

Beslutninger om utestenging fra Nav – rapport fra undersøkelse av eget tiltak

29.6.2022 (2022/1416)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt hvordan åtte kommuner praktiserer utestenging fra Nav. I undersøkelsen har vi gjennomgått 97 beslutninger om utestenging fra Nav-kontorer i kommunene Bergen, Bodø, Drammen, Hamar, Skien, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Beslutningene er truffet i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021.

Nav har et reelt behov for å beskytte sine ansatte og andre som er til stede i lokalene. Samtidig kan utestenging være et inngripende tiltak overfor den det gjelder. Det er derfor viktig at beslutninger om utestenging gjøres på korrekt måte.

Sivilombudets undersøkelse handler ikke om bortvisning fra stedet i mer akutte situasjoner, men om hvordan Nav-kontor praktiserer utestenging av enkeltpersoner framover i tid. Utestenging fra Nav er ikke regulert i lov eller forskrift, men gjennom Navs interne retningslinjer. Sivilombudets undersøkelse viser at retningslinjene ikke alltid etterleves eller praktiseres likt, og at det kan være behov for lovregulering.

Vi presenterer i denne rapporten våre funn fra undersøkelsen, og ombudet gir sine anbefalinger til kommunene og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Innhold

[Om rapporten](#)

[Innledning og bakgrunnen for undersøkelsen](#)

[Hovedfunn og anbefalinger](#)

[Funn og anbefalinger knyttet til bestemte kommuner](#)

[Det rettslige utgangspunktet](#)

[Våre undersøkelser](#)

[Våre funn](#)

[Avslutning](#)

Se rapport fra undersøkelsen her

[Beslutninger om utestenging fra Nav – rapport fra Sivilombudets undersøkelse \(pdf\)](#)

1. Om rapporten

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt hvordan åtte kommuner praktiserer utestenging fra Nav. I undersøkelsen har vi gjennomgått 97 beslutninger om utestenging fra Nav-kontorer i kommunene Bergen, Bodø, Drammen, Hamar, Skien, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Beslutningene er truffet i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021.

Nav har et reelt behov for å beskytte sine ansatte og andre som er til stede i lokalene. Samtidig kan utestenging være et inngripende tiltak overfor den det gjelder. Det er derfor viktig at beslutninger om utestenging gjøres på korrekt måte.

Sivilombudets undersøkelse handler ikke om bortvisning fra stedet i mer akutte situasjoner, men om hvordan Nav-kontor praktiserer utestenging av enkeltpersoner framover i tid. Utestenging fra Nav er ikke regulert i lov eller forskrift, men gjennom Navs interne retningslinjer. Sivilombudets undersøkelse viser at retningslinjene ikke alltid etterleves eller praktiseres likt, og at det kan være behov for lovregulering.

Vi presenterer i denne rapporten våre funn fra undersøkelsen, og ombudet gir sine anbefalinger til kommunene og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

2. Innledning og bakgrunnen for undersøkelsen

2.1 Sivilombudets mandat

Sivilombudets oppgave er å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte», jf. sivilombudsloven § 1. Grunnlaget for arbeidet er i hovedsak klager over bestemte avgjørelser truffet av forvaltningen.

Ombudet kan også ta opp saker av eget tiltak, uavhengig av klagesaker, jf. sivilombudsloven §§ 15 og 16. Ofte er bakgrunnen for undersøkelser av eget tiltak at vi gjennom klager blir kjent med generelle rettslige problemstillinger eller forhold som kan tyde på at forvaltningens praksis på et bestemt område bør undersøkes nærmere.[1]

2.2 Beslutninger om utestenging fra Nav

Alle kan i utgangspunktet ta kontakt med Nav på telefon, over internett eller ved å møte fysisk opp på et Nav-kontor. Utestenging innebærer at Nav beslutter å forby en person fra å kontakte etaten ved oppmøte på Nav-kontoret og/eller på telefon. Formålet med utestenging er å ivareta sikkerheten til Navs ansatte og andre personer som oppholder seg ved kontoret, samt å forhindre hærverk.

Muligheten til å møte opp på et Nav-kontor er for mange en viktig forutsetning for å få tilgang til velferdstjenester. Det å utestenges fra Nav kan derfor være et alvorlig og inngripende tiltak for dem det gjelder. Særlig inngripende kan det være overfor personer med behov for økonomisk sosialhjelp eller midlertidige botilbud, og desto mer der den det gjelder ikke har fast bopel, er uten tilgang til hjelpemidler som PC og BankID, eller har vanskelig for å formulere seg skriftlig.

Det er samtidig klart at Nav har et reelt behov for å beskytte sine ansatte og publikum. Nav må sikre at kontakt med personene som besøker kontorene ikke utgjør en trussel mot de ansattes sikkerhet og arbeidsmiljø. Selv om Nav arbeider med flere tiltak for å forebygge eller stanse eskalering av truende situasjoner, ser ombudet at det i noen tilfeller kan være nødvendig å utestenge enkeltpersoner.

Fysisk utestenging fra Navs lokaler innebærer et forbud mot å møte opp ved lokalene i den perioden utestengingen varer. Dersom personen likevel møter opp, kontakter Nav politiet.[2] Det å be noen om å forlate Nav-kontoret i en pågående og mer akutt situasjon, vil ikke anses som utestenging med mindre Nav også forbyr vedkommende å komme til kontoret fremover i tid.[3] Telefonisk utestenging vil si at Nav avviser telefonhenvendelser fra den utestengte personen og ber vedkommende om å ta kontakt med Nav på andre måter.[4]

Utestenging fra Nav er ikke klart hjemlet eller regulert i lov eller forskrift. Arbeids- og velferdsdirektoratet har imidlertid fastsatt «Retningslinjer for beslutning om sikkerhetstiltaket 'utestenging'» datert 13. mai 2016, i denne rapporten omtalt som Navs retningslinjer eller retningslinjene. Her er det i pkt. 2 angitt at det rettslige grunnlaget for utestenging er den privatrettslige eierrådigheten Nav har over sine lokaler. Retningslinjene og det rettslige grunnlaget er nærmere omtalt i kapittel 5. En kopi av retningslinjene er inntatt i denne rapporten som vedlegg A.

Utestenging skal etter retningslinjene ikke være en straff, men et sikkerhetstiltak mot fremtidige hendelser.[5] Et hovedkriterium er at vedkommende har opptrådt «på en graverende måte med

voldelig, truende adferd, trakassering eller det utføres alvorlig skadeverk på NAV sine lokaler».[6] Beslutningen skal bygge på konkrete og faktiske hendelser, og det skal foreligge «indikasjoner på fare for gjentakelse og være et klart behov for iverksetting av sikkerhetstiltaket».[7]

2.3 Undersøkelsens bakgrunn

Den direkte foranledningen til denne undersøkelsen var at ombudet i 2020 mottok en klage fra en person som hadde vært utestengt fra et Nav-kontor i Oslo kommune. Klagen resulterte i uttalelsen 9. juni 2020 (SOM-2020-2680), der ombudet kom til at utestengingen på visse punkter ikke samsvarte med Navs retningslinjer og generelle krav til god forvaltningsskikk. Sivilombudet har også i enkelte andre tilfeller avgitt uttalelser om utestenging fra Nav-kontor.[8]

Arbeidet med den ovennevnte uttalelsen tydeliggjorde flere forhold ved utestengingsinstituttet som kunne tilsi at det var behov for en mer systematisk undersøkelse. Ombudet mottar få klager om utestenging fra Nav, men klagene gir inntrykk av at de utestengte personene ofte er i en vanskelig livssituasjon som gjør det krevende å klage hit.[9] Samtidig er utestenging et inngripende tiltak overfor personer som har behov for å møte frem ved Nav-kontoret. Utestengte personer har i praksis ikke adgang til å klage til et overordnet forvaltningsorgan. Det er mulig å sende Nav en såkalt serviceklage, men dette fører ikke til en ny prøving av beslutningen etter forvaltningsloven kapittel VI. Vi er heller ikke kjent med at det føres systematisk tilsyn med Navs praksis for utestenging eller etterlevelsen av retningslinjene.

