

Dekning av sakskostnader ved omgjøring av vedtak om hjelpestønad

19.5.2022 (2022/1533)

Saken gjelder krav om dekning av sakskostnader i forbindelse med omgjøring av vedtak om hjelpestønad. Hjelpestønad kan ytes noen som på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, har behov for særskilt tilsyn og pleie. I denne saken var det opplyst på et skjema til Nav at klageren hadde en rekke praktiske behov, som matlaging og annet husarbeid, og at klageren var 100 % sengeliggende. I beskrivelsen fra klagerens fastlege sto det at foreldrene «stiller henne døgnet rundt», og at hun var «fullstendig avhengig av hjelp». Nav Arbeid og ytelser avslo søknaden og begrunnet dette med at søknaden inneholdt opplysninger om behov for hjelp til praktiske gjøremål og ikke opplysninger om et behov for ekstra tilsyn og pleie. Etter at klagerens foreldre, ved hjelp av advokat, ga en nærmere redegjørelse for klagerens hjelpebehov i klagerunden, ble vedtaket omgjort og klageren fikk innvilget hjelpestønad.

Den som får et vedtak endret til gunst for seg, har krav på dekning av nødvendige sakskostnader for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Det er en forutsetning for slik dekning at endringen ikke skyldes forhold utenfor forvaltningens kontroll. Skyldes omgjøringen nye opplysninger som belyser forholdene på vedtakstidspunktet, vil en part normalt ha krav på dekning av sakskostnader

dersom forvaltningen ikke har oppfylt sin veiledningsplikt eller utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11 og § 17. Ombudet er kommet til at klagerens foreldre ikke fikk tilstrekkelig veiledning, og at saken ikke var tilstrekkelig utredet da Nav Arbeid og ytelse traff sitt vedtak. Nav må ved vurderingen av veilednings- og utredningspliktens rekkevidde avveie denne mot effektivitet, ressursbruk og ansvaret for å avgjøre saken uten ugrunnet opphold. I dette tilfellet skulle Nav Arbeid og ytelse ha foretatt nærmere undersøkelser på bakgrunn av opplysningene som kom frem i skjemaet for søknad om hjelpestønad og veiledet klagerens foreldre nærmere om hvilke opplysninger som var relevante for spørsmålet om innvilgelse av stønaden, jf. forvaltningsloven § 11 og § 17. Når dette ikke var gjort, skyldes ikke omgjøringsvedtaket til gunst for klageren forhold utenfor forvaltningens kontroll, jf. forvaltningsloven § 36 første ledd.

Sivilombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere sakskostnadskravet på nytt.

Sakens bakgrunn

Foreldrene til A (heretter klageren) søkte 28. februar 2019 Nav om hjelpestønad etter folketrygdloven (ftrl) § 6-4 på vegne klageren. Søknaden ble innlevert til Nav lokalt den 29. mars 2019. Den ble skrevet på skjema utarbeidet for dette formålet.

Klagerens foreldre hadde et møte med Nav lokalt i forbindelse med innlevering av den første søknaden. Foreldrene var da i 80-årene, og den ene forelderen var av utenlandsk opprinnelse. I søknadsskjemaet om hjelpestønad som de fylte ut, het det at hensikten med beskrivelsen av hjelpebehovet var «å få frem ekstra hjelpebehov i forhold til friske personer». I søknadsskjemaet hadde moren beskrevet en rekke praktiske behov, som matlaging og annet husarbeid. I tillegg fremkom det at moren «[s]etter opp infrarød lampe på bena» til klageren. I søknadsskjemaet fremkom det også at klageren led av ME, var 100 % sengeliggende og at hun så vidt greide å gå

til badet. I beskrivelsen fra klagerens fastlege sto det at foreldrene «stiller henne døgnet rundt», og at hun er «fullstendig avhengig av hjelp».

