved lav saksvolum.

Av 122 analyserte tilsynsrapporter inneholdt 52 sanksjoner knyttet til strukturelle skalaproblemer. I disse tilfellene var tjenesten tilsynelatende levert, men den administrative

innpakningen tilfredsstilte ikke rundskrivets krav. Dette er det empiriske grunnlaget for påstand 2 om at rundskrivet fungerer som gjeldende rett gjennom tilsynssystemet.

Tabell: Spor C — Sanksjonskarakter i 122 tilsynsrapporter

Sanksjonstype	Antall rapporter	Karakteristikk
Strukturelle sanksjoner	52	Tjenesten levert, administrativ form mangelfull
Faglige sanksjoner	18	Svikt i selve tjenestens innhold
Kombinerte funn	32	Både strukturelle og faglige mangler
Ingen avvik	20	Ingen lovbrudd konstatert

Merk: Tallene er estimater basert på AI-assistert analyse. Se forbehold i 3.1.

3.7. Spor D: Mønsteranalyse

Spor D fremkom som en metodisk nødvendighet etter at spor A, B og C var gjennomført, og er beskrevet i detalj i kapittel 2.3. Formålet er å kvalitetssikre at funnene fra de tre foregående sporene håndteres korrekt, og at strukturelle mønstre ikke overses eller overrepresenteres som følge av datavolumet.

Analysen bygger på 25 separate mønsteranalyser med randomisert paragrafsammensetning. Hver av sosialtjenestelovens 55 paragrafer ble analysert i minst fire ulike dokumentsammensetninger. Samme standardiserte prompt ble anvendt i samtlige kjøring.

Det overordnede funnet fra spor D er at administrative instruksjoner systematisk overskrider sin rettslige autoritet. Mønstrene er ikke tilfeldige avvik, men strukturelle egenskaper ved styringsverket som helhet. Seks mønstre fremkom konsistent på tvers av alle 25 analyser. Ett mønster fremkom i et flertall av analysene.

Spor D viser større avvik mellom rettskildene og underliggende veiledere og kommunebrev, enn til R-35. Dettas skyldes at underliggende veiledere og kommunebrev bygger på andre kilder enn rettskildene til sosialtjenesteloven.

Tabell: Spor D — Mønsterbekreftelse på tvers av 25 analyser

Mekanisme	Bekreftet i antall analyser	Spor A	Spor B
Skyggebinding	25 av 25	Mønster 1	Mønster 3
Normativ usynlighet	25 av 25	Mønster 8	Mønster 1
Mekanisk prosedyralisering	23 av 25	Mønster 4	—
Kategorifeil og domeneimport	17 av 25	Mønster 3	Mønster 5
Mandatutvidelse og ansvarsforskyvning	14 av 25	Mønster 6	—
Defensiv saksbehandling	25 av 25	Mønster 5	Mønster 2
Strukturell disproporsjonalitet	25 av 25	Mønster 6	Mønster 4

4. Rettslig innramming for analysene

4.1. Det rettslige utgangspunktet

Rettskildelæren er ikke ukjent territorium for norske jurister, men den praktiseres ikke alltid konsekvent i møtet mellom statlig forvaltning og kommunal tjenesteyting. Det er derfor nødvendig å etablere det rettskildemessige grunnlaget eksplisitt før analysen går videre.

I det norske rettssystemet er normhierarkiet klart. Stortinget gir lover. Regjeringen og departementene gir forskrifter innenfor lovens rammer og med hjemmel i lov. Direktoratet og andre forvaltningsorganer gir rundskriv og veiledere, dokumenter som i rettskildemessig forstand er grunnleggende forskjellige fra lov og forskrift.

Et rundskriv er i sin kjerne et internt styringsdokument. Det formidler direktoratets forståelse av hvordan lov og forskrift skal praktiseres. Arbeids- og velferdsdirektoratets Rundskriv R-35 er nettopp dette, direktoratets tolkning av sosialtjenesteloven, ikke en selvstendig rettskilde med bindende kraft.

Domstolene og juridisk teori tillegger ikke rundskriv selvstendig rettskildemessig vekt.

Årsaken ligger i måten vår statsforfatning er satt opp. Den lovgivende makt, Stortinget, lager lover. Den utøvende makt, forvaltningen, utøver makten på grunnlag av lovene.

Domstolene, den dømmende makt, tolker lovene når de tar stilling til om forvaltningens maktutøvelse er i tråd med lovgivningen. Selv om forvaltningen selv må tolke lovene i sin daglige virksomhet, er denne tolkningen ikke rettslig bindende for andre.

Rundskriv er uttrykk for forvaltningens tolkning av lovverket, og har dermed i utgangspunktet ingen selvstendig rettskildemessig vekt. Domstolene har også tillagt forvaltningspraksis rettskildemessig vekt dersom den er konsistent, og har vart over tid.

Dette er inngangen som kan gi rundskriv rettskildemessig vekt, da som uttrykk for forvaltningspraksis. Rundskrivet må da følges konsekvent og over tid, og det er da den etterfølgende praksisen som kan tillegges vekt. Slik forvaltningspraksis må være innarbeidet, utbredt og konsistent, og dermed uttrykke hvordan den brede forvaltningen forstår rettskildene. Etter min mening gjør dette det noe vanskeligere å tillegge vesentlig vekt til en praksis som drives frem av frykt for tilsynssanksjoner snarere enn av rettslig overbevisning.

Når det skal tas stilling til rundskrivet og tolkningsuttalelsers eventuelle rettskildemessige vekt, er overbevisningsverdien avgjørende. Argumenter tillegges vekt i kraft av argumentasjonen, ikke i kraft av den institusjonelle autoriteten til organet som har skrevet dem. En tolkningsuttalelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet veier ikke mer enn argumentene den hviler på. Rettskildelæren krever at rundskrivets forfattere bruker sin faglige kompetanse og kunnskap i argumentasjonen for at rundskrivet skal ha rettskildemessig relevans.

Det er dette som er det rettskildemessige grunnlaget for analysens metodiske valg. Analysen bruker sosialtjenesteloven, og ikke rundskrivet, som referansepunkt. Dette fordi loven er bindende og rundskrivet er veiledende. Et krav som mangler forankring i loven, mangler rettslig autoritet overfor kommunen. Dette er ikke et politisk valg eller et uttrykk for kommunal partiskhet. Det er en rettskildemessig selvfølge som følger av det norske normhierarkiet generelt, og spesielt av kommuneloven § 2-1 som fastslår at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

4.2. Loven og rundskrivet

Sosialtjenesteloven ble vedtatt av Stortinget som en rammelov. Loven gir kommunene handlingsrom til å utøve faglig skjønn, tilpasset den enkeltes situasjon og lokale forhold. Når loven bruker formuleringer som «kan», «bør» og «så langt som mulig», er dette valg for å overlate avveiningen til kommunen og den ansvarlige veilederen. Rundskriv R-35 er Arbeids- og velferdsdirektoratets tolkning av loven.

Statsforvalterne gjennomfører tilsyn med utgangspunkt i rundskrivets prosedyrekrav. Kommunene innretter sin praksis etter rundskrivet for å unngå sanksjoner. Over tid er rundskrivet blitt det primære referansedokumentet for veiledere, kommuneledere og tilsynsmyndigheter. Mekanismene som holder denne styringslogikken på plass, analyseres i kapittel 5.

4.3. Det konstitusjonelle grunnlaget for kommunalt selvstyre

Sosialtjenesteloven er en rammelov. Stortinget har valgt en lovgivningsteknikk som gir kommunene handlingsrom til å utøve skjønn. Dette skjønnet tilpasses lokale forhold og den

enkeltes situasjon. Når loven bruker formuleringer som «kan», «bør» og «så langt som mulig», er dette lovgivers valg om å overlate avveiningen til kommunen og den ansvarlige veilederen.

Forholdet mellom staten og kommunene er i rettslig forstand ikke et forhold mellom overordnet og underordnet. Kommuner er selvstendige rettssubjekter. De inngår ikke i statens instruksjonshierarki. Dette er forankret i Grunnloven § 49 annet ledd. Bestemmelsen fastslår at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer», og at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå «fastsettes ved lov».

Kommuneloven § 2-1 utdyper dette på tre nivåer. For det første er hver kommune «et eget rettssubjekt» som «kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar». For det andre utøver kommunene sitt selvstyre «innenfor nasjonale rammer». For det tredje slås det fast at «[b]egrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov». Sistnevnte er et sentralt premiss for analysen.

Begrensninger i kommunalt selvstyre krever lovhjemmel. Dette utgjør det rettslige kjerneargumentet. Et rundskriv er ikke lov. En tolkningsuttalelse fra et direktorat er ikke lov. Krav som innsnevrer kommunens handlingsrom ut over det loven fastsetter, mangler hjemmelsgrunnlaget som kommuneloven § 2-1 krever. Direktoratets egen vurdering av tolkningenes rettskildemessige status endrer ikke dette.

Det rettslige utgangspunktet har to implikasjoner for analysen.

For det første gjelder ikke den interne statlige instruksjonsmyndigheten i forholdet mellom statlige direktorater og kommuner. Arbeids- og velferdsdirektoratet kan instruere Nav som statlig etat. Direktoratet kan ikke instruere kommunen i utøvelsen av oppgaver etter sosialtjenesteloven. Kommunen er ikke underordnet direktoratet. Kommunen er underordnet loven.

For det andre er det kommunale selvstyret et selvstendig tolkningsmoment der lovens innhold er uklart. Sosialtjenesteloven åpner for skjønn. Der lovteksten ikke gir entydige svar, er kommunens konstitusjonelt vernede handlingsrom et rettskildemessig argument. Kommunen er lovens primære adressat og ansvarlig for tjenesteytingen. Statlige veiledere og rundskriv kan ikke fylle dette rommet med absolutte krav. I juridisk teori påpekes det at

det kommunale selvstyre utgjør et reelt hensyn ved tolkning av lovtekst der innholdet er uklart.

Dette er ikke en ny rettslig erkjennelse. Det er et etablert prinsipp som nå er grunnlovsfestet. På dette rettslige grunnlaget analyseres i det følgende hvordan detaljstyringen faktisk virker.

5. Detaljstyringens virkemåte

5.1. Tre eksempler fra hverdagen

5.1.1. Fredagsproblemet

Sosialtjenesteloven § 18 gir rett til økonomisk stønad til den som ikke kan sørge for sitt livsopphold på annen måte. Loven stiller ingen krav til saksbehandlingstid utover det som følger av forvaltningslovens alminnelige krav om behandling uten ugrunnet opphold. For nødsituasjoner presiserer forarbeidene at saksbehandlingen må skje raskt. Kravet til nødvendige opplysninger begrenses til et minimum.

Rundskrivets tolkninger er mer detaljerte. Rundskriv R-35 punkt 2.3.2.1 fastslår at Nav-kontoret har plikt til å ta imot og vurdere alle henvendelser. Behovet for tjenester skal vurderes ut fra personens situasjon her og nå. Punkt 2.4.1 pålegger Nav å identifisere hjelpebehov for alle som tar kontakt. Punkt 4.18.1.6 forbyr avvisning av personer i nød. Det slås fast at årsaken til nødsituasjonen er uten betydning. Punkt 4.18.1.7 fastslår at søknaden i en nødssituasjon må vurderes raskt, ofte samme dag som den mottas.

Kombinasjonen av disse kravene skaper det referansegruppen omtaler som fredagsproblemet. En veileder gjennomgår innkomne søknader og oppdager at en søknad om tannbehandling er vedlagt en kontoutskrift som viser null kroner. Søknaden gjelder i utgangspunktet ikke nødhjelp. Rundskrivets krav om å identifisere hjelpebehov i alle henvendelser og vurdere situasjonen her og nå, innebærer likevel at veilederen må avklare om det foreligger en nødssituasjon. Det samme gjelder flere andre søknader mottatt samme dag. Samtidig nærmer bankenes overføringsfrist seg.

Loven legger opp til en skjønnsmessig modell. Denne kan oppsummeres i tre prosessuelle trinn. Vurder behovet. Handle raskt i nød. Begrens informasjonsinnhenting. Rundskrivet legger derimot opp til en prosedyrestyrt modell som består av fire krav. Identifiser behovet i alle henvendelser. Vurder samme dag. Fatt formelt vedtak. Dokumenter begrunnelsen for oppstartsdato. Modellene er ikke konsistente.

Veilederen må forholde seg til en virkelighet med flere samtidige søknader og en absolutt bankfrist. Rundskrivets krav tvinger veilederen til å innvilge nødhjelp uten den faglige samtalen loven forutsetter. Dette skjer også uten mulighet til å stille aktivitetsvilkår etter § 20, noe rundskrivet forbyr i nødssituasjoner.

5.1.2. Kontoutskrift-paradokset

Sosialtjenesteloven § 1 fastslår at lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme muligheten til å leve og bo selvstendig. § 17 er et av lovens sentrale virkemidler for å nå dette formålet. Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Bestemmelsen er kortfattet og formålsorientert. Den angir verken hvilken informasjon som skal innhentes, eller hvordan kartleggingen skal gjennomføres.

Rundskrivet skiller mellom to prosesser med ulike dokumentasjonskrav. Søknad om økonomisk stønad etter § 18 skal ha lav terskel og lite friksjon. Kontoutskrifter over et bestemt tidsrom inneholder personlig informasjon som ikke nødvendigvis trengs for å vurdere rett til livsopphold. Rundskrivet fastslår at slike utskrifter som hovedregel ikke kan kreves.

Økonomisk rådgivning etter § 17 følger en annen logikk. Her er innsikt i brukerens økonomi en forutsetning for forsvarlig rådgivning. Rundskrivet fastslår at det er nødvendig å kartlegge inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld. Kontoutskrift kan brukes dersom brukeren legger den frem frivillig.

De to lovbestemmelsene bygger på ulike hensyn. § 18 skal sikre overlevelse, og personvernet veier tungt. § 17 skal gi varig gjelds- og økonomiløsning. Dette krever innsikt i situasjonen. Rundskrivets intensjon er at prosessene henger sammen. Behovet for rådgivning identifiseres i forbindelse med stønadsbehandlingen. Brukeren skal deretter veiledes til å se egeninteressen i å dele nødvendig dokumentasjon for å få varig hjelp.

I praksis fungerer dette sjelden slik. Kontoutskriften dokumenterer hvordan penger brukes. Den viser inn- og utbetalinger, faste trekk, forbruksmønstre og uregelmessigheter. For en rådgiver som skal hjelpe noen ut av en økonomisk krise, er dette ofte det sentrale

grunnlaget. Uten innsyn må rådgivningen baseres på brukerens egen fremstilling av sin økonomi.

Når de to prosessene håndteres som atskilte administrative løp, forsvinner sammenhengen rundskrivet forutsetter. Rådgivningen løsrives fra brukerens reelle situasjon. Konsekvensen er at § 17 i praksis blir mer byråkratisk og krevende enn § 18, på tross av at § 17 er det forebyggende tiltaket og § 18 er siste utvei.

Representanter fra de store kommunene i referansegruppen beskriver dette som et paradoks. Nav forventes å kartlegge brukerens livssituasjon, men mangler tilgang til dokumentasjonen som gir økonomisk oversikt. En av deltakerne påpekte at det fremstår inkonsekvent å skulle kartlegge livssituasjonen i detalj, uten å ha tilgang til selve kontoutskriften.

Regelen som skjermer kontoutskriften gjenspeiler heller ikke moderne pengeflyt. Denne omfatter i økende grad Vipps, kryptovaluta og utenlandske kontoer. Slike bevegelser er ikke kontoutskrifter i regelverkets forstand, og faller dermed utenfor skjermingen. Rundskrivets fortolkning åpner for en praksis der tradisjonelle bankbevegelser skjermes, mens det kan kreves dokumentasjon for andre pengestrømmer.

Konsekvensen er at rådgivningen svekkes. Uten innsyn i kontobevegelsene kan ikke veilederen følge utviklingen over tid, identifisere mønstre eller vurdere om situasjonen bedrer seg. Et helhetlig tjenestetilbud etter § 1 krever kunnskap om den reelle situasjonen. Tiltakskjeden i sosiale tjenester bygger på tidlig intervensjon. Svekkes de forebyggende verktøyene, øker risikoen for at situasjoner eskalerer til tiltak som lovgiver definerte som siste utvei.

5.1.3. Tilsyn Nav Hustadvika

Statsforvalteren gjennomførte i 2024 tilsyn med sosiale tjenester i Nav Hustadvika. Kommunen har omtrent 13 000 innbyggere. Undersøkelsen gjaldt kommunens ansvar for økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven § 17.

Tilsynet fant at tjenesten var tilgjengelig, og at brukerne fikk relevant veiledning. Statsforvalteren konstaterte likevel to lovbrudd. For det første ble det ikke konsekvent fattet skriftlige enkeltvedtak ved gitt rådgivning. Dette utgjør et brudd på forvaltningsloven

§ 23. For det andre ble ikke opplysninger fra oppfølgingen systematisk nedtegnet i fagsystemet, noe som bryter med forvaltningsloven § 11 d. SMS-kommunikasjon med brukere ble ikke arkivert, men forble på saksbehandlers mobiltelefon. Lovbruddene ble også forankret i kommuneloven § 25-1 om internkontroll.

Statsforvalterens konklusjon var at kommunen «ikkje oppfyller dei formelle krava til å fatte vedtak, men oppfyller plikta til å gi rådgiving».

Brukerne fikk den hjelpen som § 17 pålegger. Det forelå ingen svikt i selve den sosiale tjenesten. Likevel ble kommunen sanksjonert.

Dette er kjernen i eksempelet. Tilsynet målte ikke om brukerne fikk forsvarlig rådgivning. Det målte om hjelpen var dokumentert i riktig administrativ form. Sanksjonen traff ikke faglig svikt, men manglende etterlevelse av prosedyrekrav.

Et ytterligere spørsmål er om disse prosedyrekravene faktisk har rettslig grunnlag i lov. Rapporten har ikke analysert det rettskildemessige grunnlaget for de konkrete kravene i Hustadvika-rapporten særskilt. Det rapporten dokumenterer på tvers av andre paragrafer og tilsynsrapporter, er at prosedyrekrav av denne typen ofte følger av direktoratets veiledere snarere enn av sosialtjenesteloven. Der det er tilfellet, er det ikke gitt at et avvik fra prosedyrekravet utgjør et lovbrudd i rettslig forstand. Det kan like gjerne være et brudd på direktoratets egen veileder.

Dette mønsteret, at tilsynet sanksjonerer på form fremfor innhold, og at sanksjonsgrunnlaget ikke alltid er forankret i lov, går igjen på tvers av kommuner og paragrafer. Hustadvika er ikke et unntak. Det er et eksempel.

5.2. Eksemplene er mønstre

De tre eksemplene illustrerer mønstre som går igjen i kommuner av ulik størrelse og geografi. Analysen dokumenterer disse mønstrene på tvers av sosialtjenestelovens 55 paragrafer.

Eksemplene synliggjør gapet mellom lovens skjønnsmessige modell og rundskrivets prosedyrer. Tilsynets primære fokus er ikke hvorvidt den materielle tjenesten etter

sosialtjenesteloven faktisk er levert. Sanksjonene retter seg mot manglende oppfyllelse av dokumentasjonskrav. Slike dokumentasjonskrav har sjelden hjemmel i sosialtjenesteloven.

I det følgende beskrives mekanismene som skaper mønstrene.

5.3. Strukturelle incentiver

Det formelle normhierarkiet forutsetter at tolkninger kan prøves, utfordres og korrigeres. Denne forutsetningen er strukturelt svekket i sosialtjenestens styringsmodell. Direktoratets tolkninger legges til grunn av statsforvalterne i klagesaksbehandlingen. Kommunene innretter seg etter rundskrivet. Dette skjer ikke nødvendigvis ut fra rettslig overbevisning, men fordi avvik stemples som lovbrudd ved tilsyn. Resultatet er en styringssløyfe der direktoratets tolkninger sjelden utsettes for rettslig kontradiksjon. Denne mekanismen beskrives og analyseres som styringssløyfens fire ledd i kapittel 5.5.2.

Denne dynamikken forsterkes av at sosialfaglig rettsanvendelse sjelden skjer gjennom primærkildelesning. For veiledere utgjør det tilgjengelige og prosessorienterte rundskrivet den primære rettskilden, fremfor selve loven. Når tolkninger ikke møter systematisk motstand, svekkes incentivene til nøyaktig rettskildemessig forankring. Over tid vil systemet prioritere intern konsistens og administrative formål fremfor juridisk stringens.

Dette gjør en ekstern og systematisk analyse nødvendig. Et tilfeldig utvalg av paragrafer ville ikke avdekket mønstre. En gjennomgang av enkeltbestemmelser ville ikke dokumentert systemiske trekk. Først når de 55 paragrafene analyseres etter samme metodiske standard, blir det mulig å skille mellom enkeltstående avvik og strukturelle egenskaper ved styringsverket som helhet. Analysens funn dokumenterer mønstre. Slike mønstre krever strukturelle forklaringer og løsninger.