På denne bakgrunn valgte ombudet å iverksette en systematisk undersøkelse av eget tiltak for å kontrollere et område av stor velferdsmessig betydning for sårbare personer med begrensede klagemuligheter, og for å frembringe kunnskap om hvordan utestenging faktisk praktiseres i Nav.

2.4 Rapportens innhold

I det videre oppsummeres våre hovedfunn og Sivilombudets hovedanbefalinger i kapittel 3. Funns og anbefalinger knyttet til bestemte kommuner er oppsummert i kapittel 4. Deretter presenteres og problematiseres det rettslige grunnlaget for utestenging fra Nav i kapittel 5. Gjennomføringen av undersøkelsen er nærmere forklart i kapittel 6 og våre funn er presentert i kapittel 7. Til sist følger kapittel 8 med ombudets avsluttende bemerkninger.

Vi vil i all hovedsak omtale fysisk utestenging fra Navs lokaler, som i undersøkelsen viste seg klart mest praktisk.[10] Telefonisk utestenging er spesielt omtalt enkelte steder.

3. Hovedfunn og anbefalinger

Våre hovedfunn

Det rettslige grunnlaget for utestenging er usikkert

- Det er usikkert om privatrettslig eierrådighet gir Nav et tilstrekkelig rettslig grunnlag for fysisk utestenging fra lokalene eller om det kreves lovhjemmel.

Navs vurderinger av kriteriene for utestenging er mangelfulle

- Nav-kontorene har i beslutningene sjelden vurdert om kriteriene for utestenging i Navs retningslinjer er oppfylt. Det gjelder blant annet faren for gjentakelse, forholdsmessighet og behovet for utestenging.
- Nav-kontorene har i beslutningene sjelden vurdert alternative reaksjoner til utestenging før avgjørelsen om å utestenge ble truffet.
- Mangelen på dokumenterte vurderinger gjør det vanskelig å se om utestenging ble brukt som et fremtidsrettet sikkerhetstiltak i tråd med retningslinjenes formål, og ikke som en sanksjon mot hendelser som allerede hadde funnet sted.

Nav virker ikke å legge vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn

- Nav-kontorene dokumenterte på en tilfredsstillende måte at det hadde funnet sted en eller flere uønskede hendelser. Vi har ikke funnet tilfeller der Nav-kontorene uttrykkelig har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn ved vurderingen av om noen skulle utestenges.
- Mange av hendelsene som var beskrevet i beslutningene om utestenging fremsto som svært alvorlige. Blant annet var det i 23 tilfeller fremsatt direkte eller indirekte drapstrusler og i elleve tilfeller gjort fysiske angrep.

Utestengingene har lang varighet uten at dette er begrunnet nærmere

- Av de 97 undersøkte enkeltbeslutningene satt Nav-kontorene i 74 tilfeller (76 %) varigheten minst til retningslinjenes maksimale periode på 12 uker eller på ubestemt tid.
- Nav-kontorene har i beslutningene ikke vurdert utestengingenes varighet på en konkret og individuell måte ut fra momentene i retningslinjene, blant annet trusselbildet og faren for gjentakelse.
- Retningslinjene feiltolkes ofte, med det resultat at Nav-kontorene utestenger personer i tre måneder i stedet for retningslinjenes maksimale periode på 12 uker.

Mangel på kontradiksjon og forhåndsvarsel

- De utestengte personenes syn på de faktiske hendelsene og eventuell gjentakelsesfare fremgikk sjelden av beslutningene eller saksdokumentene.
- Nav-kontorene virker i liten grad å gi forhåndsvarsel og anledning til kontradiksjon før beslutninger om utestenging blir truffet. Dette gjelder også i tilfeller der beslutningen er et resultat av flere hendelser over tid eller forlengelser en pågående utestenging.

Beslutninger om utestenging treffes av ansatte uten beslutningsmyndighet

- Omtrent en tredjedel av de 97 gjennomgåtte beslutningene virker å være truffet av ansatte ved Nav-kontorene som etter retningslinjene ikke skal ha myndighet til å treffe slike avgjørelser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har liten oversikt over utestengingspraksis

- Nav-kontorene synes i liten grad å følge retningslinjenes krav til registrering og dokumenthåndtering.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet har ikke en samlet og fullstendig oversikt over hvor mange som utestenges fra Nav hvert år og i hvilke kommuner dette skjer.

Sivilombudets hovedanbefalinger

Det rettslige grunnlaget for utestenging bør utredes bedre

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ta initiativ til en ny vurdering av om privat eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utestenging fra Nav eller om dette er et inngrep som krever lovhjemmel. Det bør også vurderes om lov- eller forskriftsregulering uansett vil være mer hensiktsmessig enn dagens interne retningslinjer.

Nav bør dokumentere at kriteriene for utestenging er oppfylt

- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at retningslinjenes kriterier for utestenging er vurdert og oppfylt, samt hva vurderingene går ut på. Dette vil både sikre og synliggjøre at utestenging brukes som et fremtidsrettet sikkerhetstiltak i tråd med retningslinjene, og ikke som en sanksjon mot hendelser som allerede har funnet sted.
- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at alternative reaksjoner til utestenging er vurdert eller forsøkt, og hvorfor slike reaksjoner ikke vil være tilstrekkelige, slik at utestenging er et nødvendig og forholdsmessig sikkerhetstiltak.

Nav må sikre at utestengingenes varighet begrunnes konkret

- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at utestengingenes varighet er fastsatt med en konkret og individuell begrunnelse ut fra momentene i retningslinjene.
- Nav-kontorene bør vurdere å fastsette varigheten til retningslinjenes maksimale periode på 12 uker i færre saker enn de gjorde i den undersøkte perioden.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør gjøre alle Nav-enheter oppmerksomme på hvordan retningslinjenes punkt om varighet skal forstås, herunder at den maksimale varigheten på 12 uker er kortere enn tre måneder.

Nav bør øke bruken av forhåndsvarsel og må gi adgang til kontradiksjon

- Nav-kontorene bør i større grad forhåndsvarsle personer som vurderes utestengt, og må så sant det er mulig aktivt gi vedkommende en oppfordring til å komme med sitt syn på saken før en beslutning om utestenging eventuelt treffes.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere å ta inn et punkt om forhåndsvarsling og kontradiksjon i Navs mal for beslutninger om utestenging. Det bør fremgå av beslutningene om personen er forhåndsvarslet og/eller gitt adgang til kontradiksjon samt hva vedkommende eventuelt har sagt eller skrevet.

Beslutninger om utestenging bør treffes av Navs enhetsledere

- Nav-kontorene må sørge for at beslutninger om utestenging kun treffes av enhetens leder, slik retningslinjene bestemmer og at dette fremgår av selve beslutningen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ha bedre oversikt over Navs utestengingspraksis

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør av hensyn til sikkerhetsarbeidet i Nav og personer som utestenges ha en bedre oversikt over Navs praksis for utestenging. Direktoratet bør blant annet kjenne til hvor mange beslutninger som treffes, hvilke enheter/kommuner som treffer beslutningene og hvor lang varighet de har.

4. Funn og anbefalinger knyttet til bestemte kommuner

Våre funn

- Kommunene Tromsø og Stavanger hadde utestengt personer i mer enn tre måneder, noe som klart fremstår som i strid med retningslinjene.
- Kommunene Drammen og Skien hadde utestengt personer på ubestemt tid, noe som klart er i strid med retningslinjene.
- Tromsø kommune opplyste ikke om et rettslig grunnlag i sine beslutninger.
- Kommunene Drammen og Tromsø virket å ha en fast praksis med å delegere myndigheten til å treffe beslutninger om utestenging til andre personer enn enhetsledere, noe som er i strid med retningslinjene.
- Skien kommune hadde i ett tilfelle unnlatt å gjøre beslutningen om utestenging skriftlig. Dette strider mot retningslinjene.