Søknaden ble avslått av Nav Arbeid og ytelse 7. november 2019. I begrunnelsen fremgikk det at hjelpestønad ytes når det er foreligger behov for ekstra tilsyn og pleie, men at hjelp til praktiske gjøremål som matlaging og klesvask, ikke er omfattet. Nav Arbeid og ytelse vurderte det slik at søknaden og legerklæringen ga opplysninger om behov for hjelp til praktiske gjøremål.

Klageren og hennes foreldre fikk bistand av advokat i forbindelse med klagen. Nav Arbeid og ytelse opprettholdt sitt avslag, men Nav Klageinstans omgjorde vedtaket 1. september 2020. I omgjøringsvedtaket viste Nav Klageinstans til at opplysninger som kom inn i klagerunden, sannsynliggjorde at klagerens hjelpebehov var av en slik art og omfang at vilkårene for hjelpestønad var oppfylt.

Advokat Ingrid Løken Kallelid krevde på vegne av klageren sakskostnader etter forvaltningsloven (fvl.) § 36. Nav Klageinstans avslo kravet under henvisning til at omgjøringen av vedtaket skyldtes nye forhold som var utenfor forvaltningens kontroll. Etter klage opprettholdt Arbeids- og velferdsdirektoratet avslaget 20. juli 2021. Direktoratets grunnlag for å avslå kravet om sakskostnader var at omgjøringsvedtaket, der Nav Klageinstans finner at vilkårene i ftrl. § 6-4 er oppfylt, skyldes «forhold (...) utenfor forvaltningens kontroll», jf. fvl. § 36 første ledd. Direktoratet la til grunn at omgjøringen skyldtes nye opplysninger som ble kjent i klageomgangen, at saken var forsvarlig utredet underveis og at det ikke forelå noe brudd på utredningsplikten etter fvl. § 17. Videre la direktoratet til grunn at veiledningen i søknadsskjemaet og på nav.no om hjelpestønad er forsvarlig, slik at veiledningsplikten etter fvl. § 11 var ivaretatt.

Advokat Kallelid klaget direktoratets avslag om dekning av sakskostnader til ombudet. I klagen ble det anført at omgjøringen bygget på forhold som var innenfor forvaltningens kontroll.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken, og stilte spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til forståelsen av det såkalte kontrollunntaket i fvl. § 36.

Ombudet ba direktoratet om å redegjøre for om Nav lokalt, i sitt møte med klagerens foreldre, hadde oppfordring til å veilede ytterligere om hvilke forhold som kunne danne grunnlag for hjelpestønad. Vi ba direktoratet svare på om veiledningsplikten etter fvl. § 11 var overholdt i denne saken. Dersom direktoratet mente at veiledningsplikten ikke var overholdt, ba vi direktoratet svare på om den mangelfulle veiledningen medførte at forholdene som førte til omgjøringen likevel er utenfor forvaltningens kontroll? Direktoratet ble også bedt om å redegjøre for om Nav, i lys av opplysningene de hadde tilgjengelig, hadde oppfordring til å utrede saken ytterligere før vedtak ble truffet, jf. fvl. § 17.

Direktoratet svarte at veilederen som hadde bistått klagerens foreldre på det lokale Nav-kontoret, opplyste at foreldrene hadde møtt opp med en ferdig utfylt søknad. Den eneste delen som veileder fylte ut i søknaden, var påskriften om at klager søkte hjelpestønad tre måneder tilbake i tid. Veilederen kunne ikke huske at de i samtalen gikk nøye inn på hva som utgjør

«pleie», men han oppfordret til å kontakte klagers fastlege om en legeerklæring inneholdende de samme punktene som etterspørres i søknadsskjemaet for hjelpestønad. Da foreldrene senere leverte legeerklæringen, vurderte veilederen det slik at de sammenfallende opplysningene i søknaden og legeerklæringen om omfanget av klagers hjelpebehov, samt at hun for det meste var sengeliggende, var tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at klager hadde rett til hjelpestønad.

