

Utestenging fra Navs lokaler

9.6.2021 (2020/2680)

Et Nav-kontor i Oslo kommune besluttet å utestenge klageren fra fysisk oppmøte ved Navs lokaler i den aktuelle bydelen for en periode på tre måneder. Beslutningen var hovedsakelig begrunnet med at klageren over tid skulle ha kommet med anklager mot en bestemt saksbehandler, og at han nylig hadde levert en søknad som Nav-kontoret oppfattet som truende.

Ombudsmannen er kommet til at Nav-kontorets beslutning på flere punkter ikke er gjort i samsvar med Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer for utestenging. Klageren ble ikke gitt et tilstrekkelig klart forhåndsvarsel eller en anledning til å komme med sitt syn på saken. Utestengingen på tre måneder oversteg retningslinjenes maksimale periode på 12 uker. Beslutningen skulle vært truffet av Nav-kontorets enhetsleder, og klagerens fullmektig skulle ha fått et skriftlig svar på sin klage. Ombudsmannen mener at beslutningen på disse punktene ikke var i tråd med god forvaltningsskikk.

Ombudsmannen mener videre at det knytter seg begrunnet tvil til om Nav-kontoret gjorde en tilstrekkelig vurdering av mulige alternative reaksjonsformer og utestengingens lengde.

Ombudsmannen ber kommunen og Nav-kontoret merke seg de forholdene som er påpekt i uttalelsen for fremtidige saker.

Sakens bakgrunn

Nav X besluttet i midten av november 2019 å utestenge A, heretter klageren, fra fysisk oppmøte ved Navs lokaler i Bydel X i Oslo kommune. Utestengingen gjaldt for en periode på tre måneder.

Nav-kontoret skrev i beslutningen at klageren ved flere anledninger hadde oppført seg «svært truende» og at det var nødvendig å utestenge ham av hensyn til kontorets ansatte og brukere. Beslutningen begrunnet dette ved å vise til følgende forhold: Klageren skulle over lengre tid ha kommet med skriftlige anklager mot en bestemt saksbehandler. Som følge av dette hadde Nav-kontoret gitt klageren en skriftlig advarsel. Én uke før utestengingen leverte han likevel en søknad som inneholdt det Nav-kontoret oppfattet som en trussel. Tidligere på den dagen klageren ble utestengt, besøkte han Nav-kontoret og ble beskrevet som «rastløs og lettere agitert».

Beslutningen informerte om at klageren i utestengingsperioden kunne kontakte Nav skriftlig, elektronisk og på telefon via Nav Kontaktsenter, samt la seg representere av en fullmektig.

Gatejuristen brakte saken inn for ombudsmannen på klagerens vegne. I klagen skrev de at utestengingen var svært belastende for klageren, blant annet fordi den gjorde det vanskelig for ham å søke om økonomisk sosialhjelp. Klageren hadde vanskelig for å fylle ut søknader på papir, ikke tilgang til PC eller råd til å bruke telefon. I praksis sto Gatejuristen som fullmektig for all kommunikasjon med Nav i perioden klageren var utestengt. Klageren mente ikke å oppføre seg truende overfor Nav. Gatejuristen hadde sendt Nav en klage om utestengingen, men denne var ikke besvart skriftlig. Videre mente Gatejuristen at utestengingen på flere punkter ikke var gjort i samsvar med Navs egne retningslinjer for beslutninger om utestenging, jf. nærmere om disse i pkt. 2 under «Ombudsmannens syn på saken».

Våre undersøkelser

Klagen gjelder Oslo kommune og er derfor behandlet av setteombudsmannen. Stortinget har bestemt at sivilombudsmann Hanne Harlem i sin nåværende oppnevningsperiode – til 31. desember 2021 – er inhabil til å behandle alle slike saker. For samme periode har Stortinget valgt undertegnede som fast setteombudsmann.