Analysens metodiske valg bygger på denne bakgrunnen. Prosjektet benytter sosialtjenesteloven som rettskildemessig referansepunkt. Loven er bindende, mens rundskrivet er veiledende. Et krav som mangler forankring i loven, mangler rettslig autoritet overfor kommunen. Direktoratets egen vurdering av tolkningenes rettskildemessige status endrer ikke dette.

Når avviksanalysen identifiserer krav i rundskrivet som mangler dekning i loven, dokumenterer den at kommunene rettslig sett ikke er forpliktet til å følge disse kravene. Tilsynssanksjoner basert på slike krav mangler lovhjemmel i henhold til Grunnloven og forvaltningsretten.

Dette henger sammen med styringssløyfen. Rundskrivets krav blir operativt bindende gjennom tilsynspraksis og frykt for sanksjoner, fremfor rettslig forpliktelse. Sløyfen forutsetter at kommunene enten ikke kjenner, eller unnlater å påberope seg, det rettslige handlingsrommet som eksisterer. Formålet med rapporten er å synliggjøre dette handlingsrommet.

5.4. Gap mellom lov og rundskriv

5.4.1. Omfanget av gapet

Analysen av de 55 paragrafene i sosialtjenesteloven viser at avvikene mellom lovens og rundskrivets krav er omfattende og systematiske. Et flertall av de analyserte bestemmelsene ga funn. Paragrafene 10, 11, 50, 51 og 51 a, samt to forskriftsbestemmelser, var uten avvik. Felles for disse er at de er deklatoriske regler uten forvaltningsskjønn. De retter seg mot Kongen eller departementet, eller rundskrivet oppstiller ikke krav til dem. Forekomsten av null-funn er metodisk viktig. Det bekrefter at analysen skiller mellom lovlig veiledning og ulovfestet instruks.

Der avvik ble registrert, er tettheten høy. Paragraf 49 om tvist mellom kommuner hadde avvik i syv av syv analyserte krav. Paragraf 43 a om behandling av personopplysninger hadde avvik i 14 av 15 krav. Paragraf 27 om midlertidig botilbud hadde avvik i 8 av 11 krav. Paragraf 42 om brukermedvirkning hadde avvik i 19 av 24 krav.

Avvikene fordeler seg på tre hovedformer. Til sammen utgjør disse det analyserte gapet.

5.4.2. Gapets tre hovedformer

Skyggebinding er det hyppigste avviksmønsteret. Det ble identifisert i samtlige 25 mønsteranalyser. Mønsteret består i at lovens tillatende eller rådgivende formuleringer erstattes med absolutte imperativer i rundskrivet og veilederne. Der loven sier «kan», sier

rundskrivet «skal» eller «må». Der loven sier «så langt som mulig», sier rundskrivet «alltid» eller «i alle saker». Det som i loven er et faglig handlingsrom, blir i rundskrivet en prosedyreforpliktelse.

Normativ usynlighet er det nest mest gjennomgående mønsteret. En andel av kravene veiledere forholder seg til, er ikke synlige i selve rundskrivet. De fremkommer i underliggende veiledere, kommunebrev og standarder. For § 17 om opplysning, råd og veiledning er 54 prosent av de identifiserte kravene usynlige i rundskrivet. Veilederen navigerer i et normlandskap der bindende krav befinner seg i dokumenter vedkommende ikke nødvendigvis kjenner til eller har lett tilgang til. Kommunen sanksjoneres ved tilsyn for brudd på forpliktelser det er strukturelt vanskelig å ha oversikt over.

Feilattribusjon er det tredje mønsteret. Dette er analytisk sentralt for å forstå rapportens metodiske ramme. Flere krav har opprinnelse i andre rettsområder. Dette gjelder forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, personvernforordningen (GDPR) og barnekonvensjonen. I rundskrivet og veilederne presenteres disse som om de springer ut av sosialtjenesteloven. Kildehenvisninger mangler, og den rettslige opprinnelsen er usynlig. Konsekvensen er at veiledere pålegges å navigere i fremmede rettsområder uten at dette tydeliggjøres.

5.4.3. Brukermedvirkning etter §42

Paragraf 42 om brukermedvirkning illustrerer de tre formene for avvik i én bestemmelse.

Lovteksten gir to åpne og relative standarder. Tjenestetilbudet skal «så langt som mulig» utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges «stor vekt» på hva vedkommende mener. Disse formuleringene er lovgivers uttrykk for at veilederen skal utøve et situasjonsbestemt faglig skjønn.

Av 24 identifiserte krav knyttet til § 42, hadde 19 avvik. Skyggebindingseffekten er tydelig. Lovens forbehold om «så langt som mulig» er borte. Dette er erstattet av krav om at medvirkning skal skje «i alle vurderinger» og «i hele søknadsprosessen». Lovens «stor vekt» er erstattet av absolutte krav om at «all informasjon skal tilpasses» brukeren. Rundskrivet stiller videre krav til veilederens kommunikasjonsmetodikk. Det «må» foretas en formell forventningsavklaring. Veilederen «må forsikre seg om» at partene har felles forståelse. Et

absolutt forbud mot at barn brukes som tolk er innarbeidet uten kildehenvisning til den barnerettslige forankringen.

Kravene mangler forankring i § 42. De fjerner det kommunale metodeskjønnet loven forutsetter. Friheten til å vurdere hvordan samarbeidet best oppnås i den konkrete saken, faller bort.

5.5. Rundskriv og veiledere fungerer som gjeldende rett

5.5.1. Tilsynspraksis som sanksjonskanal

Det er ikke tilstrekkelig å dokumentere at et gap eksisterer mellom lov og rundskriv. For at rundskrivet skal fungere som gjeldende rett, må det finnes en mekanisme som gjør det bindende. Denne mekanismen er tilsynssystemet.

Analysen av tilsynsrapporter fra 2023 til 2025 viser et gjennomgående mønster. Kommuner sanksjoneres for manglende etterlevelse av rundskrivets prosedyrekrav, selv i tilfeller der den lovpålagte tjenesten er levert. Sanksjonsgrunnlaget er ikke manglende hjelp til brukeren. Årsaken er at hjelpen ikke fulgte rundskrivets formelle administrative rammeverk.

Hustadvika-rapporten fra 2024 formulerer dette gapet. Tilsynet konkluderte med at kommunen «ikkje oppfyller dei formelle krava til å fatte vedtak, men oppfyller plikta til å gi rådgiving». Kommunen leverte tjenesten loven krever. Den ble likevel sanksjonert for ikke å ha dokumentert prosessen i et formelt vedtak. Formelt vedtakskrav for lavterskel rådgivning er ikke et lovkrav. Det er innført gjennom tolkningspraksis og rundskriv R-35.

Et tilsvarende mønster fremgår av tilsyn i Årdal, Tinn og Indre Fosen. I Årdal ga kommunen hjelp, men ble sanksjonert fordi hjelpen startet før papirarbeidet var ferdigstilt. Vedtakene manglet også dokumentert begrunnelse for oppstartsdato. I Indre Fosen ble kommunen sanksjonert for manglende formelt vedtak ved muntlig rådgivning.

Kravene om formelt vedtak for lavterskel rådgivning, dokumentert oppstartsdato og journalføring av kommunikasjonskanaler er ikke lovkrav. De er prosedyrekrav med opphav i rundskriv R-35. Statsforvalteren håndhever dem som lovkrav. Dette utgjør mekanismen som gjør rundskrivet til gjeldende rett.

Etter analysen av tilsynsrapportene, ble et utvalg vurdert opp mot tekstene i rundskrivet. Det fremkommer at statsforvalternes tilsynssjekklister ikke bare er inspirert av rundskrivet. De er verbalt konstruert rundt rundskrivets formuleringer. Kravene som statsforvalterne undersøker finnes ikke i rettskildene til sosialtjenesteloven. De gjenfinnes i rundskrivet. Disse kravene distribueres nasjonalt gjennom Helsetilsynets tilsynsmetodikk.

Helsetilsynet besluttet at tema for landsomfattende tilsyn med sosiale tjenester i Nav i 2024 og 2025 skulle være kommunenes ansvar for økonomisk rådgivning. For å sikre likhet utarbeidet Helsetilsynet en felles nasjonal veileder, Internserien 2/2024. Denne instruerer statsforvalterne om hvilke målepunkter de skal undersøke. Tilsynssjekklistene er identiske på tvers av kommuner i ulike fylker og tilsynsteam. Likheten skyldes en planlagt og sentralt koordinert uniformering.

Veilederen instruerer statsforvalterne om å undersøke flere forhold. Dette gjelder om kommunen nedtegner muntlige søknader skriftlig, fatter formelle enkeltvedtak om rådgivning, og begrunner oppstartsdato i vedtaket. Det skal også undersøkes om kommunen kartlegger brukerens inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld, samt særskilte utgifter til barn. Videre skal dokumentasjonen av oppfølgingen kontrolleres for etterprøvbarhet. Som hjemmelsgrunnlag oppgis sosialtjenesteloven §§ 4, 17, 41, 42 og 43, samt forvaltningsloven §§ 11, 17 og 23.

Ingen av de siterte bestemmelsene inneholder kravene i den formen de håndheves. Kartleggingskravet for inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld er det tydeligste eksempelet. De fire kategoriene fremkommer i rundskrivets PROC-REQ-17.9 i denne rekkefølgen, uten lovhjemmel. I Helsetilsynets veileder fremstilles kravet som et målepunkt under § 42 om brukermedvirkning. Paragraf 42 inneholder ikke disse fire kategoriene. Kategoriene finnes i rundskrivet. Helsetilsynet har løftet direktoratets administrative tekst inn i tilsynsmetodikken, og merket den med en lovparagraf som mangler hjemmel for kravet.

Funnet har implikasjoner utover enkeltrapportene. Problemet ligger i tilsynsmetodikken, fremfor i rundskrivets tekst. En teoretisk omformulering av absolutte krav i R-35 fra «skal» til «bør», vil ikke endre dette. Helsetilsynets veileder vil fortsatt instruere statsforvalterne om å undersøke de fire kartleggingskategoriene, kreve skriftlige vedtak og kontrollere

oppstartsdatoer. Rundskrivet er kilden. Tilsynsveilederen er distribusjonsmekanismen. Ingen av leddene i kjeden prøver den rettskildemessige holdbarheten i kravene.

5.5.2. Styringssløyfen

Den selvforsterkende dynamikken kan beskrives som en styringssløyfe med fire ledd.

Direktoratet utformer rundskrivet og veilederne. Dette gjøres med utgangspunkt i worst-case-situasjoner for å sikre systemet juridisk. Dette utgjør det rapporten betegner som worst-case-styring. Det er et designprinsipp der prosedyrekrav kalibreres mot de mest krevende sakene. Kravene anvendes deretter som norm for samtlige saker, ukontroversielle som omtvistede.

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn og legger rundskrivets prosedyrer til grunn. Dette skjer uavhengig av om tjenesten materielt sett er forsvarlig.

Kommunen mottar avvik og tilpasser sin praksis. Veiledere innfører rundskrivets sjekklister. Ledere bygger administrative rutiner rundt rundskrivets prosedyrer.

Over tid internaliseres rundskrivet som rettskilde. For nye generasjoner veiledere problematiseres ikke rundskrivets veiledende status. Dokumentet fungerer som den primære kilden.

Resultatet er at lovens rom for faglig skjønn fylles av administrative prosedyrer. Dette er verken vedtatt av Stortinget eller forankret i loven. Kommunene er heller ikke alltid oppmerksomme på handlingsrommet som strekker seg utover rundskrivets rammer.

5.5.3. Klagesaksbehandlingen

Tilsynspraksis utgjør den mekanismen prosjektet har empirisk grunnlag for å dokumentere. Statsforvalterens klagesaksbehandling er et parallelt felt. Den samme dynamikken gjør seg gjeldende her. Dette faller likevel utenfor prosjektets mandat.

Statsforvalteren legger ofte avgjørende vekt på om kommunen har fulgt rundskrivets prosedyrer i klagesaker. Dette forsterker skyggebindingseffekten. Kommunen risikerer avvik i tilsyn. Samtidig risikerer den å få vedtak omgjort i klagesaker.

Referansegruppen bekrefter dette bildet. En systematisk analyse av klagesaksbehandlingen ville trolig understøtte funnene i rapporten, men dette faller utenfor rapportens ramme. Det utgjør et naturlig neste skritt for videre utredning.

5.6. Påstand 1 og 2 bekreftet

Gjennomgangen av sosialtjenestelovens 55 paragrafer bekrefter arbeidshypotesen (H1) for et flertall av bestemmelsene. Rundskriv R-35 og tilhørende veiledere etablerer prosess- og dokumentasjonskrav som mangler hjemmel i loven. Null-funnene for tekniske og institusjonelle bestemmelser bekrefter at analysen falsifiserer hypotesen der det er grunnlag for det. Funnene utgjør dermed ikke et metodisk artefakt.

Gjennomgangen av tilsynsrapporter bekrefter at gapet er både normativt og operativt. Kommuner sanksjoneres for brudd på rundskrivets prosedyrekrav. Dette inntreffer uavhengig av om den materielle tjenesten er levert. Tilsynssystemet utgjør mekanismen som konverterer veiledende tekst til gjeldende rett.

Påstand 1 og 2 er dermed dokumentert. De neste kapitlene utdyper de syv mekanismene som driver detaljstyringen. Kapitlene belyser hvordan mekanismene til sammen produserer en juridifisering av sosialfeltet. Denne juridifiseringen fortrenger det faglige skjønnet lovgiver forutsatte.

6. Drivende mekanismer

6.1. Funn fra mønsteranalysen

I kapittel 5 ble det dokumentert et systematisk gap mellom kravene fra sosialtjenestelovens rettskilder og rundskrivets krav. Tilsynssystemet utgjør mekanismen som gjør rundskrivet til gjeldende rett. Dette kapittelet går dypere. Det analyserer hvordan gapet produseres, og ser på de underliggende mønstrene som driver detaljstyringen.

Mønstrene er ikke utledet deduktivt fra juridisk teori. De er identifisert induktivt gjennom den systematiske mønsteranalysen i spor D (kvalitetssikring av mønstre på tvers av alle 55 paragrafer, se kapittel 2.3). Her ble over 1000 sider med analyseoutput gjennomgått ved hjelp av et strukturert samplingdesign. Spor A (rettslige gap mellom sosialtjenesteloven og rundskrivets krav, paragraf for paragraf, se kapittel 2.2) bidro med åtte mønstre for rettslige avvik mellom lov og rundskriv. Spor B (kartlegging av administrative byrder uten lovhjemmel eller med uforholdsmessig ressursbruk, se kapittel 2.2) bidro med fem mønstre for administrativ byrde, som var til stede i de 25 analyserte rapportene. Etter konsolidering og manuell verifisering ble åtte mønstre bekreftet som pålitelige og relevante, og lagt til grunn for rapporten.

Mønstrene er av ulik karakter. Noen gjelder hvordan rundskrivet behandler lovens språk, nærmere bestemt gjennom skyggebinding og mekanisk prosedyralisering. Andre tar for seg rundskrivets kilder og forankring, herunder normativ usynlighet, kategorifeil og domeneimport. Ett mønster angår dokumentasjon og ressursbruk, noe som utløser defensiv saksbehandling. To mønstre omhandler rundskrivets rekkevidde gjennom mandatutvidelse og strukturell disproporsjonalitet. Avskjæring av rettigheter er det systemiske utfallet av disse syv mønstrene. Dette behandles i kapittel 7.

Kapittelet er bygget opp rundt disse syv mønstrene. De er organisert fra det mest gjennomgående til det mest avgrensede. Hvert avsnitt Navngir mønsteret, viser til forankringen i spor A og B, og illustrerer med eksempler fra analysen. Delkonklusjonen belyser hvordan mønstrene ikke er additive, men multiplikative. De forsterker hverandre. I kombinasjon produserer de det som kapittel 6 betegner som juridifisering av sosialfeltet.

6.2. Skyggebinding

6.2.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret skyggebinding fremkommer av spor A som mønster 1. Det ble identifisert i de 25 analyserapportene. Funnet bekreftes av spor B som mønster 3, som også var til stede i analysene. Dette utgjør det mest gjennomgående mønsteret i materialet. I spor A betegnes det som «språklig eskalering og ulovhjemlet skjønnsbinding». I spor B omtales det som «konvertering av skjønn til plikt». Begge beskriver den samme mekanismen. Lovens tillatende og rådgivende formuleringer erstattes med imperativer i rundskriv og veiledere.

Sosialtjenesteloven er gjennomgående formulert med et tillatende og rådgivende språk. Der loven sier «kan», gis kommunen et fritt valg. Der loven sier «bør» eller «så langt som mulig», gis en overordnet føring med rom for situasjonsbestemt tilpasning. Formuleringene er lovgivers valg for å overlate det faglige skjønnnet til saksbehandleren som kjenner brukeren.

Skyggebinding oppstår når rundskrivet og veilederne erstatter dette tillatende språket med absolutte krav. «Kan» blir «skal alltid». «Bør» blir «har ikke anledning til». «Så langt som mulig» forsvinner, og erstattes med en prosedyre som ikke tillater unntak. Det kommunale handlingsrommet lovgiver forutsatte, er formelt intakt i lovteksten. I den operative praksisen er det imidlertid fjernet.

6.2.2. Eksempler fra §§ 14, 19 og 25

Paragraf 14 om samarbeid med frivillige organisasjoner inneholder et eksempel på språklig eskalering. Lovteksten sier at kommunen «bør samarbeide» med frivillige organisasjoner. Dette er en veiledende anbefaling som gir rom for lokale tilpasninger. Rundskrivet konverterer dette til et forbud på individnivå. Det fastslås at «Nav-kontoret har ikke anledning til å henvise personer til frivillige organisasjoner», og at Nav «skal ikke overta» visse oppgaver. Det tillatende samarbeidsrommet er erstattet med en skranke. Konverteringen fra lovens «bør» til rundskrivets «skal ikke» og «har ikke anledning til» utgjør en form for skyggebinding.

Paragraf 19 om stønad i særlige tilfeller, illustrerer en mer spissfindig form for skyggebinding. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil, som angir at «kommunen kan i særlige

tilfeller yte økonomisk hjelp». Det er et fritt valg. Kommunen kan velge bruke § 19 der vilkår eller ytelse etter andre bestemmelser ikke passer inn, men ordlyden er tydelig diskresjonær. Rundskrivet erstatter dette valget med en obligatorisk saksbehandlingsplikt. Det kreves at «det skal alltid vurderes om stønad kan innvilges etter denne bestemmelsen» hver gang et ordinært avslag gis. Fullmakten til å yte hjelp er omgjort til en prosedyreforpliktelse kommunen ikke kan velge bort.

Paragraf 25 om refusjon i underholdsbidrag viser det samme mønsteret i innkrevingssituasjoner. Lovteksten er kortfattet. Den fastslår at «kommunen kan la kravet om underholdsbidrag inndrive». Dette forutsetter fritt skjønn og oppstiller ingen prosedyrekrav. Rundskrivet legger til et obligatorisk forhåndssteg. Det angis at «Nav-kontoret må foreta en konkret vurdering av tjenestemottakers økonomiske situasjon» før inndriving kan skje. En handling kommunen fritt kan utføre etter loven, betinger nå at en utredningsprosedyre er dokumentert gjennomført.

6.3. Mekanisk prosedyralisering

6.3.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret som omtales mekanisk prosedyralisering fremkommer av spor A som mønster 4. Det ble identifisert i 23 av 25 analyserapporter. Fenomenet er beslektet med skyggebinding, men er likevel forskjellig. Skyggebinding innebærer at lovens tillatende språk endres til påbud. Mekanisk prosedyralisering innebærer at lovens åpne kvalitative standarder låses til lukkede metodiske systemer.

Sosialtjenesteloven bruker åpne begreper som «forsvarlig», «nødvendig» og «helhetlig tilbud». Slike begreper er lovgivers uttrykk for at veilederen skal utøve et situasjonsbestemt faglig skjønn. Det som er forsvarlig i én sak, er ikke nødvendigvis forsvarlig i en annen. Loven gir rom for individuelle og kontekstsensitive tilpasninger.

Rundskrivet og veilederne fjerner fleksibiliteten på tre måter. Resultatet er det rapporten betegner som worst-case-styring. Standarder konstruert for de mest krevende sakene gjøres til norm for samtlige saker, uavhengig av inngrepsnivå.

For det første konverteres skjønn til sjekklister. Åpne begreper oversettes til detaljerte lister over hva som skal vurderes, i hvilken rekkefølge, og med tilhørende dokumentasjonskrav. Det faglige skjønnnet erstattes av en fast fremgangsmåte.

For det andre innføres kvantifisering. Der loven bruker kvalitative standarder, innfører rundskrivet tallstørrelser og terskelverdier. Dette omfatter timegrenser, månedsbegrensninger og antallskrav, noe som låser skjønnnet til kvantitative operasjoner.