Sivilombudets anbefalinger

- Kommunene Tromsø og Stavanger må i fremtidige saker unngå å utestenge personer for lengre perioder enn det retningslinjene tillater. Ved behov for utestenginger utover 12 uker, må praksis innrettes i tråd med retningslinjenes fremgangsmåte for forlenging av utestenginger.

- Kommunene Drammen og Skien må i fremtidige saker unngå å treffe beslutninger om utestenging på ubestemt tid i strid med retningslinjene. Drammen kommune må endre eventuelle pågående tidsubestemte utestenginger, slik at de gjelder for en bestemt periode på inntil 12 uker.
- Tromsø kommune bør sørge for at fremtidige beslutninger om utestenging inneholder opplysninger om det rettslige grunnlaget.
- Kommunene Drammen og Tromsø bør korrigere sin praksis, slik at fremtidige beslutninger om utestenging treffes av Nav-kontorenes enhetsledere i tråd med retningslinjene.
- Skien kommune må sørge for at alle beslutninger om utestenging fra Nav gjøres skriftlig i tråd med retningslinjene.

5. Det rettslige utgangspunktet

5.1 Innledning

Utestenging fra Nav er ikke regulert eller hjemlet i lov eller forskrift. Navs praksis styres av et sett retningslinjer kalt «Retningslinjer for beslutning om sikkerhetstiltaket 'utestenging'» datert 13. mai 2016.

Vi presenterer i dette kapittelet først Navs retningslinjer og deres angivelse av det rettslige grunnlaget for utestenging i punkt 5.2. Deretter problematiseres grunnlaget retningslinjene bygger på i punkt 5.3. Telefonisk utestenging er skilt ut for egen omtale i punkt 5.3.2.

5.2 Navs retningslinjer og det rettslige grunnlaget for utestenging

5.2.1 Retningslinjene og deres tilblivelse

Navs retningslinjer for utestenging ble til i etterkant av et brev 20. januar 2015 fra Sivilombudet til Arbeids- og sosialdepartementet. I brevet spurte ombudet blant annet om Arbeids- og velferdsdirektoratet eller andre hadde gitt retningslinjer for håndteringen av denne typen saker. [11]

Departementet svarte i brev 21. april 2015 at det ville be direktoratet om å utarbeide et sett retningslinjer. Ettersom Navs kontorer er felles for den statlige og kommunale delen av Arbeids- og velferdsetaten, skulle retningslinjene lages i samarbeid med kommunesektoren.

Direktoratet utarbeidet retningslinjene i samarbeid med kommunenes interesseorganisasjon KS. Arbeidet var ferdig i mai 2016. Departementet og Nav-kontorene ble informert om retningslinjene samme måned, og de trådte i kraft straks. Det er fortsatt retningslinjene datert 13. mai 2016 som gjelder. Direktoratet laget også en mal for beslutninger om utestenging.

Retningslinjene søker å konkretisere de offentligrettslige skrankene som etter direktoratets syn gjelder når Nav benytter den private eierrådigheten til å utestenge personer fra lokalene.[12] I tillegg er de et virkemiddel for å få til ensartet praksis i Nav. Ettersom retningslinjene er laget av direktoratet på initiativ fra departementet og i samarbeid med kommunene, må de også anses

for å uttrykke hvordan forvaltningen mener at utestenging bør gjøres for å være i tråd med god forvaltningsskikk.

Sivilombudet ga i uttalelsene 19. januar 2017 (SOM-2016-1175) og 9. juni 2020 (SOM-2020-2680) uttrykk for at kravene Navs retningslinjer stiller til saksbehandlingen, samsvarer med hva som ellers følger av ulovfestede krav til forsvarlig forvaltning og god forvaltningsskikk. Den sistnevnte uttalelsen går også inn på forståelsen av bestemte punkter i retningslinjene.[13] For øvrig må retningslinjene tolkes i lys av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene og normene for god forvaltningsskikk som de er et utslag av.

Vi redegjør nærmere for innholdet i de ulike delene av retningslinjene i kapittel 7. Kopier av retningslinjene og direktoratets mal for beslutninger om utestenging følger vedlagt denne rapporten som vedlegg A og B.

5.2.2 Retningslinjenes henvisning til privatrettslig eierrådighet

Navs beslutninger om fysisk utestenging er rettslig sett et forbud mot at den aktuelle personen møter opp ved Nav-kontoret. For ensidig å fastsette et slikt forbud trenger Nav et rettslig grunnlag. Det finnes ingen lov- eller forskriftsbestemmelse som klart hjemler utestenging fra Nav.

Retningslinjene pkt. 2 angir at grunnlaget for Navs beslutninger om utestenging «er den privatrettslige rådigheten NAV har over sine lokaler». Dette sikter til den rådigheten Nav har som følge av at kommunen eller etaten eier eller leier Navs kontorer og øvrige lokaler.

Retningslinjene gir ikke selv noen nærmere begrunnelse for at eierrådighet er et tilstrekkelig grunnlag for utestenging, men henviser til Arbeids- og sosialdepartementets brev 21. april 2015 til Sivilombudet. Det er altså departementets brev som ligger til grunn for Navs retningslinjer og praksis.

I brevet 21. april 2015 skrev departementet blant annet følgende om det rettslige grunnlaget:

«Departementet mener at det er flere rettslige grunnlag som kan anføres som hjemmel for å nekte enkeltpersoner adgang til offentlige kontor. Vi mener det likevel er mest naturlig å ta utgangspunkt i den kompetanse det offentlige har i kraft av sin privatrettslige rådighet over lokalene.

Det offentlige kan blant annet legge generelle føringer på tilgangen til offentlige kontor, for eksempel bestemme kontorenes åpningstider og hvilke deler av kontorene som skal være åpne for publikum. På tilsvarende vis må offentlige myndigheter kunne begrense enkeltpersoners adgang til kontorene i kraft av sin privatrettslige rådighet.

Myndighetsmisbrukslæren gir etter departementets oppfatning hensiktsmessige føringer for forvaltningens skjønnsutøvelse ved avgjørelse av det enkelte tilfelle. Verken nødrettslige betraktninger eller arbeidsmiljølovens bestemmelser gir like anvendelige rammer for beslutningene.

Utøvelsen av eierrådigheten kan ikke ses uavhengig av de forvaltningsmessige prinsipper som gjelder for offentlig forvaltning, uavhengig om det er snakk om myndighetsutøvelse, tjenestetildeling eller beslutninger eller handlinger foretatt med hjemmel i privatrettslig autonomi. Dette innebærer at begrensninger i enkeltpersoner adgang blant annet må være tilstrekkelig opplyst før beslutning treffes, saklig begrunnet og bygge på riktig faktum. Beslutningen må heller ikke være kvalifisert urimelig, vilkårlig eller medføre en forskjellsbehandling. Dette innebærer blant annet at beslutningen ikke kan være mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet, for eksempel kan nektelse av uanmeldte oppmøter suppleres med tilbud om timeavtaler. Den som berøres av beslutningen skal, så langt det er mulig, få anledning til å fremlegge sitt syn på saken før beslutning treffes.»[14]

Videre viste departementet til at Sivilombudet i uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 2009 s. 82 (SOMB-2009-9) la til grunn at en kommune i kraft av eierrådigheten kunne utestenge en person fra kommunens svømmehall. Bakgrunnen for utestengingen var at personen blant annet skulle ha gått til fysisk angrep på andre badegjester.