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I undersøkelsen stilte vi Nav-kontoret flere spørsmål knyttet til Navs retningslinjer for beslutninger om utestenging, jf. pkt. 2 under «Ombudsmannens syn på saken». Undersøkelsen ble besvart av Oslo kommune ved Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester.

Våre første spørsmål var om klageren fikk et forhåndsvarsel og/eller adgang til å fremlegge sitt syn på saken før Nav-kontoret besluttet å utestenge ham, jf. retningslinjene pkt. 4, og om alternative reaksjonsformer var vurdert og om mulig prøvd i samsvar med retningslinjene pkt. 3.

Byrådsavdelingen svarte at klageren ble forhåndsvarslet i et brev fra Nav-kontoret sendt noen uker før utestengingen. I brevet sto det blant annet at kontoret ville «vurdere tiltak» ved trusler, sjikane

eller annen utilbørlig oppførsel. Før utestengingen forsøkte Nav-kontoret å få til en dialog med klageren, uten at dette førte til at han bedret sin oppførsel. Det var også vurdert å bytte saksbehandler for klageren, men Nav-kontoret kom frem til at dette ikke var hensiktsmessig.

Videre spurte vi om Nav-kontoret gjorde en konkret vurdering av utestengingens lengde, jf. retningslinjene pkt. 5. Vi stilte også spørsmål ved om en utestenging på tre måneder samsvarer med retningslinjene pkt. 5, som sier at en beslutning om utestenging kan gjøres for «inntil 12 uker».

Byrådsavdelingen svarte at Nav-kontoret fastsatte utestengingens lengde etter en konkret vurdering. Kontoret la vekt på at klageren over tid oppførte seg truende og sjikanerende mot bestemte ansatte samt virket truende på miljøet rundt seg. Forsøk på dialog med klageren om oppførselen hans, førte ikke til bedring. Byrådsavdelingen erkjente at utestengingen i henhold til retningslinjene pkt. 5 skulle vært begrenset til 12 uker, og at klagerens utestenging på tre måneder var én uke for lang.

Vi påpekte også at det etter retningslinjene pkt. 4 er Nav-kontorenes enhetsledere som har myndighet til å treffe beslutninger om utestenging, og spurte om beslutningen om å utestenge klageren var undertegnet av enhetslederen ved det aktuelle kontoret.

Byrådsavdelingen opplyste at praksis ved Nav-kontoret var at avdelingsleder eller fungerende avdelingsleder kunne beslutte å utestenge en bruker. Beslutningen om å utestenge klageren ble gjort av en avdelingsleder. Nav-kontoret erkjente at beslutningen skulle ha vært gjort av enhetslederen og ville legge om sin praksis.

Til sist tok vi opp at Gatejuristen skrev at de ikke fikk et skriftlig svar på sin klage om utestengingen. Byrådsavdelingen bekreftet at klagen ikke var besvart skriftlig, skrev at god forvaltningsskikk tilsa at Nav burde ha gitt et skriftlig svar, og beklaget at dette ikke var gjort.

Gatejuristen kom med sine merknader på vegne av klageren og imøtegikk byrådsavdelingens svar. De skrev blant annet at klageren ikke kjente seg igjen i beskrivelsen av hans oppførsel som truende og sjikanerende. Klageren mente også at det ikke var riktig at Nav-kontoret forsøkte å få i stand en dialog med ham før utestengingen.

Ombudsmannens syn på saken

1. Innledende bemerkninger

Ombudsmannen vil generelt bemerke at det er med god grunn Nav-kontorene legger stor vekt på sikkerheten til sine ansatte og brukere. Det er ikke akseptabelt å gjøre hæververk på Nav-kontorer eller trakassere, true eller utøve vold mot Navs ansatte eller andre som er til stede ved kontorene. I noen tilfeller kan det av hensyn til sikkerheten være nødvendig å utestenge en person fra Navs lokaler. Utestenging er samtidig en alvorlig og inngripende reaksjon mot personer som har behov for selv å

kunne møte frem på Nav-kontoret. Beslutninger om utestenging og saksbehandlingen knyttet til disse må gjøres i tråd med god forvaltningsskikk.