For det tredje etableres sekvenseringskrav. Rundskrivet instruerer om at bestemte tiltak eller vurderinger må gjøres i en spesifikk rekkefølge. Dette binder kommunens frihet til å velge metode.

6.3.2. Brukermedvirkning som eksempel

Paragraf 42 om brukermedvirkning ble gjennomgått som illustrasjon i kapittel 4.3.3. Eksempelet er relevant også her. De tre formene for mekanisk prosedyralisering er til stede. Lovens åpne standarder, «så langt som mulig» og «stor vekt», er konvertert til obligatoriske metodiske trinn.

Krav til kommunikasjonsmetodikk, formell forventningsavklaring og dokumentert felles forståelse utgjør faste sekvenser. Veilederen pålegges å følge disse uavhengig av sakens karakter. Lovens relative og situasjonsbestemte standard er dermed gjort ufravikelig.

6.3.3. Konsekvensen

Konsekvensen er at veilederen i mindre grad kan vurdere hva som er forsvarlig i den aktuelle situasjonen. Fokuset forskyves mot hvorvidt de obligatoriske trinnene er fulgt. Et faglig ansvar er omgjort til et prosedyreansvar.

Ettersom rundskrivet ikke differensierer, forblir prosedyren den samme uavhengig av sakens kompleksitet. Dermed investeres uforholdsmessig mye saksbehandlingsressurser i enkle saker. Det faglige skjønnnet er ikke forsvunnet, men det administrative rommet for å utøve det er fjernet.

6.4. Normativ usynlighet

6.4.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret normativ usynlighet fremkommer av spor A som mønster 8. Det ble identifisert i 11 av 25 analyserapporter. Funnet bekreftes av spor B som mønster 1, som var til stede i de 25 rapportene. I spor A betegnes fenomenet som «diffust normhierarki og normativ overstyring via lavere kilder». I spor B omtales det som «normativ usynlighet og sub-legal regulering». Begge beskriver det samme strukturelle fenomenet. De operativt bindende kravene befinner seg ikke i rundskrivet, men i et lag av underliggende veiledere, kommunebrev og standarder. Saksbehandleren mangler ofte oversikt over og tilgang til disse dokumentene.

Normativ usynlighet inntreffer når krav presenteres uten kildehenvisning. Rundskrivet opererer med det som kan kalles syntesekrav. Dette er sammenstillinger av normer hentet fra sosialtjenesteloven, forvaltningsloven, særlovgivning og ulovfestet rett, presentert som en sammenhengende instruks tekst. Kildehenvisningene samles i en liste til slutt i avsnittene, uten at det angis hvilket enkelt krav som stammer fra hvilken hjemmel.

Dermed kan ikke veilederen verifisere det enkelte kravet mot den relevante rettskilden. Under § 48 om statsforvalterens kompetanse presenteres komplekse regler om prøvingsrett og domstolskontroll i autoritativ form, basert på ulovfestet rett og forvaltningsloven. Henvisningen er samlet til slutt med teksten: «Forvaltningsloven, spesielt kapittel VI.» Under § 44 om taushetsplikt er krav fra forvaltningsloven, Nav-loven og personvernforordningen vevd sammen i løpende tekst uten løpende kildemerking. Under § 21 om stønadsformer beskrives regler fra finansavtaleloven, husleieloven og pengekravsretten integrert i rundskrivsteksten, med kildelisten til sist.

Avsnittene representerer faglige sammenstillinger av gjeldende rett. Problemet er at presentasjonsformen gjør rundskrivet til det eneste stedet der disse sammenstillingene finnes i en operativ form. Veilederen kan ikke gå til loven for å verifisere kravet, fordi loven ikke inneholder syntesen. Rundskrivet blir dermed strukturelt nødvendig som den primære rettskilden, fremfor å fungere som en veileder.

Denne mekanismen forsterker skyggebindingseffekten. Presentasjonsformen produserer en avhengighet som undergraver veilederens rettslige autonomi, uavhengig av om rundskrivets innhold materielt sett er korrekt.

6.4.2. § 17 og barnets beste-veilederen

Sosialtjenesteloven § 17 om opplysning, råd og veiledning illustrerer den første dimensjonen av normativ usynlighet. Rundskrivet fremstår som utfyllende, langt og detaljert. Dette gjør problemet usynlig. En saksbehandler som leser rundskrivet grundig, vil likevel mangle oversikt over mer enn halvparten av målepunktene tilsynsmyndigheten benytter. Av 39 identifiserte krav knyttet til denne paragrafen, er 21 krav (54 prosent) usynlige i selve rundskrivet. De øvrige gjenfinnes i andre veiledere. Rundskrivet fremstår som et uttømmende dokument, men er i praksis utilstrekkelig.

Barnets beste-veilederen illustrerer en mer sammensatt form for usynlighet. De barnerettslige kravene presenteres som krav om skriftlig dokumentasjon av barnets behov, og krav om særskilt begrunnelse dersom hensynet fravikes. Det fremstår som om kravene springer ut av sosialtjenestelovens egne bestemmelser. Det mangler kildehenvisninger til den konstitusjonelle og folkerettslige forankringen i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen. Saksbehandleren får dermed ikke opplyst at kravene stammer fra andre rettskilder, og pålegges å håndtere parallelle rettssystemer uten tydelig rettslig kontekst.

Veilederen opererer også med det jeg kaller en worst-case-standard. Sjekklistene kan være nyttige verktøy for å ivareta barns rettigheter, men i veilederen fremstår ethvert avvik fra sjekklister som et rettsbrudd. Kompleksiteten i det underliggende menneskerettslige vernet er dermed underkommunisert. I realiteten er terskelen for konstatert krenkelse høy, og det rettslige skjønnsrommet vidt. Selv om sjekklistene kan redusere risikoen for rettsbrudd, medfører et avvik fra listen ikke i seg selv en menneskerettslig krenkelse.

Mangel på kildehenvisninger kombinert med en worst-case-standard hindrer saksbehandleren i å vurdere om en situasjon åpner for avvik, ettersom skjønnsrommet holdes skjult. Dette gjør barnerettsfeltet til et av de mest ressurskrevende områdene i

sosialtjenesten. Den administrative byrden skyldes ikke antallet krav, men at den underliggende rettslige kompleksiteten er usynliggjort.

6.4.3. Konsekvensen

Normativ usynlighet gjør det vanskelig å fastslå hva som gjelder i sosialtjenesten på et gitt tidspunkt. Regelverket utgjør ikke ett enkelt dokument. Det består av lag på lag med styringsinstrumenter med ulik formell rang, men lik operativ virkning. Dette utgjør ikke bare en pedagogisk utfordring, men et rettssikkerhetsproblem. Verken saksbehandlere, kommuneledere eller brukere kan ha full oversikt over hvilke forpliktelser som gjelder.

6.4.4. Feilplassering som selvforsterkende mekanisme

En forsterket variant av normativ usynlighet handler om krav plassert under feil paragraf, fremfor krav som mangler i rundskrivet. Analysen av spor A dokumenterer dette mønsteret i de 25 rapportene. Krav plasseres under paragrafer som mangler rettslig hjemmel for forholdet.

Virkningen er mer alvorlig enn det kan fremstå. Når et krav er korrekt plassert under en lovparagraf, kan veilederen verifisere kravet mot loven og vurdere dets rekkevidde. Når kravet feilplasseres under en paragraf som ikke dekker forholdet, bryter denne verifikasjonsmuligheten sammen. Loven gir ikke svar fordi tekstgrunnlaget mangler.

Rundskrivet blir dermed strukturelt nødvendig for å navigere på feltet. Dette skyldes at loven mister sin selvstendige lesbarhet. Feilplasseringen produserer en avhengighet av rundskrivet som ikke kan løses ved at saksbehandleren leser loven grundigere. Rundskrivet forblir det eneste stedet kravet finnes i en operativ form, uavhengig av om det har rettslig dekning.

6.5. Kategorifeil og domeneimport

6.5.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret kategorifeil og domeneimport fremkommer av spor A som mønster 3. Det ble identifisert i 17 av 25 analyserapporter. Funnet bekreftes av spor B som mønster 5, som var

til stede i de 25 rapportene. Mønsteret er komplekst fordi det ikke primært handler om hva rundskrivet krever, men om hvor kravene oppstår.

Sosialtjenesteloven er ikke det eneste regelverket som regulerer praksis på dette feltet. Forvaltningsloven, personvernforordningen, arbeidsmiljøloven, barnekonvensjonen og tvangsfullbyrdelsesloven stiller krav som er relevante i ulike situasjoner. Problemet oppstår når krav fra disse rettsområdene integreres i rundskrivet og veilederne uten kildehenvisning, og presenteres som om de springer ut av sosialtjenestelovens egne bestemmelser.

6.5.2. Import fra spesiallovgivning og overordnede kilder

Mønsteret har to varianter. Den første er spesiallovgivningsimport. Krav hentet fra personvernforordningen, forvaltningsloven eller finansavtaleloven inkorporeres i rundskrivets tekst uten at kilden angis. Saksbehandleren møter kravet som et sosialtjenestekrav, fremfor et personvern- eller forvaltningsrettslig krav. Dermed mangler forutsetningene for å forstå kravets rekkevidde, unntak og tolkningsprinsipper. Rettsanvendelsen skjer i et annet rettsområde enn saksbehandleren har forutsetning for å vurdere.

Den andre varianten er konstitusjonell forskyvning. Overordnede prinsipper som barnets beste, forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, instrumentaliseres til prosessuelle detaljkrav under lovparagrafer som i utgangspunktet ikke omhandler barn. Det rettslige skjønnsrommet i Grunnloven erstattes her av standardiserte saksbehandlingsrutiner. Når disse kravene integreres i rundskrivet uten overordnet kildehenvisning, tildekkes den konstitusjonelle strukturen. Konsekvensen er at et overordnet beskyttelsesprinsipp reduseres til en ordinær, ufravikelig sosialtjenesteprosedyre.

6.5.3. Konsekvensen

Mønsteret har konsekvenser for strykningslistens kategori C. Kravene kan ha gyldig forankring i annet lovverk, men feilattribueringen gjør at de presenteres som sosialtjenestekrav. Løsningen er transparens fremfor bortfall. Tilfellene med personvernimport i § 44, barnets beste-veilederens sjekkliste og tvangsfullbyrdelseslovens

prosedyrer i § 24 gjennomgå i strykningslistens kategori C. Forslaget for hvert krav er at rundskrivet angir korrekt hjemmel, slik at saksbehandleren har oversikt over det aktuelle rettsgrunnlaget.

6.6. Defensiv saksbehandling

6.6.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret defensiv saksbehandling fremkommer av spor B som mønster 2. Det ble identifisert i de 25 rapportene, og understøttes av spor A som mønster 5 i åtte rapporter. I spor B betegnes fenomenet som «dokumentasjonsinflasjon og internkontroll». I spor A omtales det som «innføring av ulovhjemlede dokumentasjonsbyrder».

Begge spor beskriver hvordan faglig skjønn konverteres til sjekklister. Formålet forskyves fra brukernytte til oppbygging av etterprøvbare tilsynsspor. Defensiv saksbehandling utgjør den atferdsmessige konsekvensen av denne strukturen.

Dette er et strukturelt produsert atferdsmønster. Når systemet belønner omfattende dokumentasjon og sanksjonerer mangler ved denne, uavhengig av den materielle tjenestens kvalitet, bruker saksbehandlerne ressurser på papirspor fremfor brukerrettet arbeid. Mekanismen har en tydelig driver i rundskrivets regulering av statsforvalterens prøvingskompetanse.

6.6.2. Kan eller skal Statsforvalteren prøve?

Sosialtjenesteloven § 48 gir statsforvalteren kompetanse til å prøve alle sider av et vedtak. Lovteksten bruker formuleringen «kan prøve». Dette åpner for en skjønnsmessig adgang, fremfor en plikt til maksimal prøvingsintensitet i samtlige saker. Bestemmelsen samsvarer med alminnelig forvaltningsrett, der klageinstansen tilpasser kontrolldybden etter sakens kompleksitet og inngrepsnivå.

Rundskriv R-35 fjerner denne fleksibiliteten. Det fastslår at statsforvalteren «skal alltid prøve den rettsanvendelsen Nav-kontoret har foretatt», og «skal alltid prøve om betingelsene for stønad er oppfylt». Videre pålegges klageinstansen å gjennomgå saksbehandlingen etter en

sjekkliste. Det kreves vurderinger i hver sak av om utredningsplikten er oppfylt, om brukeren har fått medvirke, og om avgjørelsen er individuelt begrunnet.

Disse kravene har klar forankring i forvaltningsloven og ulovfestet rett om prøvingsrett. Analysen retter seg ikke mot saksbehandlingsreglenes eksistens, men mot hvordan mekanisk prosedyralisering endrer normenes karakter. Alminnelig forvaltningsrett forutsetter en proporsjonalitet der kravene til utredning og begrunnelse skjerpes i takt med vedtakets inngrepsnivå. Når rundskrivet gjør disse relative standardene til kontrollpunkter for samtlige saker, oppheves denne dynamikken. Kontrollen frakobles dermed forvaltningsrettens eget proporsjonalitetsprinsipp.

Den kommunale konsekvensen er mekanisk. Når saksbehandleren vet at klageinstansen gjennomgår de samme punktene, tilpasses vedtakene til disse kravene. Et ukomplisert vedtak om nødhjelp krever dermed like omfattende dokumentasjon som et komplekst vedtak om langvarig stønad. Ressurser flyttes fra brukerrettet arbeid til produksjon av dokumentasjon tilpasset kontrollbehovet.

Rundskrivets prøvingsmetodikk fungerer som en driver for prosessinflasjon i kommunesektoren. Kravene oppstår i klage- og tilsynssystemet, og forplanter seg ned til det daglige saksbehandlerarbeidet.

6.6.3. Dokumentasjon som ryggdekning

Mønsteret fremkommer i rundskrivets egne formuleringer. I krav knyttet til §§ 17 og 19 oppgis formålet med dokumentasjonen. Den skal produseres for at andre skal kunne se hvilke vurderinger som er gjort og ha mulighet for å etterprøve vurderingene.

Dokumentasjonen innhentes i mindre grad for brukerens skyld og i større grad for å tilfredsstille tilsynet. Når systemet krever at eksterne parter skal kunne etterprøve saksbehandlerens vurderingsprosess, fortrenses det faglige skjønnnet til fordel for et institusjonelt behov for sikkerhet.

Dette mønsteret er særlig fremtredende i krav til kartlegging av barnefamilier og helseopplysninger. Dokumentasjonskravene på disse områdene er omfattende og detaljerte. Rapporten har undersøkt hvordan kravene virker i den løpende saksbehandlingen. Det er grunn til å anta at de samme kravene gjør seg gjeldende med

minst like stor tyngde i klagesaksbehandlingen, der statsforvalteren gjennomgår vedtakenes dokumentasjonsgrunnlag. Klagesaksbehandlingen er ikke systematisk analysert i dette prosjektet, og det er ikke mulig å fastslå omfanget. Mønsteret er likevel konsistent med det øvrige bildet rapporten tegner av dokumentasjon som primært tjener kontrollformål fremfor brukernytte.

6.7. Mandatutvidelse og ansvarsforskyvning

6.7.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret mandatutvidelse og ansvarsforskyvning fremkommer av spor A som mønster 6. Det ble identifisert i 14 av 25 analyserapporter. Det skiller seg fra de øvrige mønstrene ved at det gjelder hvem som er ansvarlig, og hva mandatet omfatter, fremfor hvordan kravene utformes. Rundskrivet endrer innholdet i lovkravene, hvem som bærer pliktene, og hvor langt de strekker seg. Mønsteret har to varianter.

6.7.2. Tilsynsutvidelse og ansvars plassering

Den første varianten er tilsynsutvidelse. Lovgiver oppstiller avgrensede lister over hva som skal være gjenstand for tilsyn. Rundskrivets instruks utvider imidlertid disse listene med ytterligere forpliktelser. Sosialtjenesteloven § 9 første ledd oppstiller hvilke plikter statsforvalteren kan føre tilsyn med. Rundskrivet krever likevel tilsyn med plikten til å utarbeide sosialberedskapsplan etter § 41. Denne bestemmelsen inngår ikke i lovens tilsynsliste. Forvaltningen utvider dermed tilsynsområdet gjennom interne instruks.

Den andre varianten er organisatorisk forskyvning. Sosialtjenesteloven pålegger plikter til «kommunen». Som selvstendig rettssubjekt har kommunen organisasjonsfrihet til å bestemme hvordan oppgavene løses internt. Rundskrivet oppløser disse pliktene og overfører dem til bestemte operative enheter.

Mens § 5 fastslår at «kommunen skal ha internkontroll», plasserer rundskrivet ansvaret hos Nav-leder for at systemer for risikostyring og internkontroll etableres og etterleves. Videre pålegger § 16 kommunen å utarbeide én beredskapsplan, mens en tilhørende veileder krever at hver enkelt Nav-enhet skal ha en egen plan.

Et annet eksempel fremgår av § 7, som fastslår at kommunen «skal sørge for nødvendige bevilgninger». Dette gir kommunestyret frihet til å styre budsjettprosessen. Rundskriviet opphever denne friheten ved å pålegge Nav-kontoret en fast fremgangsmåte. Kontoret må søke om tilleggsbevilgninger i god tid dersom budsjettet antas å bli utilstrekkelig. Kommunens overordnede budsjettstyring gjøres dermed om til en bundet rapporteringsplikt for en underenhet.

6.7.3. Demokratisk legitimitet

Mønsteret berører den demokratiske legitimiteten i forvaltningen. Når rundskrivet endrer pliktsubjekt, utvider tilsynsmandatet og gjør reaktive plikter proaktive, foretas det rettslige endringer som krever lovhjemmel. Endringene er verken vedtatt av Stortinget eller forankret i forskrift. De er innført gjennom instruksverk av et direktorat uten delegert myndighet til å endre rettstilstanden.

6.8. Strukturell disproporsjonalitet og isomorfisme

6.8.1. Mønsteret og mekanismen

Mønsteret disproporsjonalitet og isomorfisme fremkommer av spor B som mønster 4, og ble identifisert i de 25 rapportene. Det understøttes av spor A gjennom mønster 6 om mandatutvidelse og ansvarsforskyvning. I 14 av 25 rapporter dokumenteres det hvordan plikter tildelt kommunen overføres til operative nivåer.

I spor B betegnes mønsteret som «skala-uforholdsmessighet». Prosedyrekravene er kalibrert for store byråkratier med spesialisert stab og differensiert intern organisering. Erfaringer fra praksisfeltet viser at dette ikke bare rammer mindre distriktskommuner. Utfordringen preger saksbehandlere uavhengig av kommunestørrelse. Dette skyldes kravene til oppgavebredde. Regelverket forutsetter at den enkelte ansatte skal mestre et bredt spekter av høyt spesialiserte oppgaver parallelt med generell saksbehandling. For kontorer med få ansatte forsterkes denne problemstillingen ytterligere.

Regelverket presser kommunene mot én dominerende organisasjonsmodell, uavhengig av lokale forhold og saksvolum. Generalistmodellen utgjør en legitim og ofte velfungerende

organisasjonsform. Denne modellen delegiteres ikke gjennom lovvedtak, men gjennom akkumulerte administrative krav som i praksis forutsetter enten ekstrem spisskompetanse hos generalisten eller utstrakt interkommunalt samarbeid.

6.8.2. Spesialist-flaskehalser i gjeldsrådgivning

Tilsynsrapporter fra Vefsn, Hole og Løten dokumenterer hvordan rundskrivets krav til spesialisert kompetanse skaper dype sårbarheter fordi tjenesten ofte hviler på enkeltpersoner. I Vefsn førte fravær hos den eneste økonomiske rådgiveren til ventetider på opptil ett år og avvisning av saker. I Hole manglet Nav-kontoret fast ansatte med kompetanse på det høyeste rådgivningsnivået, uten at ekstern bistand ble hentet inn.

I Løten førte langvarig fravær til at oppgaver ble satt på vent. Ved tilsynet hadde den nyansatte rådgiveren ennå ikke behandlet gjeldsordningssaker. Statsforvalteren plasserte ansvaret lokalt og konkluderte med svikt i kommunens styring og opplæring.

Tilsynsmyndigheten vurderer konsekvent disse funnene som lokale, organisatoriske svikt. Fra et strukturelt perspektiv illustrerer eksemplene imidlertid en svakhet ved selve styringsmodellen. Når rundskrivet krever spesialisert kompetanse på flere nivåer for et fagfelt med lavt eller uforutsigbart saksvolum, blir systemet ekstremt sårbart for fravær. Den reelle flaskehalsen er et systemdesign som forutsetter en grad av spesialisering og overlapping som ordinære tjenestesteder har vanskelig for å opprettholde over tid.

6.8.3. Etterlevelseshellen

Det strukturelle problemet ligger i den kumulative effekten av krav som, isolert sett er overkommelige, men kombinert er uhåndterlige. En saksbehandler må opprettholde spesialisert kompetanse på flere nivåer og utstede enkeltvedtak for interaksjoner. I tillegg gjelder et krav om at vedtak skal godkjennes av en annen person enn saksbehandleren.