Departementet skrev også at personer som blir utestengt kan sende Nav en såkalt serviceklage. Serviceklager er en måte personer kan klage på hvordan de har opplevd kontakten med Nav. En serviceklage fører imidlertid ikke til at det blir gjort en uavhengig prøving av beslutningen etter forvaltningsloven kapittel VI.[15]

Om det eventuelle behovet for en lovbestemmelse, skrev departementet at eierrådigheten ga Nav et tilstrekkelig grunnlag for å ivareta etatens behov for sikkerhet. Samtidig ble enkeltpersoners rettigheter sikret ved at beslutninger om utestenging «er underlagt de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling» og Navs forestående retningslinjer.

5.3 Sivilombudets bemerkninger til det rettslige grunnlaget for utestenging

5.3.1 Eierrådighet som grunnlag for fysisk utestenging

Den ombudssaken som er omtalt i punkt 5.2 ble avsluttet ved Sivilombudets brev 29. juni 2016 (SOM-2015-169) til departementet, der Navs arbeid med retningslinjene ble tatt til etterretning. Senere har ombudet i uttalelsen SOM-2016-1175 uttalt at «ombudsmannen ikke har hatt nevneverdige innsigelser til de rettslige standpunktene [...] retningslinjene bygger på», noe det også er henvist til i uttalelsen SOM-2020-2680. Ombudet har imidlertid ikke uttrykkelig problematisert eller sluttet seg til at eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utestenging fra Nav.

Ombudet mener det kan stilles spørsmål ved om Navs privatrettslige eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utestenging fra lokalene. Spørsmålet aktualiseres av Høyesteretts dom 16. desember 2021 (HR-2021-2510-A).

Departementets resonnement i brevet 21. april 2015, som er sitert ovenfor, virker å ta utgangspunkt i en slutning fra det mer til det mindre: Når Nav i kraft av eierrådigheten kan gi generelle føringer om kontorenes åpningstider og hvor i lokalene publikum har adgang, må Nav

også kunne begrense enkeltpersoners adgang til kontoret i form av utestenginger. Samtidig ivaretas den utestengte personens rettssikkerhet i tilstrekkelig grad av Navs retningslinjer, alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og læren om myndighetsmisbruk. Det er også vist til uttalelsen SOMB-2009-9.

Etter ombudets syn er det vesentlige forskjeller mellom det å fastsette generelle begrensninger i publikums adgang til Navs lokaler i form av alminnelige bestemmelser om åpningstider med videre, og det å utestenge en enkeltperson for å ivareta sikkerheten i etterkant av en uønsket hendelse og ved det potensielt begrense vedkommendes mulighet til å ivareta sine lovfestede rettigheter.[6] Det fremstår derfor som usikkert hvorvidt departementets slutning fra det mer til det mindre er holdbar.

Videre er det grunn til å påpeke at uttalelsen SOMB-2009-9, som departementet viste til, gjaldt utestenging fra en kommunal svømmehall. De tjenestene som tilbys i en offentlig drevet svømmehall skiller seg klart fra den myndighetsutøvelsen og lovfestede veiledningen som finner sted ved Navs kontorer. Uttalelsen synes derfor å ha begrenset overføringsverdi for spørsmålet om hva som kan tjene som rettslig grunnlag for utestenging fra Nav. I alle tilfeller inneholder den ikke noen nærmere drøftelse av hvorfor og i hvilke tilfeller eierrådighet kan være et tilstrekkelig grunnlag for utestenging fra offentlige lokaler.[17]

For ombudet er det også problematisk at retningslinjenes henvisning til eierrådigheten i pkt. 2, ikke er drøftet grundigere i departementets brev 21. april 2015 opp mot utestenging som et inngrep som krever hjemmel i lov som følge av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Brevet nevner verken denne grunnlovsbestemmelsen, legalitetsprinsippet, rettspraksis eller juridisk litteratur.[18]

Det er her grunn til å nevne at Høyesterett ganske nylig behandlet et spørsmål om forholdet mellom det offentliges eierrådighet og legalitetsprinsippet i den nevnte dommen HR-2021-2510-A. Saken gjaldt om Trondheim kommune kunne vedta et forbud mot utleie av el-sparkesykler på kommunal grunn i kraft av å være eier, eller om forbudet måtte ha hjemmel i lov. Et flertall på fire dommere kom til at kommunens forbud krevet hjemmel i lov, mens mindretallet på én dommer mente at eierrådigheten ga et tilstrekkelig rettslig grunnlag. Dommen inneholder en generell redegjørelse for de rettslige utgangspunktene, og gir veiledning om hvilke momenter som kan være relevante i den nærmere vurderingen etter Grunnloven § 113.

Vi spurte i brev 12. januar 2022 til Arbeids- og velferdsdirektoratet om direktoratet på bakgrunn av HR-2021-2510-A hadde synspunkter på at eierrådighet er angitt som det rettslige grunnlaget for utestenging i retningslinjene pkt. 2. Direktoratet svarte at det forholdt seg til departementets brev 21. april 2015, og ikke ønsket å komme med nærmere synspunkter i etterkant av dommen.

Utleie av el-sparkesykler skiller seg utvilsomt på mange måter fra utestenging. Sivilombudet har samtidig merket seg at flere av de momentene Høyesterett trekker frem i HR-2021-2510-A avsnitt 81–101 kan forstås slik at de taler for et krav om lovhjemmel for utestenging fra Nav. Det er tale om et forbud på et samfunnsområde der det offentlige søker å ivareta borgernes grunnleggende behov. Videre er utestenging fra Nav et område der det gjør seg gjeldende flere tungtveiende og til dels motstridende hensyn. Den nærmere avveiningen av hensynene og

utformingen av et regelverk, er krevende. Nav kan i mange tilfeller ha et reelt og legitimt behov for å ivareta sikkerheten til de ansatte og andre personer, men i HR-2021-2510 ville Høyesterett kun tillegge det offentliges behov for regulering en mer begrenset vekt.

Sivilombudet mener at direktoratet på denne bakgrunn bør ta initiativ til en ny vurdering av om eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utestenging fra Nav. Særlig bør det i lys av HR-2021-2510-A vurderes om utestenging fra Nav er et inngrep som krever lovhjemmel som følge av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

I forlengelsen av dette mener ombudet at direktoratet også bør vurdere om lov- og/eller forskriftsregulering av tiltak som begrenser enkeltpersoners adgang til å kontakte Nav uansett vil være en mer hensiktsmessig reguleringsform enn dagens interne retningslinjer.[19] Både Nav, de ansatte og menneskene som benytter seg av etatens kontorer vil ha interesse av at regelverket for utestenging er veloverveid, ivaretar sikkerhet og rettssikkerhet, og har en tydelig demokratisk forankring.

Vårt funn

- Det er usikkert om privatrettslig eierrådighet gir Nav et tilstrekkelig rettslig grunnlag for fysisk utestenging fra lokalene eller om det kreves lovhjemmel.

Sivilombudets anbefaling

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ta initiativ til en ny vurdering av om privat eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag for utestenging fra Nav eller om dette er et inngrep som krever lovhjemmel. Det bør også vurderes om lov- eller forskriftsregulering uansett vil være mer hensiktsmessig enn dagens interne retningslinjer.[20]

5.3.2 Særlig om telefonisk utestenging

Retningslinjene pkt. 2 sier at privat eierrådighet også gir Nav rettslig grunnlag for å utestenge personer telefonisk. Departementet skrev følgende om dette i brevet 21. april 2015 til Sivilombudet:

«Eierrådighet danner etter departementets oppfatning også det rettslige grunnlaget for beslutninger om å begrense enkeltpersoners kontakt med NAV-kontoret på annen måte, for eksempel restriksjoner i telefonisk [...] kommunikasjon. Slike restriksjoner vil imidlertid kun være gyldige i unntakstilfeller, da de ansattes og andre brukeres fysiske sikkerhet ikke trues i disse tilfellene.»