Byrådsavdelingen har sammen med svaret på undersøkelsen sendt ombudsmannen kopier av saksdokumentene den og Nav-kontoret anså som relevante. For øvrig har de faktiske forholdene utestengingen bygger på, ikke vært gjenstand for undersøkelser herfra. Grunnen til dette er at ombudsmannens skriftlige saksbehandling er mindre egnet til å klarlegge faktiske forhold.

2. Det rettslige utgangspunktet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har etter samarbeid med KS fastsatt «Retningslinjer for beslutning om sikkerhetstiltaket 'utestenging'», sist oppdatert 13. mai 2016. Retningslinjene ble gjort gjeldende fra mai 2016 og innholdet er delvis publisert på Navs nettsted.

Tidligere har ombudsmannen omtalt retningslinjene i et publisert referat av et avsluttende brev 2. august 2016 (SOM-2015-169) og i uttalelsen 19. januar 2017 (SOM-2016-1175). Ombudsmannen uttalte i den sistnevnte saken at det ikke var nevneverdige innsigelser mot de rettslige standpunktene retningslinjene bygger på, og at retningslinjenes krav til saksbehandlingen samsvarer med det som ellers følger av de ulovfestede kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

3. Forhåndsvarsel, kontradiksjon og alternative reaksjonsformer

Retningslinjene pkt. 4 sier at brukeren «[s]å sant det er mulig skal [...] få et forhåndsvarsel, og gis anledning til å fremlegge sitt syn på saken før beslutning fattes».

Nav-kontoret sendte et brev til klageren noen uker før utestengingen, der det blant annet sto at Nav ville «vurdere tiltak» ved trusler, sjikane eller annen utilbørlig oppførsel. Byrådsavdelingen har i svaret på undersøkelsen ikke gitt opplysninger om at klageren utover dette fikk et forhåndsvarsel eller en oppfordring til å komme med sitt syn på saken.

Etter ombudsmannens syn ga ikke Nav-kontoret klageren et tilstrekkelig klart forhåndsvarsel om utestengingen. Retningslinjene pkt. 4 om forhåndsvarsel må forstås ut fra sin sammenheng som del av et sett retningslinjer om utestenging. Dette tilsier at forhåndsvarselet på en tydelig måte må opplyse brukeren om at han eller hun kan bli utestengt fra Nav. En slik forståelse støttes av at utestenging som nevnt er en alvorlig og inngripende reaksjon, noe som også er fremhevet i retningslinjene pkt. 3.

Det fremstår videre ut fra byrådsavdelingens svar ikke som at Nav-kontoret ga klageren en tilstrekkelig mulighet til å komme med sitt syn på saken før utestengingen. Ordlyden «gis anledning» i retningslinjene pkt. 4 tilsier at Nav-kontoret så sant det er mulig aktivt skal gi brukeren en oppfordring til å komme med sitt syn. Hensynet til sakens opplysning taler også for en slik forståelse. Det kan ikke anses tilstrekkelig at klageren fikk brevet om at Nav-kontoret ville «vurdere tiltak» og ellers kunne komme med sitt syn på eget initiativ.

Slik saken er opplyst for ombudsmannen, ser det ut til at Nav-kontoret hadde mulighet til å gi klageren både et forhåndsvarsel og en anledning til å uttale seg. Beslutningen om å utestenge klageren ble tatt etter at han gikk hjem fra Nav-kontoret den aktuelle dagen, og ikke som ledd i en mer akutt situasjon. Unnlattelsen av å gi klageren et tilstrekkelig klart forhåndsvarsel og en anledning til å komme med sitt syn, var derfor et brudd på retningslinjene pkt. 4.

Retningslinjene pkt. 3 sier at alternative reaksjonsformer alltid skal være vurdert og om mulig prøvd før Nav utestenger en bruker. Som eksempler på alternative reaksjonsformer nevner retningslinjene blant annet at Nav kan gi brukeren en advarsel, be brukeren om å forlate lokalet, bytte av saksbehandler eller beskyttelsestiltak i lokalene.