Direktoratet la i lys av dette til grunn at Nav lokalt overholdt veiledningsplikten i møte med foreldrene til klager i denne saken. Det er stor pågang i publikumsmottakene på Nav-kontorene, og veilederne må på kort tid ta stilling til veiledningsbehov og gi forsvarlig veiledning. Det at Nav Arbeid og ytelse, som har vedtakskompetanse i slike saker, vurderte saken annerledes enn veilederen i Nav lokalt, er ikke uvanlig, og innebærer ikke at veiledningsplikten ikke er oppfylt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet la videre til grunn at også Nav Arbeid og ytelse hadde oppfylt både veilednings- og utredningsplikten sin. Nav Arbeid og ytelse tok stilling til saken utfra en fullstendig utfylt søknad signert av klager, samt en legeerklæring gitt i anledning saken om hjelpestønad som underbygget opplysningene i søknaden. I lys av dette mener direktoratet at de faktiske forholdene syntes tilstrekkelig klarlagt og ikke ga Nav oppfordring til å innhente ytterligere opplysninger eller presiseringer. Klageren tok etter innlevering av søknaden ikke kontakt med Nav for andre formål enn spørsmål om status og saksbehandlingstid. Etter direktoratets vurdering var det ingenting i søknaden som ga Nav oppfordring til å veilede klager eller klagerens foreldre ytterligere av eget tiltak. Nav bedriver masseforvaltning og en søknad skal først og fremst behandles i vedtaks form, noe som gjorde det riktig å avgjøre saken ved å fatte vedtak om avslag. Klager hadde klagemulighet på vedtaket og benyttet seg av denne, samt av retten til å la seg bistå av fullmektig.

Direktoratet svarte avslutningsvis at dersom veiledningsplikten ikke hadde vært overholdt, ville dette kunne anses som et forhold innenfor forvaltningens kontroll etter forvaltningsloven § 36.

Klagerens advokat fastholdt i merknader til direktoratets redegjørelse at Nav ikke hadde oppfylt sin veilednings- og utredningsplikt i saken, og at klageren derfor har rett til å få dekket sine sakskostnader.

Sivilombudets syn på saken

Saken gjelder om klageren har krav på å få dekket sine sakskostnader i medhold av forvaltningsloven (fvl.) § 36.

En part må normalt selv dekke egne kostnader ved behandlingen av en forvaltningssak. Bakgrunnen for dette er at forvaltningen både har en veiledningsplikt etter fvl. § 11 og en utrednings- og informasjonsplikt etter fvl. § 17. Forvaltningsloven § 36 inneholder en særregel om dekning av sakskostnader. Det følger av bestemmelsens første ledd at den som får et vedtak endret til gunst for seg, har krav på dekning av nødvendige sakskostnader for å få endret vedtaket. En forutsetning for slik dekning er at endringen ikke skyldes partens eget forhold eller «forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll». Dette vilkåret kalles ofte for «kontrollvilkåret».

Høyesterett behandlet kontrollvilkåret etter fvl. § 36 i sak HR-2021-2552-A. Saken gjaldt krav om sakskostnader etter endring til gunst av vedtak om avslag på uførepensjon. Dommen avklarer prinsipielle rettsspørsmål om tolkningen av kontrollvilkåret. Den har klar overføringsverdi til vår sak selv om vår sak gjelder vilkår for rett til hjelpestønad.

I avsnitt 56-58, oppsummerte Høyesterett kontrollvilkåret på følgende måte, etter først å ha gjennomgått relevante rettskilder på området:

«Endring av et vedtak som skyldes feil i saksbehandlingen, lovanvendelsen eller andre ugyldighetsgrunner ligger innenfor forvaltningens kontroll og gir derfor grunnlag for dekning av sakskostnader etter forvaltningsloven § 36. Også omgjøring som skyldes en endret hensiktsmessighetsvurdering – et annet skjønn – vil normalt ligge innenfor kontrollsfæren. Det samme gjelder nye eller endrede rettslige, faglige eller politiske hensyn.