Sivilombudet mener det fremstår nokså anstrengt at eierrådighet – forutsetningsvis til telefonene med tilhørende infrastruktur – skal være Navs rettslige grunnlag for telefonisk utestenging. På den annen side har personer som trakasserer eller truer etter gjeldende rett ikke et ubetinget krav på å snakke på telefon med en ansatt ved Nav-kontoret.[21] Direktoratet bør ta initiativ til en nærmere avklaring av det rettslige grunnlaget for telefoniske utestenginger.

Sivilombudets anbefaling

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ta initiativ til en nærmere avklaring av det rettslige grunnlaget for telefoniske utestenginger.

5.4 Avgrensninger

Vi vil videre i denne rapporten legge til grunn forvaltningens standpunkt i retningslinjene pkt. 2 om at Nav utestenger personer med grunnlag i privatrettslig eierrådighet, uten å problematisere dette nærmere. Forutsetningen innebærer ikke at Sivilombudet går god for dette standpunktet.

I undersøkelsen av Navs praksis nedenfor, vil våre vurderinger hovedsakelig knytte an mot de kravene som følger av retningslinjene. Enkelte steder vil vi påpeke at retningslinjenes krav er utslag av mer alminnelige prinsipper i forvaltningsretten.

6. Våre undersøkelser

6.1 Innledning

Vi har i valget av å gjøre en systematisk undersøkelse av Navs praksis for utestenging hatt to hovedformål. For det første har vi ønsket å undersøke hvordan Nav-kontorer etterlever Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer, og på hvilke punkter retningslinjene eventuelt ikke etterleves. For det andre har vi ønsket å få kunnskap om hvordan Nav rent faktisk praktiserer utestenging og hvor utbredt det er.

Vi ikke hatt til hensikt å vurdere om enkeltbeslutninger er gjort i samsvar med retningslinjene eller om det i konkrete saker var grunnlag for utestenging. De utestengte personene har heller ikke tatt del i undersøkelsen. Sivilombudet tar derfor ikke stilling til enkeltsaker, men vil i noen grad trekke frem eksempler og påpeke vesentlige avvik. Undersøkelsen er gjort som en sak av eget tiltak, jf. sivilombudsloven §§ 15 og 16.

6.2 Undersøkelsen og forvaltningens svar

I den innledende fasen av undersøkelsen henvendte vi oss til Arbeids- og velferdsdirektoratet for å skaffe oversikt over hvilken informasjon som fantes om utestengingspraksis sentralt i Nav, og for å avklare om det ville være mulig å innhente beslutninger om utestenging gjennom direktoratet uten å henvende oss direkte til enkelte kommuner.

I brev 24. mars 2021 stilte vi derfor spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet om registrerings- og arkiveringsrutinene for utestengingsbeslutninger, om beslutningene fra de enkelte Nav-kontorene ble lagret sentralt slik at direktoratet hadde mulighet til å hente dem ut samt om direktoratet hadde tilgang på statistikk om utestenging.

Vi stilte nærmere oppfølgingsspørsmål i brev 27. mai 2021. Vi spurte blant annet om direktoratet hadde mulighet til å skaffe oversikt over utestengingssaker per kommune/Nav-kontor/enhet, og om direktoratet hadde oversikt over antall saker om utestenging fra Nav-kontor

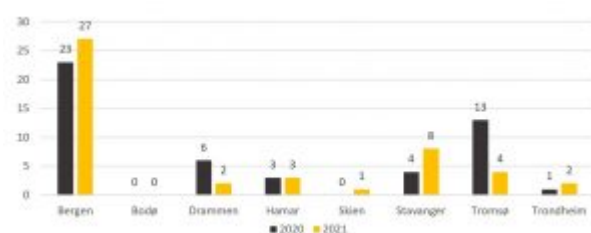
fra årene forut for 2020. Det siste spørsmålet ble stilt for å ta rede på om antall utestenginger var påvirket av nedstengingen som følge av koronapandemien.

I svarbrev 6. mai og 1. juli 2021 redegjorde direktoratet for hvordan saker om utestenging registreres og arkiveres i Nav-systemet.[22] Det ble oppgitt at det for 2020 var arkivert 122 saker om sikkerhetstiltak, hvorav 61 gjaldt fysisk utestenging fra Nav-kontor. Disse var det mulig for direktoratet å hente ut, og de ble oversendt hit i brev 17. september 2021. Direktoratet ga også en oversikt over hvordan de registrerte sakene fordelte seg på ulike Nav-kontor. Til spørsmålet om nedstengingen i forbindelse med koronapandemien kunne tenkes å ha påvirket antall utestengingssaker, mente direktoratet at tallgrunnlaget var for usikkert og komplekst til å kunne si hvorvidt pandemien hadde innvirket.

Etter en foreløpig gjennomgang av dokumentene vi mottok fra direktoratet, vurderte vi at undersøkelsen ville få et bedre grunnlag dersom vi i stedet baserte den på beslutninger og saksdokumenter innhentet direkte fra noen utvalgte kommuner.

Ettersom vi ut fra direktoratets tallmateriale antok at det ble fattet relativt få beslutninger om utestenging per Nav-kontor, rettet vi undersøkelsen mot kommuner av en viss størrelse der sannsynligheten var større for at det var fattet beslutninger om utestenging. Vi la også vekt på geografisk spredning.

Basert på disse kriteriene valgte vi å innhente beslutninger direkte fra kommunene Bergen, Bodø, Drammen, Hamar, Skien, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Innhentingene begynte i slutten av august 2021. Kommunene ble bedt om å oversende alle beslutninger om utestenging fra Nav (både fysisk og telefonisk) truffet mellom 1. januar 2020 og 21. november 2021 med eventuell tilhørende saksdokumenter. Vi mottok til sammen 97 beslutninger om utestenging, hvorav 50 var truffet i 2020 og 47 i 2021.



Figur 1: Antall beslutninger om utestenging etter kommune og året beslutningen ble truffet. [23]

De 97 mottatte beslutningene gjaldt 84 enkeltpersoner. Elleve personer ble utestengt flere ganger.

Blant de 97 mottatte beslutningene fant vi fem beslutninger der personen i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021 var utestengt fysisk fra Nav-kontor på ubestemt tid. Vi spurte derfor de åtte kommunene om de i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021 hadde hatt personer som var utestengt fra Navs lokaler eller fra telefonkontakt på ubestemt tid, inkludert tilfeller der beslutningen var truffet før

1. januar 2020. I tillegg spurte vi om kommunene i den samme perioden hadde utestengt personer uten at dette var nedtegnet i en skriftlig beslutning.

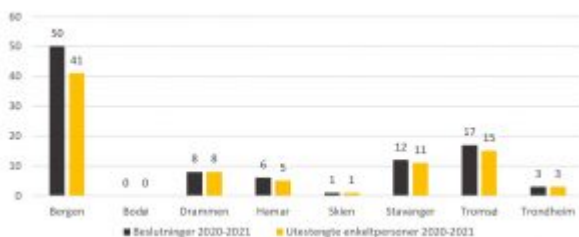
Kun kommunene Drammen og Skien bekreftet at det var fattet beslutninger om utestenging på ubestemt tid. Fra Drammen kommune mottok vi opplysninger om 19 beslutninger og fra Skien

mottok vi én. Ettersom disse beslutningene ikke er truffet i den undersøkte perioden, er de holdt adskilt fra beslutningene om utestenging fra 2020–2021 og kun omtalt særskilt i punkt 7.4.3.

Vi ble mot slutten av arbeidet med denne rapporten oppmerksomme på at materialet vi fikk oversendt fra direktoratet i september 2021 inneholdt ytterligere ni beslutninger om utestenging truffet av Nav Skien, som Skien kommune ikke hadde opplyst om eller oversendt hit. Av disse var åtte beslutninger truffet i 2020 og én i 2021. Vi spurte derfor Skien kommune om årsaken til at kommunen ikke hadde opplyst om beslutningene, og om den hadde hatt tilstrekkelig oversikt.