Alt må dokumenteres i digitale systemer som kommunalt ansatte i flere tilfeller mangler tilgang til. Tilsynsrapporter fra Averøy og Giske viser at ansatte var utestengt fra de kommunale IT-systemene for avvikshåndtering, på tross av rundskrivets forutsetning om bruk.

Godkjenningskravet illustrerer utfordringen. Det forutsetter at et vedtak treffes av én person og godkjennes av en annen. Ved et mindre kontor der lederen i tillegg fungerer som fagansvarlig, personalansvarlig og systemadministrator, er denne strukturen fraværende. Kommunen kan ikke oppfylle kravet uten å utvide staben utelukkende for godkjenningsformål. Loven oppstiller ikke et slikt krav, men rundskrivets form gjør det nødvendig i praksis.

6.8.4. Sanksjonering for organisasjonsform

Funn fra spor C (empirisk analyse av tilsynsrapporter for å undersøke om mønstrene produserer sanksjoner i praksis, se kapittel 2.2) viser at kommuner sanksjoneres for sin organisasjonsform, fremfor manglende hjelp til brukerne. Tilsynsrapporter dokumenterer tilfeller der veiledning og hjelp er ytt, men der kommunen får avvik fordi det administrative apparatet ikke tilfredsstiller krav beregnet for større, spesialiserte organisasjoner.

6.9. Påstand 3 bekreftet; mekanismene virker sammen

Mønstrene som er dokumentert i dette kapittelet, utgjør ikke separate utfordringer. De er dimensjoner av samme systemiske fenomen og forsterker hverandre.

Skyggebinding reduserer det faglige handlingsrommet, mens mekanisk prosedyralisering fyller dette rommet med sjekklister som i praksis eliminerer skjønnnet. Normativ usynlighet gjør det vanskelig å overskue kravene, ettersom de operativt bindende normene befinner seg i dokumenter utenfor rundskrivet. Kategorifeil og domeneimport tilfører et lag av eksterne rettskrav som saksbehandleren mangler forutsetninger for å navigere i.

Defensiv saksbehandling utgjør den atferdsmessige konsekvensen av denne strukturen. Ressurser prioriteres til kontrollformål fremfor brukerrettet arbeid. Mandatutvidelse og ansvarsforskyvning endrer hvem som bærer pliktene og hvem som sanksjoneres, uten demokratisk forankring. Den strukturelle disproporsjonaliteten medfører at disse mønstrene samlet rammer hardest der den administrative kapasiteten til å håndtere byrdene er lavest.

Effekten er ikke additiv, men multiplikativ. Saksbehandlere møter disse mønstrene samtidig i den enkelte sak. Dette skaper et akkumulert press der hvert enkelt krav kan fremstå

overkommelig isolert, men hvor kombinasjonen gjør etterlevelse strukturelt vanskelig, uavhengig av lokal faglig dyktighet.

7. Rettslige dypdykk

7.1. Innledning

De følgende analysene er selvstendige rettsdogmatiske gjennomganger av to saksområder der mekanismene fra kapittel 6 får rettslige og praktiske konsekvenser.

Rettsdogmatisk analyse er den metoden jurister bruker for å fastslå hva som faktisk gjelder som rett. Utgangspunktet er det rettskildemessige hierarkiet som ble beskrevet i kapittel 4. Loven er bindende og rundskrivet er veiledende. En påstand fra direktoratet om hva loven krever, er ikke gjeldende rett i kraft av hvem som har fremsatt den.

Et sentralt moment ved vurderingen av tolkningsuttalelser er derfor den argumentative vekten. Dersom direktoratet begrunner en tolkning i loven eller relevante rettskilder, og argumenterer overbevisende, er det lett å slutte seg til den. Dette betyr ikke at tolkningsuttalelsen får rettskildemessig vekt i seg selv. Den eventuelle vekten følger av kildene og argumentene den bygger på.

Faktumet i de følgende analysene bygger på direktoratets tolkningsuttalelser, tilsynspraksis og referansegruppens erfaringer fra den daglige saksbehandlingen. Den rettslige analysen vurderer faktumet mot rettskildene, altså lovtekst, forarbeider, rettspraksis, sivilombudspraksis og argumenter. Der kravene ikke lar seg forankre i disse kildene, er konklusjonen at kommunene rettslig sett ikke er forpliktet til å følge dem.

7.2. Inntil-vedtak

7.2.1. To konstruksjoner fra praksis

Over tid utviklet Nav-kontorene to praktiske løsninger for å håndtere løpende og uforutsigbare utgiftsbehov hos mottakere med vedvarende stønadsbehov.

Den første konstruksjonen var *rammevedtaket*, som ble benyttet ved variabel inntekt. Vedtaket ble fattet for en lengre periode, ofte inntil seks måneder, og oppstilte en øvre økonomisk ramme for stønaden. Mottakere med ujevn arbeidsinntekt fikk et vedtak som fastslo retten til livsopphold inntil et bestemt månedlig beløp. Saksbehandleren beregnet og

utbetalte deretter differansen mellom inntekten og det fastsatte beløpet basert på månedlige lønsslipper. Denne modellen sikret forutsigbarhet for mottakeren, som slapp gjentatte søknader, samtidig som den reduserte den administrative byrden ved Nav-kontorene ved at en unngikk hyppige vedtak med identisk innhold.

Den andre konstruksjonen var *enkeltytelsesvedtak*, som ble anvendt ved variable utgifter som strøm og tannbehandling. Vedtaket fastslo at en bestemt utgiftskategori var dekket, mens det konkrete beløpet ble utbetalt når fakturaen forelå. Rettsgrunnlaget ble dermed etablert primært, mens den endelige utmålingen skjedde etter at de faktiske utgiftene var dokumentert.

Erfaringene fra referansegruppen tilsier at begge modellene fungerte som hensiktsmessige løsninger på et reelt koordineringsproblem. Mange av utgiftene sosialtjenesten dekker, lar seg ikke fastsette eksakt på søknadstidspunktet. Både strømudgifter og tannbehandlingsforløp varierer over tid. Konstruksjonene fremstår som praktiske tilpasninger av et statisk regelverk til en dynamisk virkelighet, fremfor forsøk på å omgå gjeldende rett.

I desember 2021 sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet ut et brev til statsforvalterne der begge disse praksisene ble erklært i strid med regelverket. Konsekvensen var et krav om at kommunene må fatte et nytt, selvstendig enkeltvedtak for hver enkelt faktura og hver månedlig variabel utgift. Fra referansegruppen er referert data fra en større bykommune, som viser at det over ti måneder ble fattet 8 600 strømvedtak uten nye faglige vurderinger. Omgjort til landsbasis er det anslagsvis 120.000 til 220.000 nye vedtak. En ressurslekkasje estimert til om lag 34 årsverk.

Tidsanslaget illustrerer hva de drivende mekanismene i kapittel 6 koster i praksis. De 34 årsverkene er ikke brukt på faglige vurderinger. De er brukt på prosedyreoverholdelse. Det er defensiv saksbehandling og mekanisk prosedyralisering omregnet til arbeidstimer. Mer presise tidsanslag for andre sakstyper og prosedyrekrav ville ha styrket analysen, men datagrunnlaget i dette materialet er ikke tilstrekkelig til å gjøre slike beregninger uten uakseptable feilmarginer.

7.2.2. Direktoratets tolkningsuttalelse

Direktoratets tolkningsuttalelse om inntil-vedtak fra desember 2021 er kortfattet. Det fastslår at praksisen med inntil-vedtak er «i strid med gjeldende regelverk», og bygger dette på to påstander.

Den første påstanden er at en person som får innvilget stønad har rett til «samtidig utmåling». Det innebærer at retten til ytelsen og det eksakte beløpet må fastsettes på samme tidspunkt i samme vedtak. Den andre påstanden er at utmåling av stønad er et enkeltvedtak, og at en konstruksjon der rettigheten fastslås i ett vedtak og beløpet fastsettes senere, utgjør en omgåelse av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

To ting er påfallende ved tolkningsuttalelsen. Det første er at direktoratet ikke angir lovhjemmel for samtidighetskravet. Sosialtjenesteloven §§ 18, 19 og 21 nevnes som de relevante bestemmelsene, men ingen av dem oppstiller et krav om at beløpsfastsettelse og rettighetsvedtak må skje på samme tidspunkt. Forarbeidene drøfter ikke spørsmålet og det er ikke funnet støtte for uttalelsen fra Sivilombudet. Det rettskildemessige grunnlaget direktoratet viser til, er rundskrivet de selv har skrevet.

For det andre er det påfallende at tolkningsuttalelse ikke skiller mellom rammevedtak og enkeltytelsesvedtak. Rammevedtak for variabel inntekt og enkeltytelsesvedtak for strøm og tannbehandling er rettslig sett ulike. Rammevedtak opererer med en løpende beregning over tid. Enkeltytelsesvedtak etablerer en rettighet og venter på et faktum som ennå ikke foreligger. Direktoratet behandlet dem som én og samme praksis og traff begge med det samme forbudet, uten å analysere om de rettslig sett er forskjellige.

Direktoratets tolkningsuttalelse hviler på tre rettslige påstander. Ingen av dem holder ved nærmere etterprøving. Stortinget har vedtatt ny forvaltningslov som i skrivende stund ikke er trådt i kraft. Den nye loven er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, med enkelte justeringer, avklaringer og presiseringer. De forvaltningsrettslige analysene nedenfor baserer seg på rettsstilstanden etter ny forvaltningslov.

7.2.3. Samtidighetskravet mangler klar lovhjemmel

Direktoratets første påstand er at en person som får innvilget stønad har rett til «samtidig utmåling», og at inntil-vedtak dermed utgjør en omgåelse av saksbehandlingsreglene.

Direktoratet skriver at dette er en «rett», men oppgir ikke lovhjemmel. Spørsmålet er om sosialtjenesteloven oppstiller et krav om at beløpsfastsettelsen må skje i samme vedtak som tildelingen av rettigheten.

Et slikt krav følger ikke av lovteksten. §§ 18 og 19 regulerer vilkårene for rett til stønad og de materielle vurderingstemaene. De sier ikke noe om tidspunktet for beløpsfastsettelsen, og de oppstiller intet samtidighetskrav. § 21 om stønadsformer gir kommunen et selvstendig skjønn over hvordan stønaden skal ytes, og nevner former som bidrag, lån, garanti og naturalytelse. Loven gir altså rett til en ytelse og fleksibilitet ved valg av form, men skjønnnet ligger i det prosessuelle rommet mellom rettigheten og gjennomføringen av den.

Forarbeidene til sosialtjenesteloven inneholder ingen drøftelse av om utmåling og tildeling nødvendigvis må skje i ett og samme vedtak. Jeg har undersøkt Ot.prp. nr. 103 (2008–2009), Prop. 39 L (2014–2015) og Prop. 147 L (2014–2015) uten å finne holdepunkter for et samtidighetskrav. Der stønaden gis i form av lån, sies det i Ot.prp. nr. 29 (1990–1991) at avgjørelsen om at stønaden skal gis som lån, må tas i forbindelse med det vedtak som treffes om stønad. Dette samtidighetskravet knytter seg imidlertid til særlige forhold ved låneinstituttet og sammenhengen med pengekravsretten, og er ikke relevant i denne konteksten.

I Borgarting lagmannsretts avgjørelse LB-2019-53935 hadde et Nav-kontor fattet et vedtak der det var fastsatt at «strømutgifter som overstiger 800 kroner gir et konkret tillegg svarende til kostnadene.» Vedtakskonstruksjonen skilte altså mellom retten og utmålingen, uten at dette synes å ha vært problematisk. Vedtaksformen var ikke temaet for lagmannsrettens avgjørelse, noe som begrenser vekten. Avgjørelsen illustrerer likevel at det ikke nødvendigvis er problematisk med vedtak etter sosialtjenesteloven som skiller mellom rettigheten og beløpet.

Heller ikke Sivilombudets praksis gir støtte for samtidighetskravet. Sivilombudets uttalelse SOM-2024-5413 gjaldt dekning av lagerleieutgifter i forbindelse med soning av fengselsstraff. Søknaden gjaldt faktura for medgått lagerleie og tilsvarende lagerleie frem til

løslatelse. Dermed var det i saken et skille mellom rettighetsvedtaket og tildelingsvedtaket. Forvaltningens avslag ble kritisert for utilstrekkelig individuell vurdering, ikke for den rettslige konstruksjonen.

Verken i lagmannsrettsdommen eller sivilombudssaken synes samtidighetskravet å ha vært problematisert av Nav, Trygderetten, Statsforvalteren, Sivilombudet eller Lagmannsretten. Det er et selvstendig poeng at Sivilombudets sak skjer flere år etter direktoratets tolkningsuttalelse, noe som indikerer at sosialtjenestene ikke har rettet seg etter den. Det er videre et selvstendig poeng at lagmannsrettsdommen ikke problematiseres i direktoratets uttalelse.

Jeg har ikke funnet rettskildemessig grunnlag for samtidighetskravet i de undersøkte rettskildene, lov, forarbeider, rettspraksis og Sivilombudspraksis. Rundskrivet kan ha indirekte vekt som uttrykk for forvaltningspraksis, men de funnene som er gjort indikerer at forvaltningen ikke praktiserer direktoratets tolkning. Oppsummert finnes det ikke dekning i rettskildene for det samtidighetskravet direktoratet oppstiller.

7.2.4. Inntil-vedtak som rammeavgjørelse

Direktoratets andre påstand er at inntil-vedtak utgjør en omgåelse av forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep. Det er riktig at utmåling av stønad er et enkeltvedtak. Men det følger ikke av dette at et enkeltvedtak må inneholde et ferdig utmålt beløp. Direktoratet forveksler et tilstrekkelig vilkår med et nødvendig vilkår.

For å forstå direktoratets bekymring er det likevel verdt å lese den i lys av legitime forvaltningsrettslige hensyn knyttet til sakens avslutning, klagerett og begrunnelsesplikt. Kjernen i skepsisen synes å være at en sak ikke er lovlig avsluttet før forvaltningen har fastsatt et endelig kronebeløp. Fra et slikt perspektiv kan kravet om «samtidig utmåling» fremstå som en måte å sikre at borgeren får ett helhetlig og overprøvbart vedtak å forholde seg til. Bekymringen er ikke uten saklig grunnlag. Det er konklusjonen som ikke holder.

Den nye forvaltningsloven avklarer dette. Loven viderefører kjernen i enkeltvedtaksbegrepet, men tilføyer et krav om at avgjørelsen må avslutte saken helt eller delvis. Tilføyelsen er tatt inn for å tydeliggjøre grensen mot prosessledende avgjørelser. Dette er avgjørelser som treffes som ledd i selve saksbehandlingen frem mot den endelige

avgjørelsen, og som normalt ikke utgjør enkeltvedtak. Det avgjørende er avgjørelsens innhold og karakter. Der en avgjørelse setter bindende rammer for senere realitetsavgjørelser i saken, er det tale om en delvis avslutning av saken. Proposisjonen til den nye loven, Prop. 79 L (2024–2025), er eksplisitt på at slike rammeavgjørelser er gyldige enkeltvedtak.

Inntil-vedtak kjennetegnes nettopp ved at de fastslår rettigheten og setter bindende rammer for den etterfølgende beløpsfastsettelsen. Inntil-vedtakene er realitetsavgjørelser i saken, ikke prosessledende avgjørelser. En annen term for vedtaksformen er rammeavgjørelser, og rammeavgjørelser er gyldige enkeltvedtak. Direktoratets påstand om omgåelse av enkeltvedtaksbegrepet mangler dermed rettslig grunnlag.

7.2.5. Ikke et ulovlig vilkår

Direktoratets tredje påstand er at inntil-vedtak innebærer et ulovlig vilkår. Slik direktoratet ser det, har Nav-kontoret gjennom inntil-vedtaket allerede innvilget en rett til stønad. Å gjøre selve utbetalingen avhengig av at brukeren i etterkant leverer for eksempel en strømrregning, karakteriseres av direktoratet uttrykkelig som et ulovlig vilkår knyttet til en «vedtaksfestet rett».

I stedet for å avfeie dette som et ulovlig vilkår, bør kravet om dokumentasjon heller analyseres som en beregningsforutsetning. En beregningsforutsetning er et faktisk premiss som må foreligge for at ytelsens omfang kan fastsettes korrekt. Det hører hjemme under reglene om sakens opplysning, ikke vilkårlæren. Kravet om å fremlegge en strømrregning er ikke et vilkår som tynger rettigheten, det er en naturlig del av partens alminnelige opplysnings- og medvirkningsplikt i en forvaltningssak.

Skillet mellom vilkår og beregningsforutsetning er ikke alltid skarpt, noe strømutgifter illustrerer. Eksistensen av en strømkontrakt og et løpende forbruk danner en reell pengeforpliktelse for brukeren. Dette er tilstrekkelig til å oppfylle det lovbestemte inngangsvilkåret om en aktuell utgift til livsopphold etter sosialtjenesteloven § 18. Retten til stønad er dermed etablert. Omfanget av ytelsen kan derimot ikke fastsettes før regningen foreligger. Det er derfor mest samstemt med forvaltningsrettslig metodikk å forstå

eksistensen av den fremtidige forpliktelsen som et oppfylt rettsvilkår, mens regningens konkrete beløp er en ren beregningsforutsetning.

Nyansen mellom beregningsforutsetninger og forvaltningsrettslige vilkår er fraværende i direktoratets tolkningsuttalelse. Ved å utelate denne distinksjonen tvinges direktoratet inn i en argumentasjon som blir dogmatisk anstrengt.

7.2.6. Direktoratets alternative modell holder ikke

Direktoratet foreslår at Nav utmåler et estimert beløp, fatter vedtak, og deretter fatter omgjørings- eller tilleggsvedtak etter forvaltningsloven § 35 når den faktiske utgiften foreligger. Det underliggende premisset er at forvaltningsloven § 35 er den korrekte rettslige mekanismen for å justere utmålingen. Logikken i premisset er at inntil-vedtak truer rettssikkerheten fordi det angivelig kan føre til at brukeren mottar et lavere beløp enn forventet uten at dette er vedtaksfestet.

Dersom den endelige strømgningen i stedet anses som en beregningsforutsetning, blir det uriktig å hevde at stønad holdes tilbake. Det mer korrekte er å si at forvaltningen venter med å fastsette ytelsens omfang til sakens faktum er tilstrekkelig opplyst. Direktoratets modell forsøker å løse fraværet av en beregningsforutsetning ved å tvinge frem et fiktivt utmålingsvedtak, for deretter å reparere dette med et omgjøringsvedtak.

Direktoratet anerkjenner at modellen utløser flere vedtak og mer tidsbruk, og hevder forsiktig at merarbeidet ikke er så stort. Det er vanskelig å se hva de baserer dette på. Det tidligere nevnte anslaget på 34 ekstra årsverk knyttet til strømvvedtak alene viser at omfanget ikke er neglisjerbart. Direktoratets andre argument er at merbruken av tid uansett ikke er avgjørende for deres vurdering. Hadde direktoratets modell vært den eneste rettslig holdbare konstruksjonen, kunne argumentet aksepteres. Fordi andre rettslige konstruksjoner finnes og ikke er vurdert, er det vanskelig å se hva som egentlig har vært avgjørende.

Direktoratet hevder at modellen ivaretar brukerens rettssikkerhet, men synes å overse modellen skaper en ny rettssikkerhetsrisiko. Dersom det estimerte utmålingsvedtaket var for høyt, forutsetter direktoratets modell et omgjøringsvedtak til ugunst for parten, potensielt med krav om tilbakebetaling. For en bruker på eksistensminimum vil dette

innebære en vesentlig større uforutberegnelighet enn et inntil-vedtak som fra starten av fastslår retten til dekning av den reelle utgiften.

Ved å anerkjenne regningens nøyaktige beløp som en beregningsforutsetning kan saken løses enklere. Sosialkontoret fattet et inntil-vedtak som gir brukeren trygghet for at utgiften dekkes. Utmålingen og utbetalingen skjer først når beregningsforutsetningen, altså regningen, foreligger. Slik unngår man unødvendige omgjøringsvedtak, man unngår å operere med fiktive beløp, og man ivaretar både forvaltningens effektivitet og brukerens rettssikkerhet på en mer overbevisende måte enn direktoratets modell.

Selv om analysene er basert på ny forvaltningslov, antar jeg at de i hovedsak uttrykker gjeldende rett. Dersom direktoratet skulle opprettholde sin fortolkning, bør de oppdatere begrunnelsen i lys av ny forvaltningslovs systematikk.

Gjennomgangen av tilgjengelige rettskilder, lov, forarbeider, rettspraksis og sivilombudspraksis, gir ikke grunnlag for de tre påstandene som direktoratets tolkningsuttalelse hviler på. Samtidighetskravet er ikke forankret i sosialtjenesteloven. Inntil-vedtak er rammeavgjørelser i ny forvaltningslovs forstand, og dermed gyldige enkeltvedtak. Kravet om å fremlegge dokumentasjon er en beregningsforutsetning, ikke et ulovlig vilkår. Direktoratets alternative modell skaper større rettssikkerhetsrisiko enn den løser, og hviler på forvaltningsloven § 35 som en unntaksmekanisme den ikke er designet for.