Byrådsavdelingen har vist til brevet Nav-kontoret sendte klageren om at det ville «vurdere tiltak», at kontoret forsøkte å gå i dialog med klageren uten at det bedret situasjonen og at bytte av saksbehandler ble vurdert. Nav-kontoret fant imidlertid at et bytte av saksbehandler ikke var hensiktsmessig. Gatejuristen har skrevet til ombudsmannen at klageren ikke er enig i at Nav-kontoret forsøkte å få i gang en dialog før utestengingen. Gatejuristen har også opplyst at både de og klageren i tiden før utestengingen skal ha uttrykt et ønske om bytte av saksbehandler. Etter at klageren fikk en ny saksbehandler våren 2020, skal han være mer fornøyd med sin kontakt med Nav-kontoret.

Utover opplysningene i byrådsavdelingens svar, er det ikke skriftlig dokumentasjon i saken som viser hvordan Nav-kontoret vurderte alternative reaksjonsformer før det besluttet å utestenge klageren. Det er derfor ikke tilstrekkelig grunnlag til å konkludere om Nav-kontorets vurdering var grundig nok, eller om alternative reaksjonsformer skulle ha vært forsøkt. Ombudsmannen mener det her knytter seg begrunnet tvil til om beslutningen var i samsvar med retningslinjene pkt. 3, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd.

4. Utestengingens lengde

Retningslinjene pkt. 5 sier at beslutninger om utestenging skal være tidsbegrenset og kan gjelde for «inntil 12 uker».

Nav-kontoret utestengte klageren for en periode på tre måneder. Dette tilsvarte en utestenging på noe over 13 uker. Byrådsavdelingen har erkjent at utestengingens lengde ikke er i samsvar med retningslinjene pkt. 5.

Ombudsmannen finner det klart at Nav-kontoret utestengte klageren for en lengre periode enn det retningslinjene gir adgang til. Ordlyden i retningslinjene pkt. 5 er «inntil 12 uker», og retningslinjenes system er at det ved behov for forlenging utover dette skal gjøres en ny beslutning. I lys av reaksjonens alvorlige og inngripende karakter kan det ikke være rom for en utvidende tolking. Nav-kontorets beslutning om å utestenge klageren i tre måneder var derfor et brudd på retningslinjene pkt. 5.

Retningslinjene pkt. 5 sier også at utestengingens lengde «skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle [...] ut fra trusselbildet og faren for gjentakelse, og hva som er bakgrunnen for utestengelsen».

Nav-kontoret tok sikte på å utestenge klageren for den maksimale perioden retningslinjene tillater for én enkelt beslutning. Den skriftlige beslutningen var begrunnet med de forholdene som er gjengitt under «Sakens bakgrunn» ovenfor. Byrådsavdelingen har i svaret på undersøkelsen skrevet at Nav-kontoret fastsatte lengden etter en konkret vurdering av gjentakelsesfaren og bakgrunnen for utestengingen. Det er særlig vist til at klageren skal ha oppført seg truende og sjikanerende mot en bestemt ansatt ved Nav-kontoret og virket truende på det øvrige miljøet rundt seg, og at forsøk på dialog ikke førte til bedring.

Utover opplysningene i Nav-kontorets beslutning og redegjørelsen i byrådsavdelingens svar er det ikke skriftlig dokumentasjon i saken som viser hvordan Nav-kontoret vurderte utestengingens lengde. Slik saken er opplyst for ombudsmannen, fremstår det uklart om det var nødvendig å utestenge klageren for retningslinjenes maksimale periode. Ombudsmannen mener det knytter seg begrunnet tvil til om Nav-kontoret gjorde en tilstrekkelig konkret vurdering av utestengingens lengde, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd og retningslinjene pkt. 5.