Skien kommune bekreftet at de ni beslutningene var truffet av Nav Skien i 2020 og 2021, og skrev at Nav-kontoret i 2020 ble omorganisert og flyttet inn i nye kontorlokaler. Dette medførte at viktige interne dokumenter gikk tapt, blant annet en oversikt over arkiverte beslutninger om utestenging. Da Nav Skien mottok brevene herfra der de ble bedt om å oversende alle beslutningene som var truffet i den aktuelle perioden, gjorde kontoret søk i saksbehandlingssystemet og fant kun én beslutning. Dette skyldtes at den personen som utførte søket ikke hadde de riktige tilgangene for å finne de øvrige ni beslutningene.[24]

Ettersom vi ble kjent med de ni beslutningene Skien kommune ikke hadde oversendt sent i arbeidet med rapporten, har vi ikke gjennomgått eller undersøkt disse beslutningene. Grunnlaget for rapporten og funnene vi beskriver er altså de 97 beslutningene vi mottok fra kommunene.



Figur 2: Antall beslutninger og utestengte personer for 2020 og 2021 etter kommune.

6.3 Vår behandling av beslutningene

Vår undersøkelse og funnene som presenteres i kapittel 7 er basert på de 97 beslutningene om utestenging som vi mottok fra de åtte kommunene. Vi har gjennomgått alle beslutningene og de tilhørende saksdokumentene, og sammenstilt informasjon om beslutningenes innhold og Nav-kontorenes saksbehandling. Deretter har vi sammenholdt informasjonen med Navs retningslinjer for utestenging og trukket ut bestemte funn. De

fleste funnene knytter seg til etterlevelsen av konkrete punkter i retningslinjene, mens enkelte andre funn er mer gjennomgående.

Undersøkelsen er begrenset til en gjennomgang av de innhentede beslutningene med underliggende saksdokumenter. Vi har utover det som er redegjort for i punkt 6.2 kun stilt kommunene enkelte avklarende oppfølgingsspørsmål og gitt en generell anledning til å komme med merknader.

6.4 Forvaltningens merknader

Vi sendte 3. mai 2022 et utkast til denne rapporten til Arbeids- og velferdsdirektoratet og de åtte kommunene, med anledning til å gi eventuelle merknader innen 31. mai 2022.[25] Vi fikk tilbakemelding fra direktoratet og kommunene Bergen, Skien og Tromsø.

Direktoratet skrev generelt at funnene som beskrives i rapporten viser at det er behov for å se nærmere på hvordan Navs enheter etterlever retningslinjene om utestenging. Direktoratet ville undersøke behovet for å synliggjøre og tydeliggjøre retningslinjenes funksjon og innhold. Samtidig bemerket direktoratet at rapportutkastet viste til mange svært alvorlige hendelser og at Nav setter sikkerheten til de ansatte, samarbeidspartnere og publikum høyt. Videre ville direktoratet i dialog med Arbeids- og inkluderingsdepartementet se nærmere på det rettslige grunnlaget for utestenging fra Nav. De øvrige merknadene fra direktoratet er innarbeidet i punkt 5.3.1, 7.4.7 og 7.5.5. Kommunenes merknader er innarbeidet på de stedene de er relevante. Enkelte steder fremgår merknadene i fotnoter.

6.5 Kort om funnenes representativitet

Undersøkelsen omfatter alle beslutningene om utestenging de åtte kommunene oppga å ha truffet i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021.[26] Selv om kommunene er spredt geografisk, inkluderer flere større byer og tidsperioden er nesten to år, vil de funnene vi presenterer ha grunnlag i et begrenset utvalg. Av de totalt 97 beslutningene ble 50 (52 %) truffet av Bergen kommune.

Det er en betydelig variasjon i hvor mange beslutninger kommunene har truffet. Eksempelvis traff Bergen kommune altså 50 beslutninger, mens Trondheim kommune traff tre. Vi har ikke grunnlag for å si hva disse variasjonene skyldes, men de kan tyde på at antallet beslutninger en kommune treffer i vesentlig grad påvirkes av andre faktorer enn innbyggertallet. Bergen kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at Nav-kontorene i kommunen er delegert oppgaver regulert i helse- og omsorgstjenesteloven.[27] Kommunen mente at en årsak til variasjonen i antall beslutninger om utestenging kan være at Nav-kontorer i forskjellige kommuner har ulikt tjenestetilbud. Det virker ikke å finnes noen pålitelig oversikt over hvor mange utestengingsbeslutninger Nav treffer årlig på landsbasis, eller hvordan disse fordeler seg mellom kommunene.[28]

Grunnet koronapandemien har det i tilnærmet hele den undersøkte perioden vært ulike grader av restriksjoner i samfunnet. Restriksjonene kan ha vært ulike i de undersøkte kommunene til forskjellige tider. Vi kan ikke utelukke at dette har påvirket Nav-kontorenes praksis for utestenging.

På denne bakgrunn er det vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad våre funn er representative for utestengingspraksis i andre kommuner, den statlige delen av Nav eller for Navs samlede praksis. Vi vil samtidig fremheve at det etter hva Sivilombudet er kjent med, er publisert lite om Navs praksis for utestenging og etterlevelsen av retningslinjene. Rapporten vil derfor gi et bidrag til større kunnskap om utestenging fra Nav enn det som så langt har vært offentlig tilgjengelig.

7. Våre funn

7.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer våre funn fra gjennomgangen av de 97 beslutningene om utestenging fra Nav som ble truffet av de åtte kommunene mellom 1. januar 2020 og 21. november 2021. Vi beskriver først og fremst hovedtrekkene, men der det er vesentlige avvik er disse omtalt spesielt.

Kapitlet er bygget opp slik at vi først omtaler de utestengte personenes livssituasjon i punkt 7.2 og formålet med utestenging i punkt 7.3. Denne bakgrunnsinformasjonen er nyttig for å forstå sammenhengen utestenging inngår i, og hva formålet med Nav-kontorenes beslutninger skal være. Videre behandler vi beslutningenes innhold (materielle side) i punkt 7.4 og saksbehandlingen i punkt 7.5.

7.2 De utestengte personenes livssituasjon

Beslutningene og saksdokumentene inneholdt opplysninger som tilsa at personene Nav-kontorene utestengte, ofte hadde betydelige utfordringer med økonomi, helse og andre forhold. De 97 beslutningene utestengte totalt 84 enkeltpersoner. For 58 personer fremgikk det opplysninger om vedkommendes livssituasjon. Opplysningene fordelte seg slik:[29]

Opplysning om livssituasjon	Antall utestengte personer
Rusproblemer eller deltar i LAR [30]	23
Uten fast bopel (UFB)	17
Frivillig eller tvungen forvaltning [31]	12
Nav mener at personen er eller kan være psykisk syk	9
Personen er under vergemål	1
Personen skal sone fengselsstraff	1
I kontakt med Nav pga. sosiale tjenester/ytelser [32]	32
I kontakt med Nav pga. folketrygdytelser	8

Figur 3: Antall utestengte personer etter opplysninger om vedkommendes livssituasjon.

Sivilombudets inntrykk er at personene som ble utestengt i de gjennomgåtte beslutningene, i stor grad hadde en vanskelig eller svært vanskelig livssituasjon. Mange av de utestengte hadde pågående eller tidligere rusproblemer, og var i kontakt med Nav grunnet ytelse eller veiledning etter sosialtjenesteloven. Det er påfallende at 17 utestengte personer (20 %) virket å være uten fast bopel. Samlet fremstår det som at de utestengte personene ofte var blant samfunnets mest sårbare.[33]

7.3 Formålet med Navs beslutninger om utestenging

Navs retningslinjer for utestenging har en formålsbestemmelse i pkt. 1. Her gir direktoratet uttrykk for at utestenging skal være et sikkerhetstiltak som har til formål å «sikre medarbeidernes trygghet og arbeidsmiljømessige forhold, samt ivareta hensynet til andre brukere som besøker NAVs lokaler». I tillegg skal utestenging beskytte selve lokalene mot

«alvorlig skadeverk». Retningslinjene pkt. 1 presiserer samtidig at utestenging ikke skal være en straff.