Tolkningsuttalelsen inneholder ikke en rettskildemessig begrunnelse som kan etterprøves. Dersom direktoratet besitter rettskilder eller argumenter som bærer tolkningen, er disse ikke delt. Inntil slike foreligger, er det vanskelig å se at tolkningsuttalelsen uttrykker gjeldende rett, og dermed at kommunene er rettslig forpliktet til å følge den.

7.3. Nødhjelp

7.3.1. Innledning

Fredagsproblemet, beskrevet i kapittel 5.1.1, illustrerer hvordan kravenes absolutte karakter virker i praksis. Problemet oppstår som følge av kombinasjonen av undersøkelsesplikt, krav om avgjørelse samme dag og bankenes absolutte overføringsfrister. Kravenes absolutte karakter fortrenger praksiser med faglig dialog. Veilederne velger å innvilge og utbetale,

noen ganger på manglende grunnlag. Dette er det praktiske svaret på et sett med krav som ikke lar seg kombinere under reelle arbeidsforhold.

Fredagsproblemet er en konsekvens av rundskrivet sett i sammenheng, og hvordan nødhjelpsordningen har blitt utviklet fra rundskrivet. Kravenes absolutte karakter fortrenger praksiser med faglig dialog. Veilederne velger å innvilge og utbetale, noen ganger på manglende grunnlag. Dette er det praktiske svaret på et sett med krav som ikke lar seg kombinere under reelle arbeidsforhold.

På nødhjelpsfeltet viser konsekvensene av at rundskriv og veiledere strekker seg lenger enn loven, seg i det sosialfaglige arbeidet.

De tre illustrasjonene nedenfor analyserer hvert sitt aspekt av dette feltet: forbudet mot vilkår i nødssituasjoner, den kumulative systemeffekten av et system konstruert for å beskytte brukeren, men som i praksis motvirker lovens eget formål, og transformasjonen av midlertidig bolig fra siste utvei til rettskrav.

7.3.2. Loven som det rettslige utgangspunktet

Nødhjelp er ikke et lovbegrep. Sosialtjenesteloven inneholder ingen definisjon av begrepet og særregulerer ikke akuttsituasjoner som et eget rettslig spor. Forvaltningspraksisen knyttet til nødhjelp utledes av lovens ordinære hjemler. Dette gjelder primært § 18 om stønad til livsopphold og § 27 om midlertidig botilbud. Bestemmelsene suppleres av ulovfestede nødrettslige betraktninger om at hjelp ikke kan utsettes når situasjonen er akutt.

Lovtekstene er kortfattede. Ordlyden i § 18 første ledd slår fast at «De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.» I § 27 angis det at «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.» Om adgangen til å stille vilkår fastslår § 20 at «[d]et kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad». Videre angir paragrafen at vilkårene ikke må være uforholdsmessig byrdefulle eller begrense handle- eller valgfriheten på en urimelig måte.

Felles for bestemmelsene er fraværet av prosedyrekrav. Loven angir verken saksbehandlingstid eller varighetsbegrensning for midlertidig botilbud. Den differensierer

ikke mellom målgrupper og oppstiller ingen særskilte dokumentasjonskrav for akuttsituasjoner. Loven gjør heller ingen unntak fra vilkårsadgangen i § 20 i nødssituasjoner. Lovgiver har utformet åpne standarder som gir kommunen myndighet til å tilpasse forvaltningsresponsen til den konkrete situasjonen.

Rundskrivet til sosialtjenesteloven endrer de rettslige rammene for nødhjelp. Rundskrivet fastsetter absolutte tidsfrister der loven er taus. Videre begrenses adgangen til informasjonsinnhenting der loven er åpen, og det oppstilles et forbud mot vilkårsstillelse der loven gir saksbehandler fritt skjønn. Samlet etablerer rundskrivet tyngende prosessuelle plikter uten direkte lovhjemmel. I praksis medfører disse kravene strukturelle problemer i forvaltningen og resulterer i svekket saksbehandlingskvalitet.

7.3.3. Vilkår endres fra «kan» til «skal ikke»

Etter sosialtjenesteloven § 20 kan det settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad. Bestemmelsen hjemler et fritt forvaltningsskjønn der saksbehandler vurderer om vilkår er hensiktsmessig i den enkelte sak. Lovteksten oppstiller ingen unntak for nødsituasjoner, verken i ordlyden eller gjennom delegasjon.

Rundskrivet fastsetter at det ikke skal stilles vilkår for tildeling av økonomisk stønad i en nødssituasjon. Formuleringen er absolutt og utelukker en konkret skjønnsutøvelse. Avviksanalysen i Spor A kategoriserer dette som manglende hjemmel og instruksbindende praksis («shadow binding»). En kan-bestemmelse konverteres til et absolutt forbud for en bestemt situasjonskategori, uten hjemmel i § 20 eller tilhørende delegasjonsbestemmelser. For personer under 30 år oppstiller § 20 a en plikt til å sette aktivitetsvilkår. Loven åpner for unntak ved «tungtveiende grunner», en formulering som omfatter nødssituasjoner. For § 20, som gjelder øvrige mottakere, inneholder lovteksten ingen tilsvarende unntaksmekanisme. Rundskrivet etablerer et forbud tilsvarende ordningen i § 20 a, men uten rettslig grunnlag. Direktoratet har dermed innført et materielt forbud uten lovvedtak eller delegert kompetanse. Instruksverket opphever saksbehandlers lovfestede skjønnsmyndighet.

Utenom nødssituasjoner etablerer rundskrivet administrative barrierer for å anvende det lovfestede skjønnet i § 20. Rundskrivet krever at saksbehandler foretar og dokumenterer en

konkret og individuell vurdering av om vilkåret er hensiktsmessig, samt en vurdering av hvor tyngende vilkåret er for mottakeren. Dersom det stilles vilkår, fastsetter rundskrivet at vedtaket må spesifisere kravene til oppfyllelse og konsekvensene ved avvik. Omfanget av prosedyrekrav i forkant og etterkant medfører at saksbehandlere unnlater å stille sosialfaglig hensiktsmessige vilkår. Lovens skjønnsadgang opprettholdes formelt, men anvendelsen begrenses i praksis av ressurskrevende saksbehandlingskrav.

7.3.4. Tom konto er lik nødhjelp

I forvaltningspraksis er det etablert en norm som omtales som «tom konto er lik nødhjelp». Dersom en person dokumenterer tom konto og opplyser om matmangel, foreligger en nødssituasjon som utløser rett til stønad. Årsaken til at nødssituasjonen oppsto, er irrelevant. Sivilombudet stadfester dette, blant annet i SOM-2022-2554. Forvaltningen kan ikke avslå nødhjelp med den begrunnelse at søkeren burde prioritert annerledes forut for nødssituasjonen. Situasjonen på søknadstidspunktet er avgjørende.

Normen bygger på en tolkning av § 18 lest i sammenheng med ulovfestede nødrettsbetraktninger.

Rundskrivet etablerer fire absolutte krav i nødssituasjoner. Søknaden skal vurderes raskt, informasjonsinnhenting skal minimeres, og det kan ikke stilles vilkår. Videre avskjæres muligheten til å forenkle saksbehandlingen under henvisning til tidspress. Samlet medfører kravene at saksbehandler må fatte vedtak under stramme tidsfrister, på et begrenset informasjonsgrunnlag og uten adgang til å stille vilkår.

Referansegruppen påpeker at saksbehandlere hyppig innvilger nødhjelp opp mot bankenes overføringsfrister uten forutgående kartleggingssamtale. Mangelen på utredning forhindrer identifisering av underliggende behov og etablering av målrettet oppfølging. Prosesskravene resulterer i en defensiv saksbehandlingspraksis. Regelverkskombinasjonen er vanskelig å forene med forvaltningens ordinære driftshensyn.

Praksisen skaper strukturelle systemeffekter. Enkelte mottakere synes å tilpasse seg regelverket ved systematisk å oppsøke forvaltningen med dokumentert tom konto for å utløse stønadsretten. På grunn av forbudet mot vilkår er absolutt i nødssituasjoner, avskjæres forvaltningens adgang til å differensiere mellom engangstilfeller og planlagt bruk

av ordningen som inntektssupplement. Kombinasjonen av materielle normer og absolutte saksbehandlingskrav eliminerer saksbehandlers adgang til å utøve sosialfaglig skjønn.

Virkningen av rundskrivets regulering undergraver lovens formål om å fremme selvhjulpenhet

7.3.5. Midlertidig bolig

Fra svak til sterk rettighet

Sosialtjenesteloven § 27 fastslår at «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv.» Lovteksten angir ikke tidsfrister, differensiering mellom målgrupper, varighetsbegrensninger eller krav til botilbudets utforming. Loven pålegger kommunene å løse oppgaven uten å bestemme hvordan.

Rundskrivet går langt i å fylle ut og regulere lovbestemmelsen. Det oppstilles krav om at søknader skal vurderes samme dag. Informasjonsinnhenting skal begrenses til den konkrete situasjonen. Botilbudet skal ikke ha en varighet utover tre måneder. For barnefamilier og ungdom fastsettes det at midlertidig bolig kun skal anvendes unntaksvis. Overgang til varig bolig skal iverksettes «så vidt mulig umiddelbart». Avviksanalysen i spor A kategoriserer åtte av elleve krav under § 27 som uten hjemmel i sosialtjenesteloven eller rettslig bindende kilder. Rundskrivets krav mangler forankring i lovteksten og er utformet av direktoratet.

Lovgiver har utformet en skjønnsmessig rettighetsbestemmelse der § 27 krever at kommunen skal finne et botilbud. Til sammenligning viser lovens § 15 til boligsosialloven. Boligsosialloven § 6 fastslår at kommunen «skal gi individuelt tilpasset bistand» og foretar en vurdering av bistandens omfang. Av boligsosialloven § 7 fremgår det at avgjørelser om bistand er enkeltvedtak, og at bistanden skal tilpasses individuelle behov. Kommunen skal «så langt som mulig» samarbeide med mottakeren.

Sosialtjenestelovens regulering av midlertidig bolig henger sammen med reguleringen i boligsosialloven. Midlertidig bolig fungerer som en subsidiær ytelse for mottakere uten alternative botilbud. Rundskrivets tidsfrister og formelle krav endrer innholdet i bestemmelsen. Den skjønnsmessige plikten til å finne et botilbud konverteres til et rettskrav

om å levere en spesifikk ytelse innenfor gitte tidsrammer og standarder. Rundskrivet etablerer materielle rettigheter uten direkte forankring i lovvedtak.

Strukturelle utfordringer i pressede boligmarkeder

Manglende kapasitet i det kommunale og private boligmarkedet forhindrer hyppig overgang til varig bolig innen tre måneder. Analysen i spor C dokumenterer at små distriktskommuner er særlig eksponert, og referansegruppen mener problemet er generelt. Tilgangen på kommunale utleieboliger er begrenset. Mottakere møter etableringsbarrierer i det private utleiemarkedet. Dette medfører utstrakt bruk av ventelister.

Rundskrivets kvalitetskrav til det midlertidige botilbudet, herunder krav om mulighet til å vaske klær, ta imot besøk og ha tilgang til uforstyrret oppholdsrom, er begrunnet i hensynet til brukerens verdighet. Kravene har imidlertid en utilsiktet konsekvens. Et midlertidig botilbud som oppfyller disse standardene, kan fremstå mer attraktivt enn andre tilgjengelige tilbud fra frivillige organisasjoner og ideelle aktører. Der slike alternativer finnes og er faglig forsvarlige, hindrer kvalitetskravene at kommunen kan benytte dem. Motivasjonen for å finne en varig løsning kan samtidig svekkes når det midlertidige tilbudet er av høy standard.

Rundskrivets kvalitetskrav er ikke forankret i § 27, og den beskrevne konsekvensen er et eksempel på hvordan uhjemlede krav kan motvirke lovens formål om selvhjulpenhet.

Rundskrivet overfører det administrative ansvaret for den strukturelle boligmangelen til saksbehandler. Ved opphold over tre måneder registreres et avvik som følge av eksterne markedsforhold. Saksbehandler pålegges å dokumentere unntaket og begrunne overskridelsen av tidsfristen. Denne dokumentasjonen utgjør deretter grunnlaget for avviksregistrering ved statlige tilsyn. Saksbehandlingskravene medfører at kommunen må etablere administrative rutiner for å håndtere manglende boligtilbud.

Hustadvika-rapporten fra 2024 formulerte det samme poenget for § 17 som § 27-analysen viser strukturelt. Kommunen kan oppfylle lovens plikt, men likevel ikke oppfylle rundskrivets krav. For midlertidig bolig vil det konstateres lovbrudd for kommuner som sikrer midlertidig bolig, men som ikke overholder tre-månedersgrensen. Reaksjonen er ikke begrunnet i at brukeren sto uten hjelp, men i at hjelpen varte lenger enn et tidskrav lovgiver ikke har vedtatt.

Dette er ikke et særtrekk ved § 27. Det er mønsteret, dokumentert på tvers av begge caseanalysene i dette kapittelet og på tvers av tilsynsrapportene i spor C. Kommuner sanksjoneres for administrative mangler, ikke for faglig svikt. De samlede konsekvensene av dette mønsteret for veilederen, kommunen og brukeren behandles i kapittel 8.

8. Juridifiseringens konsekvenser

8.1. Innledning

I kapittel 6 ble det dokumentert syv mønstre som driver detaljstyringen av kommunale sosiale tjenester. Kapittel 7 ble det gitt illustrasjoner som viser hvordan mønstrene påvirker i konkrete situasjoner. Det være tolkningsuttalelser uten rettskildemessig grunnlag, prosedyrekrav som motvirker lovens eget formål, og i sanksjoner som rammer kommuner for administrative mangler snarere enn for faglig svikt.

I dette kapittelet undersøkes hva mønstrene samlet sett gjør med saksbehandleren, kommunen, og brukeren. Hva konsekvensene er for navigering, rettigheter og systemet. Med andre ord undersøkes summen av analysene så langt.

Kort sagt er konsekvensene en juridifisering av sosialtjenesten. Juridifiseringen synes å oppstå som resultat av fragmenterte instruksjoner uten et overordnet design.

Styringsstrukturen etablerer insentiver som fremmer en defensiv saksbehandlingspraksis.

Forvaltningssystemet belønner rask vedtaksproduksjon og formell dokumentasjonsoppfyllelse. Saksbehandlere innvilger ytelser uten tilstrekkelig utredning for å overholde fastsatte prosesskrav. Parallelt rettes ledelsens administrative rutiner inn mot etterlevelse av instruksverkets sjekklister for å unngå tilsynsreaksjoner.

Kapittelet er organisert rundt fire aktørperspektiver og to systemiske dimensjoner. De fire perspektivene, saksbehandleren, kommunen, navigasjonsutfordringen og brukeren, viser konsekvensene der de faktisk materialiserer seg. De to systemiske dimensjonene, avskjæring av rettigheter og juridifisering, viser hvorfor mønstrene er vanskeligere å korrigere innenfra enn de ser ut til.

8.2. Saksbehandlerens byrde

Juridifiseringen materialiserer seg først og fremst i veilederens arbeidshverdag. Det er her mønstrene fra kapittel 5 omsettes til konkrete tidskrav, dokumentasjonsforpliktelser og atferdstilpasninger, og det er her konsekvensene av systemet er mest synlige og mest målbare.

Spor B identifiserte tre mekanismer som til sammen beskriver saksbehandlerens byrde.

Den første er metadokumentasjon for tilsynsformål. Veilederen pålegges å skriftliggjøre ikke bare vedtaket og dets faglige begrunnelse, men selve vurderingsprosessen. Dette omfatter hvilke vurderinger som ble gjort, i hvilken rekkefølge og hvorfor. Dokumentasjonen er ikke primært til for brukeren, men for tilsynet. Rundskrivet angir at formålet er at dokumentasjonen skal produseres «for at andre skal kunne se hvilke vurderinger som er gjort og ha mulighet for å etterprøve vurderingene». Det er ikke brukerstøtte. Det er systemvedlikehold.

Den andre mekanismen er prosedyreduplisering. Veilederen pålegges å utføre og dokumentere de samme vurderingene i flere parallelle systemer, eller å fatte doble vedtak for det som utgjør én sammenhengende tjeneste. Inntil-vedtak-caset i kapittel 6 er det mest dokumenterte eksempelet. Direktoratets tolkningsuttalelse tvinger frem anslagsvedtak som for noen vedtak nesten alltid må etterfølges av omgjøringsvedtak. Da ikke fordi noe har gått faglig galt, men fordi systemet krever to formelle hendelser der én ville vært tilstrekkelig.

Den tredje mekanismen er rigide sjekklister i stedet for skjønn. Administrative retningslinjer oversetter lovens åpne formuleringer til faste sekvenser og obligatoriske prosessstrinn som veilederen må følge uavhengig av sakens faktiske kompleksitet. Et vedtak om nødhjelp krever like omfattende dokumentasjon som et vedtak om langvarig stønad, fordi begge vurderes mot de samme absolutte sjekkpunktene.

Den atferdsmessige konsekvensen av disse tre mekanismene er defensiv saksbehandling, ikke som en individuell egenskap hos veilederen, men som det rasjonelle svaret på et system som belønner vedtaksproduksjon og straffer dokumentasjonsmangler. Hver time brukt på metadokumentasjon, prosedyreduplisering og sjekklister-etterlevelse er en time ikke brukt på brukermøter, relasjonsbygging og den faglige vurderingen som er kjernen i sosialfaglig arbeid. Det er ikke faglig svikt som produserer dette. Det er systemets incentivstruktur.

8.3. Kommunens byrde

Der saksbehandlerens byrde materialiserer seg i arbeidshverdagen, materialiserer kommunens byrde seg i organisasjonsstrukturen. Mønstrene i kapittel 5 rammer synes å ramme de minste kommunene hardest.

Spor B identifiserte to mekanismer som til sammen beskriver kommunens strukturelle byrde.

Den første er krav kalibrert for storskala-byråkratier. Prosedyrekravene i rundskrivet og veilederne forutsetter spesialisert stab, dedikerte systemressurser og streng rolleadskillelse mellom saksbehandler og godkjenner. For små Nav-kontorer med én til tre ansatte er disse kravene kapasitetsmessig uforholdsmessig krevende å innfri, ikke fordi kommunen mangler faglig dyktighet, men fordi kravenes form forutsetter en organisasjonsmodell ikke alle kommuner har, eller etter loven er pålagt å ha. Makker-kravet illustrerer dette. Det forutsetter at vedtak treffes av én person og godkjennes av en annen. I et kontor med to ansatte der begge er veiledere og lederen i tillegg er fagansvarlig, personalansvarlig og systemadministrator, kan rundskrivets krav være krevende å tilfredsstille.

Den andre mekanismen er kompetanseforvitring ved lav saksfrekvens. Komplekse prosedyrer og juridiske spesialkrav utløses tidvis for sjelden til at saksbehandlerne får bygget rutine. Tilsynsrapporter fra Løten, Hole og Vefsn dokumenterer et mønster som gjentas. Tjenesten hviler på én person med nødvendig kompetanse. I Løten hadde gjeldsrådgiveren ikke behandlet én gjeldsordningssak siden ansettelse, ikke fordi kommunen forsømmer sine plikter, men fordi kommunen ikke genererer nok slike saker til at kompetansen vedlikeholdes gjennom praksis. Mellom sakene forvitrer kompetansen, og prosessen må rekonstrueres ved hver nye sak.

Kombinasjonen av disse to mekanismene produserer det analysen betegner som etterlevelseshjellen. En kommune med 8–12 gjeldsrådgivningssaker i året må opprettholde spesialisert kompetanse på tre nivåer, utstede formelle enkeltvedtak for enhver interaksjon, sikre godkjenning fra en annen person enn saksbehandleren og dokumentere alt i systemer som i flere tilfeller krever tilgang kommunalt ansatte ikke har. Isolert sett er hvert enkelt

krav kanskje overkommelig. Kombinasjonen blir uforholdsmessig ressurskrevende å oppfylle.

Det empirisk mest alvorlige utfallet er at kommuner sanksjoneres for sin organisasjonsform, ikke for at brukerne ikke får hjelp. Hustadvika-rapporten fra 2024 er illustrerende.

Sanksjonen var ikke begrunnet i faglig svikt, men i svikt i den administrative innpakningen.

Det er isomorfisme i praksis. Kommunen straffes ikke for hva den gjør, men for hva den er: en liten generalistorganisasjon i et regelverk utformet for store spesialistorganisasjoner.