For nye opplysninger om faktiske forhold må det skilles mellom faktiske omstendigheter som har kommet til etter at det opprinnelige vedtaket ble truffet, og nye opplysninger om forholdene slik de var på vedtakstidspunktet.

Dersom omgjøringen skyldes at de faktiske forholdene har endret seg etter vedtakstidspunktet, er det som hovedregel ikke grunnlag for å tilkjenne sakskostnader. Men det må gjøres unntak der forvaltningen selv hadde kontroll over de faktiske omstendighetene som ledet til det endrede vedtaket. Skyldes omgjøringen opplysninger som belyser forholdene på vedtakstidspunktet, vil en part normalt ha krav på dekning av sakskostnader dersom forvaltningen ikke har oppfylt sin utredningsplikt.»

De samme utgangspunktene ble for øvrig også lagt til grunn i Sivilombudets uttalelser 13. oktober 2020 (SOM-2020-1657) og 3. januar 2019 (SOM-2016-2471).

I tillegg til spørsmålet om forvaltningen har oppfylt sin veiledningsplikt etter fvl. § 11, vil det også være spørsmål om utredningsplikten etter fvl. § 17 er oppfylt. Forvaltningens veiledningsplikt og utredningsplikt vil ofte være to sider av samme sak, og vil samlet bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst. I juridisk teori, Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 2011, s. 224, er samspillet mellom utredningsplikten og veiledningsplikten f.eks. uttrykt på følgende måte:

«Det kan være et slags vekselspill mellom veiledningsplikten etter § 11 og utredningsplikten etter § 17. Veiledningsplikten betyr i utgangspunktet at forvaltningen plikter å gi parten hjelp og opplysninger. Utredningsplikten innebærer at forvaltningen plikter å legge forholdene til rette for at saken er forsvarlig opplyst i faktisk henseende før vedtak treffes. Dersom forvaltningen sitter med informasjon som parten har gitt, men ikke på den foreskrevne måte, f.eks. i et obligatorisk deklarasjonsskjema, vil den ha valget mellom å veilede parten om at opplysningene må innføres i skjemaet, eller selv å lete frem opplysningene fra det øvrige materiale parten har fremlagt for forvaltningen. Derimot vil det normalt være uholdbart å se bort fra de opplysninger parten vitterlig har forelagt organet, bare fordi disse ikke er gitt i den ordnede form på skjemaet e.l.»

Om veiledningsplikten og utredningsplikten er oppfylt må i alle tilfeller vurderes individuelt og konkret i den enkelte sak.

I vår sak av slo Nav Arbeid og ytelses en søknad om hjelpestønad fordi vilkåret i ftrl. § 6-4 om «behov for særskilt tilsyn og pleie» ikke var dokumentert oppfylt. I søknadskjemaet om hjelpestønad fremkom det at klageren var 100 % sengeliggende og så vidt greide å gå på badet. I den vedlagte erklæringen fra fastlegen sto det at foreldrene «stiller henne døgnet rundt», og at hun var «fullstendig avhengig av hjelp». Klagerens mor hadde i skjemaet også beskrevet en rekke praktiske hjelpebehov, som matlaging og annet husarbeid, samt at moren «[s]etter opp infrarød lampe på bena» til klageren. Nav Arbeid og ytelses av slo i lys av de ovennevnte opplysningene søknaden med den begrunnelse at hjelpestønad ytes når det er foreliggende behov for ekstra tilsyn og pleie, og at hjelp til praktiske gjøremål som matlaging og klesvask ikke er omfattet.

Nav Klageinstans omgjorde Nav Arbeid og ytelses vedtak og innvilget hjelpestønad etter at advokat Kallelid oversendte ytterligere beskrivelser av klagerens hjelpebehov i klageomgangen. Både klageren og Nav synes å ha lagt til grunn at det kom frem nye opplysninger av betydning i forbindelse med klagen, noe ombudet tar til etterretning. Spørsmålet her er om omgjøringen til gunst for klageren skyldtes mangelfull veiledning og utredning og derved forhold innenfor Navs kontroll.