Det at utestenging skal ha til formål å beskytte og ikke å straffe, fremgår også av at retningslinjene pkt. 3 og 5 oppstiller gjentakelsesfare henholdsvis som et kriterium (vilkår) for utestenging og som et sentralt moment ved fastsettelse av utestengingens varighet.

Formålsbestemmelsen i retningslinjene pkt. 1 og de ovennevnte kriteriene er i tråd med at Arbeids- og sosialdepartementet i brevet 21. april 2015 til Sivilombudet skrev at utestenging «ikke [skal] benyttes som straff», men være begrunnet i en konkret og individuell vurdering av blant annet faren for gjentakelse.

Ombudet vil fremheve at Navs beslutninger om utestenging i tråd med retningslinjene pkt. 1 alltid må ha til formål å ivareta personers sikkerhet og behovet for et forsvarlig arbeidsmiljø, og aldri brukes som en sanksjon for å straffe den utestengte personen.[34] Utestengingens formål skal med andre ord være fremtidsrettet: Den skal forhindre at det skjer en ny uønsket hendelse, og ikke fungere som en sanksjon mot noe som allerede har funnet sted. For å fremme en praksis i tråd med dette, bør retningslinjenes enkelte punkter tolkes i lys av formålsbestemmelsen i pkt. 1.

7.4 Beslutningenes innhold og begrunnelse

7.4.1 Kriteriene for utestenging

Retningslinjene oppstiller kriteriene for utestenging i pkt. 3. For det første kreves det at personen har opptrådt «på en graverende måte med voldelig, truende adferd, trakassering» eller utfører «alvorlig skadeverk på NAV sine lokaler». Det kan dreie seg om enkelthendelser eller flere hendelser over tid. Retningslinjene pkt. 3 skiller altså mellom tre hovedtyper av faktiske forhold som kan begrunne en utestenging; trakassering, truende adferd/trusler og fysiske angrep, og eksemplifiserer disse slik:

«Trakassering. Er definert som handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.

Truende adferd/trussel. Kan være ikke-verbal truende oppførsel, eller verbal trussel om vold i fysisk møte med bruker eller på telefon, mail, brev eller i sosiale medier. Et eksempel på ikke-verbal truende oppførsel er å vise knyttneven og verbal trussel kan være 'jeg vet hvor du bor' eller 'jeg skal bombe' dere.

Fysisk angrep. Fysisk angrep på ansatte eller publikum eller bruk av gjenstander som inventar/utstyr for eksempel ved slag, spark, håndgemeng, betydelig skadeverk på lokalene.»

For det annet krever retningslinjene pkt. 3 at «[d]et skal foreligge indikasjoner på fare for gjentakelse og være et klart behov for iverksetting av sikkerhetstiltaket». Kravet om gjentakelsesfare gjelder i prinsippet uavhengig av den hendelsen som har funnet sted. Dette

henger sammen med at utestenging ikke er en straff, men et sikkerhetstiltak som skal forhindre fremtidige hendelser, jf. retningslinjene pkt. 1.

For det tredje skal beslutninger om utestenging alltid «bygge på konkrete og faktiske hendelser og [...] være saklig begrunnet». Kriteriet må ses i forlengelsen av forbudet mot vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling som følger av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk.[35] Ved avgjørelsen av om en person skal utestenges skal det legges vekt på et eventuelt behov for sikkerhet og et forsvarlig arbeidsmiljø, jf. retningslinjene pkt. 1, og ikke på utenforliggende eller usaklige hensyn. Eksempelvis vil det i utgangspunktet ikke være saklig dersom utestengingen har til formål å virke som en gjengjeldelse eller sanksjon fra Navs side mot en uønsket hendelse som allerede har funnet sted.

For det fjerde må utestenging være en forholdsmessig reaksjon. Retningslinjene pkt. 3 sier at «[d]et er viktig at det er forholdsmessighet mellom de handlinger som er begått og reaksjonsform». Det er nærliggende å se kravet om forholdsmessighet som et utslag av mer alminnelige prinsipper.[36] Nav må derfor vurdere om andre reaksjoner enn utestenging kan være tilstrekkelig til å ivareta sikkerheten, jf. punkt 7.4.2 nedenfor.

Retningslinjene pkt. 3 legger opp til at det skal være en høy terskel for utestenging. De fremhever at utestenging «er en meget alvorlig reaksjon som kun kan benyttes når vedkommende opptrer på en graverende måte» og at det må «være et klart behov for iverksetting av sikkerhetstiltaket». Ombudet har i samme retning fremhevet at utestenging er et inngripende tiltak, men noen ganger kan være nødvendig.[37]

Det sies ikke noe tydelig i retningslinjene om hvor grundig beslutninger om utestenging skal begrunne at kriteriene er oppfylt. Pkt. 3 krever at beslutningen skal være «saklig begrunnet» og pkt. 6 bestemmer at beslutningen «skal begrunnes og nedtegnes skriftlig». I forvaltningsretten oppstilles det ellers et relativt krav til begrunnelse av enkeltvedtak, slik at kravet skjerpes etter hvor inngripende vedtaket er for parten.[38] Som nevnt i avsnittet rett over legger både retningslinjene og ombudspraksis til grunn at beslutninger om utestenging fra Nav generelt er et inngripende tiltak, noe som tilsier en kvalitativt god begrunnelse. Hvor inngripende en bestemt utestenging er, vil variere blant annet ut fra varigheten og forhold knyttet til den utestengte personen og dennes livssituasjon.

Nav-kontorenes vurdering av kriteriene i beslutningene

Vi fant ved gjennomgangen at de 97 beslutningene stort sett begrunnet utestengingen ved kort å beskrive en eller flere faktiske hendelser. Saksdokumentene inneholdt i en del tilfeller et mer utfyllende og/eller tidsnært referat av hendelsene. I tillegg kunne det finnes referater fra telefonsamtaler, politianmeldelser eller andre typer dokumenter som beskrev de faktiske hendelsene som lå til grunn for utestengingen.

Som klar hovedregel gjorde Nav-kontorene verken i selve beslutningen eller i saksdokumentene en nærmere vurdering av faren for gjentakelse, behovet for utestenging eller om dette var en forholdsmessig reaksjon, slik det kreves i retningslinjene pkt. 3. Beslutningene nøyde seg med en standardisert formulering om at Nav-kontoret mente at utestenging var nødvendig eller

liknende.[39] Saksdokumentene knyttet i all hovedsak an til hva som hadde skjedd, og ikke til hvilket sikkerhetsbehov som forelå fremover.

Et nevneverdig unntak er to beslutninger truffet i Bergen kommune i 2021, der saksdokumentene inneholdt et standardisert skjema for vurdering av voldsrisiko (V-RISK-10). Skjemaet ga tilsynelatende en bedre systematisering og vurdering av gjentakelsesfare, behovet for utestenging og forholdsmessighet, sammenliknet med det som var tilfelle for de øvrige beslutningene. Det fremgikk ikke klart om skjemaet var fylt ut av helsepersonell eller Nav-ansatte.[40]

Den utestengte personens syn på hendelsene som lå til grunn for utestengingen og en eventuell fremtidig gjentakelsesfare, fremgikk sjelden.[41] I én sak fremgikk det at Nav-kontoret kontakten den aktuelle personen på telefon i etterkant av at han hadde fremsatt alvorlige trusler. Personen unnskyldte i samtalen flere ganger at han truet den ansatte, og sa at han ikke mente det han hadde sagt. Nav-kontoret besluttet dagen etter å utestenge personen i tre måneder, uten en nærmere drøftelse av samtalens betydning for gjentakelsesfaren og behovet for utestenging.