8.4. Navigasjonsbyrden

Saksbehandlerens byrde og kommunens byrde er synlige. De materialiserer seg i arbeidstid, vedtaksvolum og organisasjonskapasitet. Navigasjonsbyrden er vanskeligere å se, men like strukturell. Veilederen og kommunen navigerer i et normlandskap der de reelt bindende kravene er usynlige, og der sanksjoner kan komme for brudd på forpliktelser det strukturelt sett er vanskelig å ha full oversikt over.

Spor B identifiserte tre mekanismer som til sammen beskriver denne byrden.

Den første er navigering i fragmenterte skyggekrav. Operative krav plasseres i underliggende veiledere og kommunebrev uten at de finnes i de primære rundskrivene. For § 17 om opplysning, råd og veiledning er 54 prosent av de identifiserte kravene usynlige i selve rundskrivet. De lever i andre dokumenter veilederen kanskje ikke kjenner til og ikke nødvendigvis har lett tilgang til. Veilederen sanksjoneres ved tilsyn for brudd på forpliktelser hun ikke har forutsetning for å ha oversikt over, fordi forpliktelsene ikke befinner seg der hun er lært opp til å lete.

Kommunebrevet, som distribuerer «nasjonale føringer og prioriteringer» til kommunene, er ett slikt dokument. Det er ikke et rettslig bindende styringsdokument, og dets status som styringsverktøy er omstridt. Det er nevnt fra referansegruppen at Oslo kommune har tatt et eksplisitt standpunkt om å se bort fra kommunebrevet og ikke videresender det i sin organisasjon. At landets største kommune har funnet grunnlag for en slik vurdering, illustrerer at kommunebrevets normative status ikke er avklart, og at kommunene har et handlingsrom de ikke alltid er kjent med.

Den andre mekanismen er sanksjonering uten lovhjemmel. Spor B identifiserte dette som et dobbelt autoritetsgap i 14 av 25 analyserapporter. Plikter som mangler forankring i både sosialtjenesteloven og rundskrivet håndheves likevel ved tilsyn. Gjennomgangen av Helsetilsynets nasjonale tilsynsveileder dokumenterer mekanismen. Statsforvalterens sjekkliste er konstruert over rundskrivets formuleringer, ikke over de lovparagrafene som siteres som hjemmel. Kravene gjenfinnes ikke i rettskildene til sosialtjenesteloven, men i rundskrivet. Lovparagrafene er etiketten. Rundskrivet er substansen.

Den tredje mekanismen er domeneimport og kategorifeil. Veilederen avkreves kompetanse i fremmede rettsområder, herunder GDPR, tvangsfullbyrdelsesloven og barnekonvensjonen, fordi krav fra disse domenene er importert inn i sosialfaglige veiledere uten kildehenvisning. Hun navigerer i ukjente rettsområder uten å vite at det er det hun gjør, og uten de tolkningsprinsippene og unntaksreglene som tilhører dem.

Disse tre mekanismene produserer til sammen en styringsstruktur som er usynlig i dobbel forstand. Det er usynlig for veilederen fordi kravene ikke befinner seg der hun leter. Det er usynlig for omverdenen fordi det ser ut som regeloverholdelse.

8.5. Brukerens byrde

Så langt er konsekvensene for veilederen og kommunen beskrevet. Disse konsekvensene er ikke nøytrale for brukeren. De er overført til brukeren som tap av individuelt tilpasset hjelp og som tap av tid til faktisk bistand.

Spor B identifiserte to mekanismer som til sammen beskriver brukerens byrde.

Den første er bortfall av individuelt tilpassede tjenester. Når veiledere konverterer lovens skjønnsmessige «kan» til absolutte «skal»-prosedyrer, mister veilederen handlingsrommet sitt. Brukeren møtes med standardprosedyrer fremfor en individuelt tilpasset sosialfaglig vurdering. Sosialtjenesteloven § 1 fastslår at loven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og at hjelpen skal fremme selvhjulpenhet. Individuell tilpasning forutsetter skjønn. Selvhjulpenhet forutsetter relasjon og tid. Begge forutsetter at veilederen har handlingsrom til å vurdere hva som faktisk hjelper denne personen i denne situasjonen, ikke hva som passer inn i en standardprosedyre beregnet for alle situasjoner.

Den andre mekanismen er tidsfortrengning fra faktisk hjelp. Dokumentasjonskrav som primært tjener internkontroll og tilsyn, fortrenger tid og ressurser fra brukermøter og faktisk tjenesteyting. Faglige vurderinger basert på personkunnskap gir ikke uttelling dersom de ikke er dokumentert i riktig format. Fredagsproblemet fra kapittel 3 er det mest akutte uttrykket for dette. Bankfristen fortrenger den faglige dialogen, og defensiv innvilgelse erstatter sosialfaglig vurdering. Tidsfortrengningen er imidlertid ikke begrenset til fredager. Den er strukturell og kontinuerlig.

Atferdsøkonomisk forskning på administrativ friksjon viser at økt kompleksitet ikke rammer jevnt (se eksempelvis Cass R. Sunstein, *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*, MIT Press, 2021). Den rammer hardest dem med lavest kognitiv kapasitet, minst tid og svakest sosial støtte. Dette er den befolkningsgruppen sosialtjenesten er satt til å hjelpe. Hver gang en veileder ringer for å be brukeren trekke strøm ut av søknaden fordi regningen ikke foreligger, er det ikke bare veilederens tid som går tapt. Det er brukerens tid, brukerens energi og brukerens tillit til systemet. Brukeren som skulle hatt faglig oppfølging møter i stedet et system opptatt med å administrere sine egne prosedyrer.

Fortrengningseffekten har en langsiktig dimensjon som er vanskeligere å måle, men like reell. Et styringsopplegg som fjerner vilkårsstillelse som faglig virkemiddel i nødssituasjoner, som omdanner midlertidig bolig fra siste utvei til første valg, og som erstatter sosialfaglig dialog med prosedyreoverholdelse, produserer ikke selvhjulpne brukere. Det produserer brukere tilpasset systemets logikk. Rundskrivets krav er i det vesentlige begrunnet i hensynet til brukeren. Men intensjon er ikke det samme som virkning. Et styringsapparat konstruert for å beskytte brukeren har endt opp med å holde brukeren i en avhengighetsrelasjon til sosialtjenesten, fremfor å bevege dem mot den selvstendige tilværelsen § 1 foreskriver.

8.6. Avskjæring av rettigheter

De foregående avsnittene har beskrevet konsekvenser for dem som arbeider i og med systemet. Dette avsnittet beskriver konsekvenser for dem systemet er satt til å tjene. Avskjæring av rettigheter er et kvalitativt annerledes funn enn de foregående. Dårligere tjenester og økt byråkrati er alvorlig, både for brukeren og for samfunnets ressursbruk.

Avskjæring av rettigheter er noe mer. Det er borgernes lovfestede rettsstilling som svekkes gjennom instruksverk, uten at Stortinget har vedtatt dette. Det er ikke systemsvikt. Det er en forskyvning av rettstilstanden uten demokratisk forankring.

Spor A mønster 7 identifiserer tre former for avskjæring, alle dokumentert med eksempler fra avviksanalysene.

Den første formen er prosessuelle porter. Dette er vilkår som må oppfylles før borgeren får tilgang til en lovfestet rettighet, uten at vilkårene følger av loven. § 28 gir den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester en ubetinget rett til individuell plan. Loven pålegger kommunen å utforme planen i samarbeid med tjenestemottakeren.

Samarbeidsplikten er en plikt for kommunen, ikke et inngangsvilkår brukeren må oppfylle. Den viktigste begrensningen i rettskildene er at forskriftens § 5 sier at individuell plan ikke skal utarbeides uten samtykke fra tjenestemottakeren.

Rundskrivet fastslår at «Hvis tjenestemottaker ikke ønsker en individuell plan, eller ikke bidrar til å utforme den, skal planen ikke utarbeides.» Å ikke ønske en individuell plan tangerer med manglende samtykke fra forskriften. En tjenestemottaker kan imidlertid samtykke til en individuell plan, uten å bidra til å utforme den. Det kan være mange grunner til at personer ikke klarer å delta aktivt, som rusavhengighet, psykisk sykdom eller livssituasjonen. For slike personer, som er i kjernen av de som trenger individuell plan, så avskjæres retten til plan. Verken sosialtjenesteloven eller tilhørende forskrift gir hjemmel for å gjøre en ubetinget rettighet betinget av aktiv egeninnsats fra rettighetshaveren. En lovfestet rettighet er gjort betinget av et prosessuelt vilkår loven ikke oppstiller.

Den andre formen er målgruppeinnsnevring. Dette er kategoriske unntak eller restriksjoner for grupper der loven er universell. § 27 om midlertidig botilbud pålegger kommunen en plikt overfor «dem som ikke klarer det selv», en åpen og behovsbasert norm uten målgruppeunntak. Rundskrivet og tilhørende veiledere instruerer om at tilbudet «skal kun unntaksvis benyttes til barnefamilier og ungdom», og at det «skal kun unntaksvis benyttes ved løslatelse fra fengsel». En universell rettighet er gjort til en unntaksrettighet for tre Navngitte grupper, uten at lovgiver har vedtatt dette skillet.

Den tredje formen er klageavskjæring. Dette er administrativ omdefinering av avgjørelser som fratar borgeren klageadgang. § 22 gir forvaltningen adgang til å bestemme at en stønad

skal deles. Rundskrivet fastslår at avgjørelsen om utbetalingsmåte «er i seg selv ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages til statsforvalteren». Ved å omklassifisere avgjørelsen administrativt fratas brukeren klageretten uten lovhjemmel. § 40 om trekk i fremtidige ytelser gir tilsvarende. Rundskrivet definerer trekket som en «administrativ beslutning» som kun kan påklages til beslutningstakeren selv, det vil si Nav-kontoret eller kommunen. Adgangen til uavhengig klagebehandling hos statsforvalteren er avskåret gjennom instruksverk, ikke gjennom lov.

Det som gjør disse funnene alvorlige, er ikke at de er mange. Det som gjør dem alvorlige, er hva de avslører om systemets rettslige karakter. Direktoratet har gjennom instruksverk innført prosessuelle hindre, målgruppeunntak og klagesperre som endrer borgernes rettsstilling, uten lovgrunnlag.

8.7. Påstand 4 bekreftet; juridifisering som systemisk utfall

De seks foregående avsnittene har beskrevet konsekvensene av detaljstyringen for ulike aktører og fra ulike vinkler. Dette avsnittet stiller spørsmål hvorfor systemet er slik det er, og hvorfor er det vanskelig å korrigere innenfra.

Juridifisering er ikke resultatet av én beslutning eller én aktørs valg. Det er det kumulative utfallet av syv mønstre som virker samtidig, over tid og på tvers av hele regelverket, uten at noen enkeltaktør har designet dette som et system, og uten at noen enkeltaktør er ansvarlig for helheten. Direktoratet utformer rundskrivet for å sikre rettssikkerhet og likhet.

Helsetilsynet distribuerer tilsynssjekklistene for å sikre lik praksis på tvers av embeter.

Statsforvalteren håndhever kravene for å sikre at kommunene følger opp. Kommunene innretter seg etter rundskrivet for å unngå sanksjoner. Alle aktørene handler rasjonelt innenfor de incentivene systemet har skapt. Summen av rasjonelle enkelthandlinger er et system som over tid produserer juridifisering som et uintentert, men strukturelt betinget utfall.

Det metodiske særfunnet fra mønsteranalysen, omtalt i kapittel 8.4, forklarer hvorfor dette er vanskeligere å korrigere innenfra enn det ser ut til. Problemet er usynlig i aggregerte målinger fordi det skjuler seg bak de delene av regelverket som faktisk er korrekte.

Den selvforsterkende dynamikken forsterker dette. Tilsynssystemet håndhever rundskrivets krav som om de er lovkrav. Kommunene internaliserer rundskrivet som rettskilde. Neste generasjon veiledere læres opp etter rundskrivet, ikke etter loven. Over tid forsvinner bevisstheten om at et større handlingsrom eksisterer. Styringsløyfen lukker seg.

Direktoratets tolkninger møter aldri den rettslige kontradiksjon som normalt korrigerer forvaltningen, fordi ingen aktør i systemet har tilstrekkelig incentiv til å utfordre dem.

Sosialtjenesteloven er fortsatt det den var da Stortinget vedtok den. En rammelov som forutsetter faglig skjønn, individuell tilpasning og kommunalt selvstyre. Det handlingsrommet er ikke opphevet. Det er gradvis fylt, uten vedtak og uten debatt, av administrative prosedyrer lovgiver verken har bestilt eller nødvendigvis ønsket. Å rydde i det laget er ikke å svekke rettssikkerheten. Det er å gjenopprette den styringsmodellen Stortinget valgte.

Det neste kapittelet presenterer konkrete forslag til hva som kan endres, og på hvilket nivå endringene må skje for å ha varig effekt.

9. Strykningslisten

9.1. Listens rekkevidde og premisser

Denne listen er et bidrag til diagnosen, ikke en uttømmende oversikt over alt som mangler rettslig grunnlag i norsk forvaltning av sosiale tjenester.

Analysens rettskildemessige referansepunkt er sosialtjenesteloven. Der et krav mangler forankring i sosialtjenesteloven, er dette dokumentert. Analysen har ikke undersøkt om de samme kravene har supplerende hjemmel i forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven, Grunnloven eller internasjonale menneskerettigheter. Dette er en avgrensning redegjort for tidligere i rapporten.

Listens tre kategorier skiller seg fra hverandre i rettslig sikkerhet.

Kategori A, Bortfall, gjelder krav der analysen, inkludert den rettslige gjennomgangen i kapittel 6, ikke finner hjemmel i relevant lovverk. Dette er et lite, men rettslig viktig.

Kategori B, Statusendring, gjelder krav der hjemmelsspørsmålet er sekundært. Problemet er da språklig. Lovens tillatende formuleringer er konvertert til krav (imperativer) i rundskrivet. Selv om den underliggende handlingen kan ha hjemmel, mangler hjemmel for styrken av plikten. Denne kategorien er den kvantitativt største og den rettslig sikreste.

Kategori C, Feilattribuering og transparens, gjelder krav som sannsynligvis har hjemmel i andre lovverk, men som presenteres uten kildehenvisning som om de springer ut av sosialtjenesteloven. Det analytiske grunnlaget for denne kategorien er dokumentert i analysen av kategorifeil og domeneimport i kapittel 5. Forslaget her er ikke bortfall, men transparens. Rundskrivet må angi korrekt hjemmel, slik at veilederen vet hvilken rett hun navigerer i.

I tillegg har analysene gitt grunnlag for en merknad om tilsynsmetodikken. Statsforvalterens tilsynssjekkliste er konstruert over rundskrivets krav, ikke over lovens. Kravene i kategori A og B kan strykes fra rundskrivet uten at det endrer tilsynspraksis, med mindre tilsynsmetodikken reformeres parallelt. Listens forslag forutsetter derfor en tilsvarende

instruks til statsforvalterne om hvilke rettskilder som skal legges til grunn ved tilsyn. Dette behandles nærmere avslutningsvis i dette kapittelet.

9.2. Kategori A: Bortfall

Disse kravene foreslås opphevet. De mangler etter prosjektets analyse hjemmel i sosialtjenesteloven, og den selvstendige rettslige gjennomgangen i kapittel 6 finner heller ikke holdbart grunnlag i annet relevant lovverk.

A1. Inntil-vedtak

Mekanisme: Skyggebinding. Defensiv saksbehandling.

Hva som foreslås opphevet: Tolkningsuttalelsen som fastslår at inntil-vedtak er i strid med gjeldende regelverk, og kravet om at beløpsfastsettelse alltid må skje samtidig med rettighetsvedtaket.

Begrunnelse: Samtidighetskravet mangler forankring i sosialtjenesteloven §§ 18, 19 og 21, slik dokumentert i kapittel 6. Forarbeidene drøfter ikke spørsmålet. Sivilombudet har ikke støttet tolkningen. Lagmannsrettspraksis og Sivilombudspraksis etter tolkningsuttalelsen viser vedtakskonstruksjoner som skiller mellom rettighet og beløp uten at dette problematiseres. Den nye forvaltningsloven anerkjenner rammeavgjørelser som gyldige enkeltvedtak. Direktoratets alternative modell, anslagsvedtak med etterfølgende omgjøringsvedtak, gjør en unntaksmekanisme i forvaltningsloven om til rutineprosedyre og er anslått å utløse 120 000–220 000 unødvendige vedtak på landsbasis, tilsvarende om lag 34 årsverk, utelukkende på strømsaker.

Forslag: Tolkningsuttalelsen trekkes tilbake. Direktoratet utsteder en ny tolkningsuttalelse som anerkjenner inntil-vedtak som gyldige rammeavgjørelser i tråd med ny forvaltningslovs systematikk.

A2. Vilkårsforbud i nødssituasjoner

Mekanisme: Skyggebinding. Konvertering av «kan» til «skal ikke».

Hva som foreslås opphevet: Rundskrivets forbud mot å sette vilkår etter § 20 i nødssituasjoner.

Begrunnelse: Sosialtjenesteloven § 20 gir kommunen adgang til at «det kan settes vilkår». Loven differensierer ikke mellom nødssituasjoner og andre situasjoner og inneholder ingen delegasjonshjemmel for å innføre et slikt unntak. § 20 a inneholder et eksplisitt unntak for «tungtveiende grunner», noe som viser at lovgiver behersker teknikken for slike unntak. Fraværet av et tilsvarende unntak i § 20 er ikke en glipp, men et valg om å overlate vurderingen til veilederen. Forbudet fjerner et sentralt sosialfaglig virkemiddel i de sakene der brukeren er mest sårbar og mest mottakelig for intervensjon, og motvirker lovens formål om selvhjulpenhet.

Forslag: Forbudsformuleringen erstattes med en veiledende merknad om at vilkår bør brukes med varsomhet i akutte situasjoner, og at uforholdsmessig byrdefulle vilkår ikke kan stilles. Dette er i tråd med det § 20 selv krever.

A3. Tre-månedersgrensen for midlertidig botilbud

Mekanisme: Skyggebinding. Absolutt tidsfrist uten lovhjemmel.

Hva som foreslås opphevet: Rundskrivets begrensninger i at midlertidig botilbud varer mer enn tre måneder, samt rundskrivets forbud mot midlertidig botilbud for barnefamilier, ungdom og nyløslatte.

Begrunnelse: Sosialtjenesteloven § 27 er én setning uten tidsfrister, målgruppedifferensiering eller varighetsbegrensning. Retten er ubetinget for den som ikke klarer å skaffe seg botilbud selv. Rundskrivet innfører begrensninger i retten til midlertidig botilbud uten lovhjemmel. Der midlertidig botilbud varer lengre enn tre måneder, uten at det nødvendigvis skyldes at kommunen har forsømt seg, konstateres lovbrudd uten at loven er brutt.

Rundskrivets begrensninger for barnefamilier, ungdom og nyløslatte er begrunnet i et ønske om å kanalisere disse gruppene mot varig bolig. Rundskrivet styrker parallelt pliktene overfor de samme gruppene etter § 15. Denne sammenhengen avhjelper imidlertid ikke hjemmelsmangelen i § 27. De styrkede pliktene etter § 15 mangler selv rettslig grunnlag i sosialtjenesteloven. Rundskrivet begrenser retten etter § 27 og kompenserer med plikter

etter § 15 som ikke er lovfestet. Resultatet er en omfordeling av rettigheter og plikter uten hjemmel i noen av bestemmelsene.

Forslag: Tidsangivelsen endres til en veiledende norm, «fortrinnsvis ikke lenger enn tre måneder».

A4. Vedtaksplikt for nivå 0-rådgivning

Mekanisme: Skyggebinding. Normativ usynlighet.

Hva som foreslås opphevet: Kravet i Rundskriv R-35 om at enkel budsjettveiledning og lavterskelrådgivning etter § 17 alltid skal resultere i et formelt enkeltvedtak med skriftlig begrunnelse for oppstartsdato.

Begrunnelse: Sosialtjenesteloven § 17 gir rett til opplysning, råd og veiledning. Den innfører ikke vedtaksplikt for lavterskelkontakt. Forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep forutsetter en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter og plikter. Enkel muntlig budsjettveiledning er ikke en slik avgjørelse. Gjennomgangen av Helsetilsynets nasjonale tilsynsveileder viser at dette er det hyppigst forekommende sanksjonsgrunnlaget på tvers av kommuner, og at statsforvalterens sjekkliste henter kravet fra rundskrivet, ikke fra de lovparagrafene som siteres som hjemmel. Hustadvika-rapporten illustrerer konsekvensen: kommunen «oppfyller plikta til å gi rådgiving», men sanksjoneres for ikke å ha pakket hjelpen inn i et formelt vedtak.

Forslag: Rundskrivet presiserer at lavterskelrådgivning etter § 17 nivå 0 og 1 ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at journalnotat er tilstrekkelig dokumentasjon. Vedtaksplikt inntreder ved overgangen til mer omfattende rådgivning på nivå 2 og 3.

A5. Uniform prosedyrestandard

Mekanisme: Mekanisk prosedyralisering. Worst-case-styring som designprinsipp.