Omfanget av klagerens helsemessige utfordringer syntes klarlagt allerede på søknadstidspunktet, ved at det kom frem av søknaden og legeerklæringen at hun hadde en MELidelse, var 100 % sengeliggende, ble stelt døgnet rundt og var fullstendig avhengig av hjelp. De nye opplysningene Nav Klageinstans fikk gjennom utfyllende klage og merknader med bilag fra advokaten, var en nærmere beskrivelse av hvilken hjelp klageren hele tiden hadde fått av sine foreldre som følge av klagerens helsetilstand. Omgjøringen skyldtes derfor opplysninger som belyste forholdene på vedtakstidspunktet. Som det følger av Høyesteretts avgjørelse omtalt ovenfor, vil spørsmålet om endringen skyldes forhold utenfor eller innenfor forvaltningens kontroll i slike tilfeller avhenge av om forvaltningen hadde oppfylt sin veilednings- og utredningsplikt.

Det følger av fvl. § 17 første ledd, første setning at «[f]orvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Det er sikker rett at ordlyden ikke skal forstås helt bokstavelig. Omfanget av utredningsplikten vil blant annet avhenge av sakens art og eventuelt hvor inngripende det aktuelle vedtaket vil være jf. f.eks. HR-2017-2376-A avsnitt 33-36, ombudets uttalelse 18. juni 2018 (SOM-2017-2893) og uttalelse 13. oktober 2020 (SOM-2020-1657). Av uttalelsene følger det også at «[i] enkelte tilfeller kan utredningsplikten derfor innebære at forvaltningen må innhente ytterligere opplysninger fra parten for å få et tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag.»

I forarbeidene til fvl. § 17, Forvaltningskomiteens innstilling i NUT 1958: 3 side 161, står det at «[f]ormålet med saksforberedelsen er å skaffe til veie alt det materiale av faktisk og rettslig art som er nødvendig for sakens avgjørelse.» I dette ligger det bl.a. at kravet til utredning må ta utgangspunkt i de konkrete spørsmålene som forvaltningen skal ta stilling til i den enkelte saken, jf. HR-2017-2376-A avsnitt 35.

For å kunne vurdere om Nav oppfylte sin utredningsplikt i denne saken må det også ses hen til rettsområdet saken gjelder og regelverket som regulerer innvilgelse av hjelpestønad; folketrygdloven. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ved tidligere anledning lagt til grunn at vedtak etter folketrygdloven er av en slik art at det antas å måtte stilles høye krav til sakens opplysning. Ombudet er enig med direktoratet i dette. Den generelle utredningsplikten etter fvl. § 17 må også ses i sammenheng med ftrl. § 21-4 som gir Nav rett til å innhente de opplysninger som er «nødvendige» for å kontrollere om vilkårene for en ytelse er oppfylt.

Navs utredningsplikt må også balanseres mot søkerens opplysningsplikt og medvirkningsansvaret i ftrl. § 21-3 første ledd. Den som ønsker en trygdeytelse, må søke, sannsynliggjøre og i utgangspunktet dokumentere at vilkårene for ytelsen er oppfylt. For å kunne gjøre dette på en hensiktsmessig måte vil den som søker om en ytelse ofte være avhengig av veiledning fra Nav.

Navs veiledningsplikt er regulert i forvaltningsloven § 11, jf. folketrygdloven § 21-1. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser i bestemte saker på best mulig måte. Veiledningsplikten omfatter både det å gi svar på konkrete forespørsler fra borgere og å gi opplysninger av eget tiltak. Omfanget av veiledningen må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. Ved behandlingen av konkrete saker har Nav et selvstendig ansvar for av eget tiltak å vurdere partens behov for veiledning, jf. fvl. § 11 annet ledd første punktum. 'Av bestemmelsens fjerde ledd andre og tredje setning følger det at «[i]nneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres».