5. Beslutningsmyndighet og manglende svar

Retningslinjene pkt. 4 sier at «[d]et er enhetens leder som er gitt myndighet til å vurdere og fatte beslutning om utestenging».

Beslutningen om å utestenge klageren ble gjort av en av Nav-kontorets avdelingsledere. Ombudsmannen forstår svaret på undersøkelsen slik at både byrådsavdelingen og Nav-kontoret erkjenner at beslutningen i henhold til retningslinjene skulle ha vært gjort av enhetslederen.

Ombudsmannen finner det klart at avdelingslederen i henhold til retningslinjene pkt. 4 ikke hadde adgang til å utestenge klageren. Retningslinjene må forstås slik at det for kommunale Nav-kontorer bare er enhetslederen, eventuelt fungerende enhetsleder, som kan treffe beslutninger om utestenging.

Videre sier retningslinjene pkt. 6 at utestengte brukere kan sende en såkalt serviceklage til Nav angående utestengingen. Serviceklager fungerer som en måte brukerne kan klage på hvordan de har opplevd kontakten med Nav. En serviceklage fører imidlertid ikke til at det blir gjort noen ny prøving av beslutningen.

Gatejuristens klage ble ikke besvart skriftlig. Byrådsavdelingen har erkjent at god forvaltningsskikk tilsier at Gatejuristen burde fått et skriftlig svar og beklaget at dette ikke ble gitt.

Slik ombudsmannen ser det, bygger henvisningen til serviceklageordningen i retningslinjene pkt. 6 klart nok på en forutsetning om at slike klager skal besvares skriftlig av Nav. Helt generelt må den som sender en klage til Nav kunne forvente å få et skriftlig svar, jf. også forutsetningsvis forvaltningsloven § 11 a og Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til denne, R36-00, som nevner

serviceklager. Det var ikke i samsvar med retningslinjene pkt. 6 at Nav-kontoret unnlot å besvare Gatejuristens klage skriftlig.

6. God forvaltningsskikk

Ombudsmannen har i uttalelsen 19. januar 2017 (SOM-2016-1175) som nevnt lagt til grunn at saksbehandlingskravene i Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer for beslutninger om utestenging samsvarer med det som ellers følger av de ulovfestede kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Retningslinjene skal blant annet fremme rettssikkerhet og likebehandling, jf. retningslinjene pkt. 1. Navs brukere må kunne forvente at Nav-kontorene følger etatens egne retningslinjer.

Nav-kontorets beslutning om å utestenge klageren er på flere punkter ikke gjort i samsvar med retningslinjene. Det synes ikke å være spesielle forhold ved denne saken som kan forklare at retningslinjene ikke ble fulgt. Ombudsmannen mener at beslutningen på disse punktene ikke var i tråd med god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at Nav-kontorets beslutning om å utestenge klageren på flere punkter ikke er gjort i samsvar med Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer. Klageren ble ikke gitt et tilstrekkelig klart forhåndsvarsel eller en anledning til å komme med sitt syn på saken, jf. retningslinjene pkt. 4. Utestengingen på tre måneder oversteg retningslinjenes maksimale periode på 12 uker, jf. retningslinjene pkt. 5. Beslutningen skulle vært truffet av Nav-kontorets enhetsleder, og Gatejuristen skulle fått et skriftlig svar på sin klage, jf. retningslinjene pkt. 4 og 6.

Ombudsmannen mener at beslutningen på disse punktene ikke var i tråd med god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Ombudsmannen mener videre at det knytter seg begrunnet tvil til om Nav-kontoret gjorde en tilstrekkelig vurdering av mulige alternative reaksjonsformer og utestengingens lengde, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd og retningslinjene pkt. 3 og 5.

Ombudsmannen ber byrådsavdelingen og Nav-kontoret merke seg de forholdene som er påpekt i uttalelsen for fremtidige saker.

En kopi av uttalelsen er sendt Arbeids- og velferdsdirektoratet til orientering som ansvarlig for retningslinjene om utestenging.

9.6.2021 (2020/2680)