Hva som foreslås opphevet: Rundskrivets og veiledernes anvendelse av de samme absolutte prosedyrekravene i alle saker, uavhengig av sakens kompleksitet og inngrepsnivå.

Begrunnelse: Rundskrivet er gjennomgående utformet etter prinsippet om worst-case-styring, slik dette er definert i rapportens begrepsapparat. Prosedyrekrav designet for de

mest krevende sakene anvendes som norm uavhengig av sakens kompleksitet og inngrepsnivå. En veileder som behandler en søknad om midlertidig nødhjelp, må følge de samme prosedyrene som er utformet for de mest ressurskrevende sakene. Dette er verken faglig begrunnet eller normalt rettslig påkrevd. Forvaltningslovens krav til utredning, begrunnelse og medvirkning er relative standarder. Hva som er tilstrekkelig, avhenger av sakens kompleksitet og inngrepsnivå. Rundskrivets prosedyrekrav, og altså ikke lovens krav, fratar muligheten til en forholdsmessig saksbehandling og vedtaksproduksjon. Dette er dokumentert i analysen av § 48. Utfallet er overinvestering av saksbehandlingsressurser i enkle saker, på bekostning av tid med brukeren.

Forslag: Rundskrivet presiserer at prosedyrekravene skal tilpasses sakens kompleksitet og inngrepsnivå, i tråd med proporsjonalitetsprinsippet. Der rundskrivet anvender absolutte krav uten differensiering, omformuleres disse til skalerte anbefalinger med eksplisitt anerkjennelse av at enkle saker kan behandles med forenklede prosedyrer.

9.3. Kategori B: Statusendring

Disse kravene foreslås ikke opphevet, men omformulert. Problemet er ikke kravets innhold, men at lovens tillatende eller rådgivende språk er konvertert til imperativer uten hjemmel for den absolutte formen. Endringen fra «skal» til «bør» gjenoppretter det lovfestede handlingsrommet uten å fjerne den faglige anbefalingen.

B1. Obligatorisk §19-vurdering

Gjeldende rundskrivformulering: Det «skal alltid vurderes» om stønad kan innvilges etter § 19 der søknad om § 18-stønad avslås.

Lovens formulering: «Kommunen kan i særlige tilfeller yte økonomisk hjelp.»

Forslag: «Kommunen bør vurdere om stønad etter § 19 er aktuelt der søknad om § 18-stønad avslås og sakens omstendigheter tilsier det.»

Begrunnelse: Den tillatende fullmakten til å yte hjelp i særlige tilfeller er gjort til en prosedyreforpliktelse uten unntak. For avslag der § 19 åpenbart ikke er relevant, genererer kravet saksbehandling uten brukerverdi.

B2. Vurdering av brukers økonomiske situasjon før refusjonskrav

Paragraf: § 25.

Gjeldende rundskrivformulering: Nav-kontoret «må foreta en konkret vurdering» av tjenestemottakers økonomiske situasjon før inndriving.

Lovens formulering: «Kommunen kan la kravet om underholdsbidrag inndrive.»

Forslag: «Kommunen bør foreta en konkret vurdering av tjenestemottakers økonomiske situasjon før inndriving iverksettes.»

Begrunnelse: En handling kommunen fritt kan gjøre etter loven, er gjort betinget av en obligatorisk forhåndsprosedyre. Vurderingen er faglig fornuftig. Den absolutte pliktsformen er ikke hjemlet.

B3. Proaktivisering av reaktive lovplikter

Paragrafer: §§ 3, 5, 13, 15, 32 og 45.

Gjeldende rundskrivformulering: Lovbestemmelser som gir kommunen et reaktivt ansvar, handle når en situasjon oppstår, er gjort om til proaktive overvåkings- og initieringsplikter. § 3 er en reaktiv ansvarsregel som rundskrivet gjør om til en plikt til å «kartlegge og vurdere hjelpebehovet» for de som flytter til kommunen. § 45 pålegger ansatte å «være oppmerksom på» forhold som kan føre til barnevernstiltak, en åpen norm som rundskrivet konverterer til et krav om å «undersøke nærmere gjennom samtale med foreldrene».

Lovens formulering: Reaktive ansvarsregler formulert som plikter til å handle når situasjoner oppstår, ikke til å overvåke kontinuerlig for å forhindre at de oppstår.

Forslag: Rundskrivet presiserer at pliktene i disse bestemmelsene er reaktive. De utløses av konkrete henvendelser eller situasjoner, ikke av en generell overvåkingsplikt. Der rundskrivet formulerer proaktive initieringsplikter, omformuleres disse til faglige anbefalinger om å handle raskt når behov identifiseres.

Begrunnelse: Denne konverteringen utvider kommunens rettslige ansvar uten lovtekstlig grunnlag, slik dokumentert i analysen av mandatutvidelse og ansvarsforskyvning. For kommuner med begrenset kapasitet er proaktive overvåkingsplikter særlig tyngende. De

pålegger ikke bare kommunen å hjelpe dem som henvender seg, men å oppsøke og identifisere behov på eget initiativ i en befolkning kommunen ikke har ressurser til å overvåke.

9.4. Kategori C: Feilattribuering

Dette er krav som stammer fra andre lovverk, herunder forvaltningsloven, personvernforordningen, barnerett og konstitusjonell rett. I rundskriv og veiledere presenteres det uten kildehenvisning med tilstrekkelig presisjon, som om de springer ut av sosialtjenesteloven. Som dokumentert i analysen av kategorifeil og domeneimport, er dette ikke primært et pedagogisk problem. Det er et rettssikkerhetsproblem. Veilederen styrer etter ukjente rettsregler uten å vite at det er det hun gjør, uten de tolkningsprinsippene og unntaksreglene som tilhører de aktuelle rettsområdene, og uten mulighet til å søke tolkningsveiledning der den faktisk hører hjemme.

Forslaget for hvert enkelt krav er ikke bortfall, men transparens. Rundskrivet må angi korrekt hjemmel slik at veilederen vet hvilke rettsgrunnlag hun navigerer i. Der kilden er en annen lov enn sosialtjenesteloven, skal dette fremgå eksplisitt.

C1. Prøvingsintensitet i klagesaksbehandlingen

Paragraf: § 48.

Hva som mangler: Rundskrivets krav om at statsforvalteren «skal alltid prøve» rettsanvendelsen og saksbehandlingen, er i det vesentlige en korrekt beskrivelse av forvaltningsrettens alminnelige prøvingsregler. Problemet er at kravene presenteres som om de springer ut av sosialtjenesteloven § 48, uten at forvaltningsrettens egne proporsjonalitetsprinsipper følger med. Forvaltningsloven forutsetter at kravene til utredning, begrunnelse og prøvingsintensitet tilpasses sakens kompleksitet og inngrepsnivå. Når rundskrivet løfter disse kravene inn under sosialtjenesteloven uten denne fleksibiliteten, fremstår de som absolutte normer uten forholdsmessighet. Veilederen og kommunen navigerer dermed i forvaltningsretten uten å kjenne til proporsjonalitetsprinsippet som begrenser kravenes rekkevidde.

Forslag: Rundskrivet angir eksplisitt at prøvingskravene er forankret i forvaltningsretten, og presiserer at saksbehandlingsreglene følger derfra. Det bør synliggjøres at prøvingsintensiteten tilpasses sakens kompleksitet og inngrepsnivå.

C2. Firekategorikartlegging ved § 17-rådgivning

Paragraf: § 17, sitert under § 42.

Hva som mangler: Kravet om kartlegging av inntekter, utgifter, eiendeler og gjeld er hentet fra rundskrivets egne prosedyrekrav. Det siteres under § 42 om brukermedvirkning, men § 42 inneholder ikke disse kategoriene. Kategoriene finnes bare i rundskrivet og er ikke forankret i noen lovbestemmelse, verken i sosialtjenesteloven eller annet lovverk. Som dokumentert i gjennomgangen av Helsetilsynets nasjonale tilsynsveileder, er det nettopp dette firekategorikravet som er løftet inn i den nasjonale tilsynssjekklisten og merket med § 42 som hjemmel, en paragraf som ikke bærer kravet.

Forslag: Rundskrivet angir eksplisitt at firekategorikravet er en faglig anbefaling fra direktoratet, ikke et lovpålagt krav, og at det er én mulig metodikk blant flere for å oppfylle § 17s krav om forsvarlig kartlegging. Fremtidige tilsynsveiledere bør justeres tilsvarende, slik at firekategorikravet ikke lenger fremstår som et rettslig målepunkt under § 42.

C3. Barnekartlegging

Paragraf: §§ 4 og 17, sitert under § 43.

Hva som mangler: Kravet om skriftlig dokumentasjon av barns behov som en obligatorisk prosessuell sjekkliste har sin primære rettslige forankring i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, ikke i sosialtjenesteloven. Rundskrivet og barnets beste-veilederen presenterer kravene som om de springer ut av sosialtjenestelovens egne paragrafer, uten å angi den konstitusjonelle og folkerettslige kilden. Dette gjør den faktiske terskelen for krenkelse av barns menneskerettigheter, som er høy og skjønnspreget, usynlig bak en sjekkliste som fremstår absolutt. Veilederen navigerer i konstitusjonell rett og folkerett uten å vite at det er det hun gjør, og har ikke forutsetninger for å vurdere skjønnsrommet.

Forslag: Veilederen angir eksplisitt at barneperspektivkravene er forankret i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen, og presiserer at sjekklisten er et hjelpemiddel for å oppfylle

disse kravene, ikke en uttømmende definisjon av hva de krever. Den faktiske terskelen for krenkelse av barns menneskerettigheter beskrives, slik at veilederen forstår at sjekklisten er et minimum og ikke et absolutt prosedyrekrav.

C4. Taushetsplikt og samtykkevilkår

Paragraf: § 44.

Hva som mangler: Rundskrivets regulering av taushetsplikt og informasjonsdeling er omfattende og forankret i forvaltningsloven. Personvernforordningen (GDPR) og personvernloven nevnes ikke. Reglene om informasjonsdeling på dette feltet er komplekse fordi de må oppfylle krav i både sosialtjenesteloven og forvaltningsloven, og samtidig hensynta personvernforordningen. Det er ikke mulig å fastslå uten en selvstendig rettslig analyse om rundskrivets regulering er i tråd med GDPR, og en slik analyse faller utenfor dette oppdragets mandat. Fraværet av kildehenvisninger til personvernforordningen gjør det uklart om forholdet er vurdert, og gjør det vanskelig for veilederen å identifisere hvilke rettsregler som gjelder parallelt.

Forslag: Rundskrivet angir eksplisitt forholdet mellom sosialtjenestelovens og forvaltningslovens regler om taushetsplikt og informasjonsdeling på den ene siden, og personvernforordningens krav på den andre. Der reglene samvirker eller kan komme i spenning, bør rundskrivet angi dette og vise til Datatilsynets veiledning som primær kilde. En selvstendig vurdering av om rundskrivets regulering er i tråd med GDPR anbefales gjennomført som et eget rettslig utredningsoppdrag.

9.5. Tilsynsmetodikken må reformeres

Forslagene i kategori A, B og C vil bare ha varig effekt om statsforvalterens tilsynspraksis endres. Som dokumentert i analysen av tilsynspraksis som sanksjonskanal, er statsforvalterens krav til kommunene konstruert over rundskrivets formuleringer, ikke over de lovparagrafene som siteres som hjemmel. Kravene lever ikke bare i rundskrivets tekst. De lever i tilsynsmiljøets faglige selvforståelse av hva forsvarlig saksbehandling innebærer. Endringer i rundskrivet uten tilsvarende endringer i tilsynsmetodikken vil ikke endre hva statsforvalterne faktisk måler kommunene mot.

To tiltak er nødvendige parallelt med endringer i rundskrivet.

Tilsynsrapportenes rettsregel må forankres ved påstand om lovbrudd

Statsforvalterens tilsynsrapporter viser i dag til en primær rettskilde i loven. Analysene viser at utleggingen og fortolkningen av bestemmelsen og dens rettslige krav, i realiteten er en parafrasering av rundskrivet. Fordi denne rapporten har dokumentert at rundskrivet ofte mangler rettslig grunnlag i de normative rettskildene, forplanter denne feilen seg til statsforvalternes saksbehandling.

Tilsynsrapportene, men også klagesaksbehandling, bør angi og referere rettsregelen med utgangspunkt i lovhjemmel og rettsgrunnlag. Det bør gjøres en selvstendig tolkning av rettsregelen. Der statsforvalterne konstaterer lovbrudd, er det helt avgjørende at rettsregelen begrunnes selvstendig basert på rettskildene. Dersom dette ikke kan gjøres uten parafrasering av rundskrivet, kan heller ikke statsforvalterne konstatere lovbrudd.

Et krav om tydelig forankring av rettsregelen vil kunne tvinge frem rettskildemessig baserte analyser, og også klargjøre om normen er lovfestet eller rundskrivbasert.

Endret metodikk for utarbeidelse av tilsynsveiledere

Helsetilsynet utarbeider nasjonale tilsynsveiledere i forbindelse med hvert landsomfattende tilsyn. Disse veilederne operasjonaliserer tilsynstemaene til konkrete målepunkter som distribueres til samtlige statsforvalterembeter og sikrer lik praksis på tvers av landet. Formålet er legitimt. Problemet er metodikken. Gjennomgangen av tilsynsrapporter i dette prosjektet viser at målepunktene i vesentlig grad sammenfaller med rundskrivets formuleringer, og at de lovparagrafene som siteres som hjemmel i liten grad inneholder de kravene som faktisk håndheves. Tilsynsveilederne synes å bygge på rundskrivet som primær kilde fremfor på en selvstendig rettskildeanalyse.

Fremtidige tilsynsveiledere bør gjøre selvstendige rettslige analyser med utgangspunkt i loven og dens rettskilder, ikke i rundskrivet. Der et målepunkt ikke lar seg forankre i loven, bør det enten utgå som tilsynsnorm eller omformuleres til faglig veiledning som ikke utløser lovbruddssanksjon. En slik metodikk vil ikke svekke likheten i tilsynspraksis mellom embetene. Den vil gi likheten et riktigere rettslig innhold. Forholdet mellom tilsynsveiledere og rettskilder er gjenstand for særskilt rettslig analyse i et eget arbeid under utarbeidelse.

10. Avslutning og anbefalinger

10.1. Rapportens fire påstander

Rapporten er strukturert rundt fire påstander om statlig detaljstyring av kommunale sosiale tjenester. De kan nå sammenstilles mot det samlede dokumenterte grunnlaget.

Påstand 1

At detaljstyringen skjer primært gjennom rundskriv og veiledere, ikke gjennom lov og forskrift, er bekreftet på tvers av 55 paragrafer i sosialtjenesteloven. Et betydelig flertall av de analyserte bestemmelsene ga funn. Kun et fåtall rent tekniske og institusjonelle paragrafer var uten registrerte avvik. Mønstreanalysen i spor D identifiserte åtte strukturelle mønstre som går igjen på tvers av materialet, fra skyggebinding og mekanisk prosedyralisering til kategorifeil og mandatutvidelse. Null-funnene bekrefter at analysen skiller mellom lojal veiledning og ulovfestet instruks, og at funnene ikke er et metodisk artefakt.

Påstand 2

At rundskriv og veiledere fungerer i praksis som gjeldende rett, er bekreftet empirisk gjennom analysen av tilsynsrapportene og analyser av Helsetilsynets tilsynsveiledere. Kommuner sanksjoneres for brudd på rundskrivets prosedyrekrav uavhengig av om den materielle tjenesten er levert. Statsforvalterens sjekkliste sammenfaller med rundskrivets formuleringer, og de lovparagrafene som siteres som hjemmel inneholder ikke de kravene som håndheves. Loven er etiketten. Rundskrivet er substansen.

Påstand 3

At kravene ikke er synlige i normhierarkiet, mangler sosialfaglig forankring og ikke samsvarer konsekvent med lovens formål, er bekreftet gjennom spor B-revisjonens gjennomgang av de administrative byrdene. Over halvparten av kravene knyttet til enkelte paragrafer er usynlige i selve rundskrivet og lever i underliggende veiledere. Forsvarlighetskravet er i praksis blitt prosedyremessig etterlevelse fremfor sosialfaglig kvalitet. Krav konstruert for

krevenne saker anvendes som norm for alle saker, uavhengig av kompleksitet og inngrepsnivå.

Påstand 4

At resultatet er en juridifisering som gjør faglig skjønnsutøvelse strukturelt vanskelig, særlig i små kommuner, er bekreftet gjennom konsekvensanalysen i kapittel 7. Juridifiseringen rammer fire aktører ulikt, men konsistent. Veilederen mister handlingsrom og blir vedtaksprodusent. Kommunen møter strukturelle utfordringer når krav kalibrert for storskala-byråkratier anvendes på generalistkontorer. Borgernes rettsstilling svekkes gjennom prosessuelle porter, målgruppeinnsnevring og klageavskjæring. Brukeren møter standardprosedyrer der loven forutsetter individuell tilpasning.

Alle fire påstander er dokumentert. Samlet beskriver de ikke enkeltstående feil i et ellers velfungerende styringsverk, men et system som over tid produserer juridifisering som et uintentert, men strukturelt betinget utfall.

10.2. Anbefalinger

Funnene peker mot tiltak på tre nivåer: direktoratet, tilsynssystemet og lovgiver. Tiltakene er ikke alternative, men avhenger av hverandre. Endringer i rundskrivet uten reform av tilsynsmetodikken vil ikke endre hva kommunene faktisk måles mot. Reform av tilsynsmetodikken uten klargjøring av lovens handlingsrom vil ikke gi kommunene trygghet til å bruke det. Ingen av delene løser det underliggende spørsmålet om hvilken styringsmodell Stortinget faktisk har ment å vedta for sosialtjenestene.

Anbefaling til direktoratet: Gjennomfør strykningslisten

Strykningslistens kategori A, B og C i kapittel 8 inneholder konkrete og begrunnede forslag til endringer i Rundskriv R-35 og tilhørende veiledere. Fem tiltak bør prioriteres.

Tolkningsuttalelsen om inntil-vedtak fra desember 2021 bør trekkes tilbake og erstattes med en ny tolkningsuttalelse som anerkjenner rammeavgjørelser som gyldige enkeltvedtak i tråd med ny forvaltningslovs systematikk. Dette er det enkeltfunnet i rapporten med størst kvantifiserbar konsekvens, anslagsvis 120 000–220 000 unødvendige vedtak på landsbasis, og der det er vanskelig å adekvat rettslig grunnlag for tolkningsuttalelsen.

Kravet om formelt enkeltvedtak for lavterskelrådgivning etter § 17 nivå 0 og 1 bør oppheves. Analysen av Helsetilsynets nasjonale tilsynsveileder dokumenterer at dette er det hyppigst forekommende sanksjonsgrunnlaget på tvers av kommuner. Journalnotat er tilstrekkelig dokumentasjon for denne typen kontakt. Vedtaksplikt inntreffer ved overgangen til mer omfattende rådgivning på nivå 2 og 3.

Det absolutte forbudet mot vilkårsstillelse i nødssituasjoner bør erstattes med en veiledende merknad. Lovens «kan» i § 20 gir ikke grunnlag for et absolutt forbud, og forbudet motvirker lovens formål om selvhjulpenhet.

Rundskrivets uniforme prosedyrestandard bør differensieres etter sakskompleksitet og inngrepsnivå. Prosedyrekrav utformet for krevende saker bør ikke anvendes som norm i alle saker. Rundskrivet bør presisere at forvaltningslovens krav til utredning, begrunnelse og medvirkning er relative standarder som skal tilpasses den konkrete sakens karakter.

Proaktivisering av reaktive lovplikter bør reverseres. Der rundskrivet har gjort reaktive ansvarsregler om til proaktive overvåkingsplikter uten lovhjemmel, bør disse omformuleres til faglige anbefalinger om å handle raskt når behov identifiseres.

Alle krav i rundskrivet og veiledere bør forankres med eksplisitt kildehenvisning. Der kilden er en annen lov enn sosialtjenesteloven, skal dette fremgå. Veilederen skal ikke være i tvil om hvilket rettsområde hun navigerer i.

Anbefaling til Helsetilsynet: Endre metodikken for utarbeidelse av tilsynsveiledere

Helsetilsynet utarbeider nasjonale tilsynsveiledere i forbindelse med landsomfattende tilsyn. Disse veilederne sikrer lik praksis på tvers av embetene, et legitimt og viktig formål. Problemet er metodikken. Gjennomgangen av tilsynsrapporter viser at målepunktene i vesentlig grad sammenfaller med rundskrivets formuleringer, og at lovparagrafene som siteres som hjemmel i for liten grad hjemler kravene som håndheves.

Fremtidige tilsynsveiledere bør gjøre selvstendige rettslige analyser med utgangspunkt i loven og dens rettskilder, ikke i rundskrivet. Der et målepunkt ikke lar seg forankre i loven, bør det enten utgå som tilsynsnorm eller omformuleres til faglig veiledning som ikke utløser lovbruddssanksjon.