Veiledningsplikten innebærer ikke bare å svare på konkrete spørsmål fra partene. Det kan ofte være grunn til å gi opplysninger av eget tiltak, f.eks. om mangler ved innsendte søknader eller om regler som det har betydning for parten å kjenne til, jf. Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2018 s. 208, Juridika.

Sivilombudets omfattende praksis på området for forvaltningens veiledningsplikt er sammenfattet på følgende måte i Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019 s. 338, Juridika:

«Veiledningens omfang må tilpasses den enkeltes behov. Dette fremgår bl.a. av plikten i § 11 fjerde ledd til å gjøre oppmerksom på feil eller misforståelser. Det er flere eksempler fra ombudsmannens praksis hvor folk har søkt om ytelser, men ikke gitt opplysninger på den riktige måten. Kanskje søknaden er ufullstendig, eller det er andre ting som tyder på at søkeren har misforstått. Formelt sett er da kravene til å få ytelsen kanskje ikke oppfylt, fordi det f.eks. kan kreves at det skal søkes på særlige skjema. Når slike tilfeller har kommet inn for ombudsmannen, har han kritisert forvaltningen ut fra reglene om veiledningsplikt og krevd at forvaltningen må gjøre oppmerksom på feil eller misforståelser, slik at den enkelte får adgang til å rette opp disse. Reglene om veiledningsplikt tilsier, sammen med god forvaltningsskikk, at en sak i slike tilfelle ikke avslås, men at det blir gitt veiledning.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn at Nav hadde oppfylt både sin veiledningsplikt og sin utredningsplikt i denne saken. Direktoratet la særlig vekt på at det er stor pågang i publikumsmottakene på Nav-kontorene, og veilederne må på kort tid ta stilling til veiledningsbehov og gi forsvarlig veiledning. Direktoratet har også vist til at Nav Arbeid og ytelser tok stilling til saken utfra en fullstendig utfylt søknad og en legeerklæring gitt i anledning saken. I tillegg pekte direktoratet på at Nav bedriver masseforvaltning, og at en søknad skal først og fremst behandles i vedtaks form, noe som gjorde det riktig å avgjøre saken ved å fatte vedtak om avslag. Direktoratet har også vist til at Navs veileder vurderte at de sammenfallende opplysningene i søknaden og legeerklæringen om omfanget av klagers hjelpebehov, og at hun for det meste var sengeliggende, var tilstrekkelig til å sannsynliggjøre at klager hadde rett til hjelpestønad.

Ut over at Nav driver masseforvaltning har ikke direktoratet påberopt særlige kapasitetsutfordringer som på tidspunktet da klagerens søknad om hjelpestønad ble behandlet, tilsier at Nav ikke hadde kapasitet til å gi nærmere veiledning. Navs rolle som masseforvalter av sentrale velferdsrettigheter for svært mange, kan snarere tilsi større krav til at Nav har kjennskap om regler av betydning for Navs brukere og formidler dette via veiledninger og rundskriv til saksbehandlere, jf. også ombudets uttalelse 30. april 2021 (SOM-2020-3241).

Direktoratet henviser til at klageren etter innlevering av søknaden ikke tok kontakt med Nav for andre formål enn spørsmål om status og saksbehandlingstid. Av den grunn hadde ikke Nav en oppfordring fra klager til da å vurdere søknadskravets nærmere berettigelse. Ombudet presiserer likevel at Nav er forpliktet til å gi veiledning ikke bare ved «forespørsel fra en part», men også av «eget tiltak» og der «sakens art eller partens forhold» gir grunn til det. Veiledningen skal blant annet omfatte at forvaltningen gir beskjed når en henvendelse inneholder «feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette», jf. fvl. § 11 fjerde ledd. Der en part ber om veiledning eller stiller et konkret spørsmål, vil det ikke være tvil om at Navs veiledningsplikt er utløst. I de øvrige tilfellene, beror det på en konkret vurdering av sakens art og partens forhold om Nav har plikt til å gi veiledning av eget tiltak.

Ombudet er enig i at Nav, ved vurderingen av både veiledningsplikten og utredningspliktens rekkevidde, må avveie denne mot effektivitet, ressursbruk og ansvaret for å avgjøre saken «uten ugrunnet opphold», jf. ftrl. § 21-10.

Den utfylte søknaden i skjemaet om hjelpestønad inneholdt ifølge Nav ikke tilstrekkelig informasjon til at vilkårene for hjelpestønad måtte anses som dokumentert oppfylt. Etter ombudets syn tilsa tvert imot opplysningene i skjemaet og den vedlagte legeerklæringen om klagerens helsetilstand, klart at det var grunn til å stille spørsmål ved om de konkrete opplysningene som ble gitt i søknaden var de mest relevante og dekkende for de faktiske forhold. Særlig opplysningene om at klageren var 100 % sengeliggende og trengte hjelp til alt, kunne tilsi at det arbeid foreldrene utførte var slik «særlig pleie og tilsyn» som må til for at vilkårene for hjelpestønad etter ftrl. § 6-4 er oppfylt. Dette taler for at Nav burde ha fulgt opp opplysningene nærmere. Klagerens foreldre skulle derfor i møtet med Navs saksbehandler, eller på annen måte, fått ytterligere eller bedre veiledning for å kunne presisere hvilke av klagerens

hjelpebehov og foreldrenes aktiviteter, som var relevante for spørsmålet om innvilgelse av hjelpestønad.

Ifølge Nav mente veileder på Nav-kontoret at opplysningene i søknaden var tilstrekkelig for å innvilge hjelpestønad. Selv om det kan forklare hvorfor vedkommende ikke ga ytterligere veiledning, er det avgjørende om Nav som sådan oppfylte veilednings- og utredningsplikten sett i lys av hva de krav det besluttede organ, her Nav Klageinstans, stiller.

Direktoratet har vist til at Navs brukere har klage- og ankerett, og kan la seg bistå av advokat, slik klageren gjorde i denne saken. Dette er en viktig rettighet for Navs brukere. For retten til sakskostnader etter fvl. § 36, er det likevel ikke avgjørende at klageren har mulighet til å få endret et avslag på en ytelse ved å klage. Selv om ytelsen blir innvilget fra søknadstidspunktet, kan nødvendige utgifter for å få endret vedtaket likevel ha påløpt i mellomtiden. Da er det uansett vilkårene i fvl. § 36 første ledd som blir avgjørende for sakskostnadskravet.

Opplysningene i saken kan også tilsi at Nav vurderer om søknadsskjemaet som brukes i dag, er utformet med spørsmål som er gode nok til at bruker forstår hvilke opplysninger som er relevante for å ha krav på hjelpestønad etter ftrl. § 6-4.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at klagerens foreldre ikke fikk tilstrekkelig veiledning og at saken ikke var godt nok opplyst da Nav Arbeid og ytelse traff sitt vedtak. Nav må ved vurderingen av veilednings- og utredningsplikten rekkevidde avveie denne mot effektivitet, ressursbruk og ansvaret for å avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Der opplysningene Nav har, klart tilsier at det er grunn til å stille spørsmål ved om opplysningene både er de mest relevante og dekkende for de faktiske forhold, vil Nav normalt måtte veilede eller på annen måte utrede om bruker på annet relevant grunnlag kan ha rett på ytelsen. I dette tilfellet skulle Nav Arbeid og ytelse ha foretatt nærmere undersøkelser på bakgrunn av opplysningene som kom frem i skjemaet for søknad om hjelpestønad og veiledet klagerens foreldre nærmere om hvilke opplysninger som var relevante for spørsmålet om innvilgelse av stønaden, jf. forvaltningsloven § 11 og § 17. Når dette ikke var gjort, skyldes ikke omgjøringsvedtaket til gunst for klageren forhold utenfor forvaltningens kontroll, jf. forvaltningsloven § 36 første ledd.

Sivilombudet ber Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere sakskostnadskravet på nytt innen 30. juni 2022.

19.5.2022 (2022/1533)