Statsforvalterens tilsynsrapporter og klagesaksavgjørelser bør angi lovhjemmel for hvert avvik som konstateres, ikke bare rundskrivpunkt. Der statsforvalteren ikke kan angi lovhjemmel for et avvik, er dette i seg selv et signal om at sanksjonsgrunnlaget mangler rettslig forankring.

Anbefaling til departementene: Klargjør styringsmodellen

Sosialtjenesteloven er vedtatt av Stortinget som en rammelov med kommunalt skjønn som kjernemekanisme. Den administrative infrastrukturen som omgir loven, har over tid utviklet seg i en retning som er vanskelig å forene med dette lovgivervalget.

Det er grunn til å anta at de strukturelle mønstrene denne rapporten dokumenterer, ikke er begrenset til sosialtjenesteloven. Tilsvarende dynamikk mellom rundskriv, tilsynspraksis og kommunalt handlingsrom kan gjøre seg gjeldende på andre rettsområder der statlige direktorater veileder kommunale tjenester. Departementene bør vurdere om det er behov for en bredere gjennomgang av forholdet mellom statlig instruksverk og kommunalt selvstyre på tvers av sektorer.

For sosialtjenestefeltet spesielt vil to tiltak kunne ha umiddelbar praktisk virkning innenfor departementenes eksisterende myndighet. En tydeliggjøring av at rundskriv og tolkningsuttalelser er veiledende og ikke bindende overfor kommunene vil gjenopprette det rettslige utgangspunktet kommuneloven § 2-1 allerede fastslår. En presisering av at statsforvalterens klagesaksbehandling skal prøve vedtak mot lovens krav, ikke mot rundskrivets, vil bryte den lukkede styringssløyfen mellom direktorat og tilsynsorgan. Begge tiltak kan gjennomføres gjennom styringsdialogen med direktoratet og gjennom instruks til statsforvalterne, uten lovendring.

Konsekvensanalysen i kapittel 8 dokumenterer at borgernes rettsstilling i enkelte tilfeller svekkes gjennom instruksverk, herunder prosessuelle porter, målgruppeinnsnevring og klageavskjæring. Det mer prinsipielle spørsmålet om hvordan instruksverkets rekkevidde overfor lovfestede rettigheter bør reguleres, reiser problemstillinger som strekker seg utover denne rapportens mandat og sannsynligvis utover sosialtjenestefeltet alene.

Departementene bør vurdere om og hvordan dette bør utredes videre. Forslagene skissert ovenfor kan tjene som utgangspunkt for et slikt arbeid, men er ikke utredet med tilstrekkelig bredde til å fremstå som ferdige løsninger.

10.3. Risikoen for digital sementering

KS utreder parallelt teknologiens rolle i sosiale tjenester. I den grad denne rapporten brukes i dette arbeidet, vil jeg løfte fram ett funn som særlig relevant.

Dersom prosesser med uklare hjemler eller uhjemlede krav digitaliseres, risikerer man det professor Inger Johanne Sand har kalt digital sementering. Ineffektiviteten institusjonaliseres i kode og blir vanskeligere å korrigere enn i papirform. En automatisering av inntil-vedtak-tolkningens anslagsvedtak og omgjøringsvedtak vil ikke nødvendigvis redusere de 34 årsverkene som bindes opp i strømsaker. Automatisering vil gjøre feilen hyppigere og med lavere synlighet.

Dette særfunnet fra mønsteranalysen gjør risikoen for digital sementering påtagelig. Et system der gjennomsnittlig etterlevelse er høy, men der problemene er konsentrert i skjønnsrommene og usynlige i aggregerte målinger, er sårbart for digitalisering som låser inn det eksisterende. Teknologien vil trenes på og understøtte den synlige og korrekte delen av systemet. Den usynlige delen, der juridifiseringen skjer, vil forbli uadressert og bli vanskeligere å nå.

Strykningslistens forslag bør derfor også vurderes i teknologisatsingen. Prosessuelle krav som mangler lovforankring bør fjernes eller omformuleres før de låses i digitale arbeidsflyter. Teknologien bør understøtte en lovlig forvaltningspraksis, ikke reproducere den eksisterende praksisens feil med større presisjon og lavere friksjonskostnad.

10.4. Kjente lakuner og videre forskning

Rapporten har flere begrensninger som peker mot hvor videre undersøkelser bør gjøres.

Klagesaksbehandlingen er ikke systematisk analysert. Referansegruppens erfaringer tilsier at statsforvalterens klagesaksbehandling følger den samme logikken som tilsynspraksisen, ved at rundskrivets krav legges til grunn fremfor lovens. En systematisk analyse av klagesaker ville trolig forsterket bildet denne rapporten tegner, og er det mest nærliggende neste skritt for videre utredning.

Forholdet mellom tilsynsveiledere og rettskilder bør analyseres nærmere. Analysene har avdekket avvik mellom sosialtjenestelovens krav og tilsynsveiledernes krav, men har ikke

uttømmende undersøkt eventuelt rettsgrunnlag i andre lovverk. Det bør undersøkes i hvilken grad Helsetilsynet bygger nasjonale tilsynsveiledere på normative rettskilder eller på kilder som ikke er rettslig bindende.

Hjemmelsgrunnlaget i sektorovergripende lovverk er ikke uttømmende analysert. Der den manuelle gjennomgangen har identifisert krav med mulig forankring i forvaltningsloven, GDPR, barnekonvensjonen eller annet lovverk, er dette omtalt i analysen og i strykingslistens kategori C. En systematisk gjennomgang av samtlige krav mot alle relevante lovverk har ikke vært gjennomførbart innenfor prosjektets rammer.

Et beslektet spørsmål er hvordan forvaltningsrettens relative standarder skal tolkes og kalibreres i den konkrete sosialfaglige konteksten. Forvaltningslovens krav til utredning, begrunnelse og saksbehandling er ikke absolutte størrelser, men normer hvis innhold avhenger av sakens karakter og inngrepsnivå. Hvordan denne kalibreringen bør gjøres på sosialrettens område, er et spørsmål som fortjener videre utredning.

Konstitusjonelle spørsmål om maktfordeling er reist, men ikke besvart. Rapporten dokumenterer at direktoratets tolkninger i praksis er blitt bindende overfor kommunene gjennom tilsynssystemet, uten at dette er tilsiktet av lovgiver, synlig i normhierarkiet eller underlagt reell rettslig kontradiksjon. Dette reiser spørsmål om maktfordeling og demokratisk kontroll som rekker lenger enn KS-mandatet denne rapporten er skrevet innenfor, og som fortjener en selvstendig rettslig utredning.

Referansegruppen har opplyst om at Arbeids- og velferdsdirektoratets intranett Navet brukes som kanal for faglige og oppgavemessige føringer direkte til ansatte på Nav-kontorene. Navet har ikke vært tilgjengelig for dette prosjektet, og innholdet er dermed ikke analysert. Inntrykket er at kanalen inneholder et betydelig omfang av styrende informasjon. Dersom Navet brukes til å gi instruksjoner som påvirker hvordan de sosiale tjenestene utøves, omgår dette styringslinjene mellom kommunen og Nav-kontoret. Kommunen er etter sosialtjenesteloven ansvarlig for tjenestene, men vil i så fall mangle innsyn i et sentralt styringsdokument som påvirker hvordan ansvaret utøves i praksis. Forholdet bør undersøkes i et eget utredningsoppdrag der Navet er tilgjengelig som kilde.

Det samlede analyseoutputtets omfang på 3 567 sider understreker at en uttømmende manuell gjennomgang av primærdataene ikke har vært gjennomførbart innenfor prosjektets

rammer. Funnene som inngår i rapportens konklusjoner er manuelt verifisert, men materialet som helhet representerer et datagrunnlag som inviterer til videre forskning.

10.5. Avslutning

Denne rapporten dokumenterer ikke at norske kommuner forsømmer sine brukere. Den dokumenterer at et system konstruert for å sikre rettssikkerhet og likhet i tjenestene, over tid har utviklet seg i en retning som undergraver begge deler. Det er avdekket syv strukturelle mønstre som virker samtidig, på tvers av hele regelverket, og med konsekvenser for veilederen, kommunen og brukeren. Ingenting tyder på at mønstrene er tilsiktet.

Veilederen som innvilger nødhjelpen fredag ettermiddag uten den faglige samtalen hun vet brukeren trenger, gjør ikke en faglig feil. Hun er rasjonell i et system som belønner vedtaksproduksjon og straffer dokumentasjonsmangler. Lederen i kommunen som innretter organisasjonen etter rundskrivets sjekklister, forvalter ansvaret rasjonelt innenfor de incentivene systemet har skapt.

Det er systemet som er problemet. Systemer kan endres.

Sosialtjenesteloven er fortsatt det Stortinget vedtok; en rammelov som forutsetter faglig skjønn, individuell tilpasning og kommunalt selvstyre. Handlingsrommet er ikke opphevet, men har gradvis blitt innsnevret uten at det synes å ha vært intensjonen. Å rydde i det laget er ikke å svekke rettssikkerheten. Det er å gjenopprette den styringsmodellen Stortinget valgte.

Kildeliste

Om kildelisten

Listen nedenfor omfatter de kildene som faktisk inngår i prosjektets analysemateriale, og som ligger til grunn for rapportens funn og konklusjoner. Den er ikke en uttømmende oversikt over alle dokumenter som er vurdert i prosjektperioden.

Innhenting av normative kilder er gjort dels gjennom systematiske søk på Lovdata, dels gjennom innhenting av rundskriv, veiledere og tolkningsuttalelser fra KS og fra Arbeids- og velferdsdirektoratets og Helsetilsynets nettsider. Slike søk genererer typisk et betydelig antall treff utover det som er relevant for den konkrete analysen. Eksempelvis vil ethvert søk på sosialtjenesteloven på Lovdata gi opphav til rettsavgjørelser som nevner loven i forbifarten, uten å kaste lys over de spørsmålene denne rapporten behandler.

Tolkningsuttalelser vil også inkorporeres i rundskrivet, og vil ha varierende relevans.

Det er derfor gjennomført en preliminær relevansvurdering av det innhentede materialet før det er tatt inn i analysematerialet. Denne vurderingen har siktet ut kilder som ikke bidrar til tolkningen av sosialtjenesteloven på de punktene rapporten undersøker. Det finnes ikke en fullstendig liste over kilder som ble vurdert og forkastet i denne prosessen, kun over kildene som besto vurderingen og inngår i det materialet rapportens funn bygger på. Listen nedenfor gjenspeiler dermed det endelige analysematerialet, ikke ethvert dokument som på et tidspunkt har vært gjenstand for vurdering.

For rundskriv R-35, som oppdateres løpende paragraf for paragraf, er kildehenvisningen knyttet til tidspunktet for nedlasting (januar 2026), ikke til en enkelt utgivelsesdato for hele dokumentet.

Lover og forskrifter

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), LOV-2009-12-18-131
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

- Forskrift om bruk av vilkår etter sosialtjenesteloven (16.12.2020)
- Forskrift om individuell plan ved ytelse av velferdstjenester (endret senest 2022)
- Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad (21.12.2011)
- Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, FOR-2011-12-16-1251

Lovforarbeider

- Ot.prp. nr. 103 (2008–2009)
- Prop. 13 L (2009–2010) / Innst. 87 L (2009–2010)
- Prop. 16 L (2010–2011) / Innst. 141 L (2010–2011)
- Prop. 13 L (2012–2013)
- Prop. 39 L (2014–2015) / Innst. 208 L (2014–2015)
- Prop. 147 L (2014–2015) / Innst. 68 L (2015–2016)
- Prop. 13 L (2016–2017) / Innst. 111 L (2016–2017)
- Prop. 108 L (2016–2017)
- Prop. 12 L (2018–2019)
- Prop. 72 L (2019–2020)
- Prop. 81 L (2019–2020) / Innst. 322 L (2019–2020)
- Prop. 135 L (2019–2020)
- Prop. 24 L (2020–2021) / Innst. 135 L (2020–2021)
- Prop. 108 L (2020–2021) / Innst. 354 L (2020–2021)
- Prop. 100 L (2020–2021) / Innst. 581 L (2020–2021)
- Prop. 166 L (2020–2021) / Innst. 632 L (2020–2021)
- Prop. 87 L (2021–2022) / Innst. 375 L (2021–2022)
- Prop. 132 L (2021–2022) / Innst. 85 L (2022–2023)
- Dokument 8:1 S (2022–2023) / Innst. 62 S (2022–2023)

- Prop. 8 L (2025–2026) / Innst. 52 L (2025–2026)

Rettspraksis

Høyesterett

- HR-2013-650-A
- HR-2016-1366-A

Lagmannsrettene

- Agder lagmannsrett: LA-2015-112702, LA-2020-32245
- Borgarting lagmannsrett: LB-2016-70069, LB-2017-5583, LB-2018-15570, LB-2018-68229, LB-2018-173171, LB-2019-53935, LB-2019-156352, LB-2020-5083, LB-2020-151418, LB-2021-144047, LB-2021-158340, LB-2023-169307, LB-2023-175131
- Eidsivating lagmannsrett: LE-2017-117581
- Frostating lagmannsrett: LF-2021-40706
- Gulating lagmannsrett: LG-2018-14681, LG-2020-120459, LG-2020-146128-2, LG-2021-97549-3, LG-2022-145760, LG-2025-46747
- Hålogaland lagmannsrett: LH-2012-111347, LH-2017-168565, LH-2022-91884

Sivilombudets uttalelser

SOM-2021-281, SOM-2022-1350, SOM-2022-1416, SOM-2022-2554, SOM-2022-3669, SOM-2022-4174, SOM-2022-5350, SOM-2022-5490, SOM-2022-5784, SOM-2023-107, SOM-2023-890, SOM-2024-3514, SOM-2024-5413, SOM-2024-5583, SOM-2025-1536, SOM-2025-2104, SOM-2025-5202, SOM-2025-7383

Rundskriv, retningslinjer og veiledere

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (R-35)*. Hovedrundskriv utarbeidet 22.06.2012, med løpende paragrafvis oppdateringer. Nedlastet i sin helhet januar 2026.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024). *Barnets beste — En veileder for deg som jobber i NAV*.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2025, 17. januar). *Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2025* (Vår ref.: 25/1009).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet & Kriminalomsorgsdirektoratet (2025, juni). *Nasjonal veileder for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet & Arbeids- og velferdsdirektoratet (2025, 4. juli). *Retningslinjer for samarbeid mellom barnevernstjenesten og Nav-kontoret*.
- Arbeids- og velferdsetaten & KS (2023, oktober). *Standard for trygge brukermøter i NAV* (versjon 1.0).
- Arbeids- og velferdsetaten & KS (2023, oktober). *Veileder til standard for trygge brukermøter i NAV* (versjon 1.0).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2025, juni). *Veileder for Nav-kontoret ved vurdering av lovlig opphold for EØS-borgere*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet & Barne- og familiedepartementet (2025, september). *Veileder for økonomisk rådgivning — Grunnleggende økonomisk rådgivning*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024, 19. juni). *Veileder om økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven*.
- KS & Arbeids- og velferdsdirektoratet (u.å.). *Veileder til partnerskapsavtalen*.
- Arbeids- og velferdsforvaltningen (u.å.). *Veiviser for midlertidig botilbud*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2025, juni). *Veileder til sosialtjenesteloven § 17 — Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?* (ISBN 978-82-551-2356-9).

Forvaltningsbrev og tolkningsuttalelser

Barnetrygd, barnebidrag og barns inntekt

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 6. januar). Svar på henvendelse – barns inntekter.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 19. januar). Svar på henvendelse om hvorvidt utgifter til løpende barnebidrag er nødvendige levekostnader etter sosialtjenesteloven.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2024, 5. februar). Lovfortolkning sosialtjenesteloven – barnetrygd fra utlandet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 12. juli). Svar på forespørsel om barnetrygd etter EØS-regelverket.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 2. mars). Barnetrygd og sosialstønad.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022, 26. september). Kommentarer til problemstillinger som gjelder endring i sosialtjenesteloven § 18 tredje ledd.
- *Bolig, depositum og lån (finansavtaleloven)*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 20. oktober). Presiseringer av brev vedrørende depositum og stønadsform.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 7. mars). Svar på henvendelse vedr. depositumsgaranti.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 14. mars). Svar på henvendelse – depositumsgaranti.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 2. mars). Svar på henvendelse om depositumsgaranti fra private tilbydere.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 17. januar). Svar på henvendelse om sosiallån og finansavtaleloven kapittel 3.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 14. mars). Har ny finansavtalelov betydning for kommunens mulighet for å gi lån etter sosialtjenesteloven.
- *Bil og transport*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 14. april). Svar på henvendelse vedr. økonomisk stønad til kjøp av bil.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 2. mars). Svar på henvendelse om bilstønad.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 22. juni). Korrigering av uttalelse knyttet til Bilforskriften i brev datert 02.03.22.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 23. mai). Svar på henvendelse – reiseutgifter til barn som har fått innvilget familiegjenforening.
- *Oppholdsrett, EØS og utenlandske statsborgere*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 10. februar). Svar på spørsmål om kontantstøtte og forsørgelse av barn og om lovlig opphold for EØS-borger.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 11. mai). Svar på henvendelse – oppholdsrett som familiemedlem til EØS-borger.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 12. mai). Svar på henvendelse – opphold under forutsetning av underhold.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 3. mars). Svar på henvendelse om økonomisk stønad over en lengre periode til personer uten lovlig opphold.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 2. mars). Svar på henvendelse – overgangsperiode for britiske borgere.
- *Saksbehandling, vilkår og utmåling*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 15. februar). Økonomisk stønad med vilkår i DIGISOS.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 21. januar). Svar på henvendelse om bruk av vilkår.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 10. februar). Svar på henvendelse vedr. samtykke til å utbetale økonomisk sosialhjelp til andre.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 23. september). Svar på henvendelse – adgangen til å delegere saksforberedelse og vedtaksmyndighet til private etter lov om sosiale tjenester.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 15. juni). Prisvekstens betydning for utmåling av økonomisk sosialhjelp.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 28. august). Svar på henvendelse vedr. utgifter til fertilitetsbehandling og etablering.
- *Refusjon i ytelser fra folketrygden*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 6. juni). Spørsmål knyttet til refusjon etter sosialtjenesteloven § 26, frister mm.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 12. september). Lovtolkning – refusjon.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 3. november). Treukersfristen i folketrygdloven § 22-7 – Vurdering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- *Utdanning og Kvalifiseringsprogrammet (KVP)*
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 13. januar). Svar på henvendelse om finansiering av utdanning som del av KVP-program.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023, 24. mars). Tolkning av sosialtjenesteloven og folketrygdloven – stønad til barnetilsyn for deltakere i kvalifiseringsprogram – KVP.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022, 13. januar). Svar på forespørsel om lån til finansiering av grunnskule/vidaregåande utdanning.

Håndhevelsespraksis — tilsynsrapporter

Analysen bygger på en gjennomgang av tilsynsrapporter fra statsforvaltere og Helsetilsynet for perioden 2023–2025, identifisert gjennom systematisk søk i offentlig tilgjengelige tilsynsarkiver.

Følgende rapporter er eksplisitt navngitt og sitert med konkrete funn i rapporten:

- Statsforvalteren i Trøndelag. *Tilsyn med Nav Hustadvika — økonomisk rådgivning* (2024).
- Statsforvalteren i Innlandet. *Tilsyn med Nav Løten — gjeldsrådgivning* (2025).
- [Statsforvalter]. *Tilsyn med Nav Hole — økonomisk rådgivning* (2025).
- [Statsforvalter]. *Tilsyn med Nav Vefsna — økonomisk rådgivning* (2025).
- Statsforvalteren i Møre og Romsdal. *Tilsyn med Averøy kommune* (2023).

- Statsforvalteren i Møre og Romsdal. *Tilsyn med Nav-kontorets ansvar for å ivareta barns behov — Giske kommune* (2023).
- [Statsforvalter]. *Tilsyn med Indre Fosen kommune — økonomisk rådgivning* (2024/2025).
- [Statsforvalter]. *Tilsyn med Tinn kommune — økonomisk rådgivning* (2025).
- Statsforvalteren i Vestland. *Rapport etter tilsynet med tenesta økonomisk rådgjeving — Årdal kommune* (2025).

For øvrige rapporter i analysematerialet vises til vedlegg, der kommune, år og der dette er kjent eksakt tilsynsdato fremgår.

Digitale vedlegg:

- Vedlegg 1: A1 Analysis
- Vedlegg 2: A2 Analysis
- Vedlegg 3: A3 1 Analysis
- Vedlegg 4: A3 2 Analysis
- Vedlegg 5: B1 Analysis Process inflation
- Vedlegg 6: B2 1 Analysis
- Vedlegg 7: B2 2 Analysis
- Vedlegg 8: B2 3 Analysis
- Vedlegg 9: C1 Analysis
- Vedlegg 10: C2 1 Analysis
- Vedlegg 11: C2 2 Analysis
- Vedlegg 12: C2 3 Analysis
- Vedlegg 13: D A Analysis
- Vedlegg 14: D B Analysis