Gjennomgangen viste at den klart vanligste årsaken til utestenging var truende adferd eller trusler, som helt eller delvis begrunnet 90 av 97 beslutninger.[42] I all hovedsak rettet den truende adferden og/eller truslene seg mot Navs ansatte. Mange trusler fremsto svært alvorlige. Det er i 23 beslutninger beskrevet uttrykkelige eller indirekte drapstrusler, herunder trusler som refererer til massedrap og en trussel om å drepe den Nav-ansattes familie. En rekke av de andre beslutningene beskrev alvorlige trusler om bruk av våpen og vold.

Fysiske angrep var mindre vanlig, og begrunnet helt eller delvis 11 beslutninger. Syv av disse gjaldt hærverk på Navs lokaler og fire fysiske angrep på personer. De sistnevnte besto av to tilfeller der det blant annet var spyttet mot personer, ett tilfelle av steinkasting mot person og én hendelse der en PC-skjerm ble veltet i ansiktet på en av de ansatte.

Sivilombudets syn

Sivilombudet mener at de gjennomgåtte beslutningene på en tilstrekkelig måte dokumenterer at Nav-kontorene opplevde trakassering, trusler eller fysiske angrep som beskrevet i retningslinjene pkt. 3. Beslutningene og/eller saksdokumentene er tidsnære og sikrer god notoritet om den delen av utestengingenens faktiske grunnlag som knytter seg til den uønskede hendelsen sett fra Navs side. Gjennomgangen har ikke vist tilfeller der det i strid med retningslinjene og læren om myndighetsmisbruk uttrykkelig er lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn.

Det bør legges til at de gjennomgåtte beslutningene beskriver mange svært alvorlige hendelser der det synes å være utvist en helt uakseptabel oppførsel overfor Nav-ansatte, vektere og andre personer. Tidligere har ombudet bemerket at Nav-kontorer har god grunn til å legge vekt på sikkerheten til de ansatte og publikum.[43] Oppfatningen er styrket etter denne undersøkelsen.

Beslutningene er tydelig svakere begrunnet når det gjelder kravene retningslinjene pkt. 3 stiller til at det skal foreligge gjentakelsesfare, være et klart behov for utestenging og at utestengingen skal være forholdsmessig. Det er problematisk at Nav-kontorene sjelden har gjort skriftlige vurderinger av de kriteriene i retningslinjene pkt. 3 som begrunner at utestenging er et

sikkerhetstiltak og ikke en straff. Særlig gjelder dette når en stor del av de undersøkte beslutningene rettet seg mot personer i en sårbar livssituasjon og utestengingene hovedsakelig gjaldt for retningslinjenes maksimale periode på 12 uker eller mer.[44]

I fravær av dokumenterte vurderinger av gjentakelsesfare, behovet for utestenging og forholdsmessighet, fremstår utestengingene i større grad som sanksjoner mot hendelser som alt har funnet sted – noe som ikke vil være saklig – og mindre som det fremtidsrettede sikkerhetstiltaket utestenging skal være i henhold til retningslinjene pkt. 1 og 3. De to sakene der Bergen kommune benyttet et skjema for vurdering av voldsrisiko, er eksempler på positive unntak.

Det er forståelig at Nav-kontorer kan finne det vanskelig å gjøre skriftlige vurderinger av kravene til gjentakelsesfare med videre i retningslinjene pkt. 3. Skriftlighet er samtidig nødvendig for å dokumentere at retningslinjenes krav er oppfylte og at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper er fulgt.[45] I tillegg kan skriftlighet legge til rette for grundigere vurderinger.[46] En mulig løsning for å sikre skriftlige og strukturerte vurderinger, kan være at Nav tar i bruk et standardisert skjema eller liknende for vurdering av blant annet gjentakelsesfare, behovet for utestenging og forholdsmessighet.[47]

Videre kan Nav-kontorene i en del tilfeller finne det nødvendig å treffe en beslutning raskt. Dette vil gi liten tid til å gjøre en god skriftlig vurdering av kriteriene i retningslinjene pkt. 3. Ombudet vil påpeke at det i slike situasjoner kan være en praktisk løsning at Nav-kontoret først treffer en beslutning med helt kort varighet, og så benytter denne utestengingsperioden til å gjøre en grundigere skriftlig vurdering av kriteriene for utestenging.[48] Deretter kan Nav-kontoret på grunnlag av den grundigere vurderingen eventuelt beslutte å utestenge personen for en lengre periode. En slik fremgangsmåte er ikke fulgt i de gjennomgåtte beslutningene.

En annen svakhet ved utestengingenes begrunnelse er at det sjelden fremgikk hvordan den utestengte personen så på hendelsene, en eventuell fremtidig gjentakelsesfare og konsekvensene av utestenging. For å gjøre en god vurdering av de kravene retningslinjene pkt. 3 stiller til gjentakelsesfare, nødvendighet og forholdsmessighet, må Nav-kontorene så sant det er mulig aktivt gi den aktuelle personen en mulighet til å fremlegge sitt syn på disse forholdene, se også punkt 7.5.2 om kontradiksjon.

Når Nav-kontoret er kjent med personens synspunkter, må disse inngå i vurderingen av om kriteriene i retningslinjene pkt. 3 er oppfylt. Beslutninger bygget på vurderinger av begge parters synspunkter, vil i større grad sikre at utestenging er et nødvendig og forholdsmessig sikkerhetstiltak som hindrer fremtidige hendelser, og ikke en ensidig reaksjon mot uønsket adferd som allerede har funnet sted, jf. formålsbestemmelsen i retningslinjene pkt. 1.

Våre funn

- Nav-kontorene har i beslutningene med tilhørende dokumenter sjelden vurdert om kriteriene for utestenging i Navs retningslinjer pkt. 3 er oppfylt. Det gjelder blant annet kravene til gjentakelsesfare, behovet for utestenging og forholdsmessighet.

- Manglende vurderinger av gjentakelsesfare, behovet for utestenging og forholdsmessighet gjør det vanskelig å se om utestenging ble brukt som et fremtidsrettet sikkerhetstiltak i tråd med retningslinjene pkt. 1, og ikke som en sanksjon mot hendelser som allerede hadde funnet sted.
- Nav-kontorene dokumenterte på en tilfredsstillende måte at det hadde funnet sted hendelser av en type som beskrevet i retningslinjene pkt. 3. Vi fant ingen saker der Nav uttrykkelig hadde lagt vekt på usaklige eller utenforliggende hensyn.
- Den klart vanligste årsaken til utestenging var truende adferd eller trusler, som helt eller delvis begrunnet 90 av 97 beslutninger. Mange trusler fremsto svært alvorlige, herunder var det i 23 beslutninger beskrevet uttrykkelige eller indirekte drapstrusler.
- De utestengte personenes syn på de faktiske hendelsene og eventuell gjentakelsesfare fremgikk ikke av beslutningene eller saksdokumentene.

Sivilombudets anbefalinger

- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at alle kriteriene for utestenging i retningslinjene pkt. 3 er vurdert og oppfylt, samt hva vurderingene går ut på. Dette vil både sikre og synliggjøre at utestenging brukes som et mål- og fremtidsrettet sikkerhetstiltak i samsvar med retningslinjene pkt. 1, og ikke som en sanksjon mot hendelser som allerede har funnet sted.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere å lage et skjema eller likende som Nav-kontorene kan benytte ved vurderingen av kriteriene i retningslinjene pkt. 3.
- Nav-kontorene bør gi personer som vurderes utestengt en aktiv oppfordring til å komme med sitt syn på saken, og ta disse synspunktene med i vurderingen av om kriteriene i retningslinjene pkt. 3 er oppfylt.

7.4.2 Forsøk på og vurdering av alternative reaksjonsformer

Retningslinjene pkt. 3 bestemmer at «[f]ør det fattes beslutning om utestenging skal alternative reaksjoner alltid være vurdert og om mulig prøvd». Som eksempler på alternativer til utestenging nevner retningslinjene anmodning om å forlate lokalene umiddelbart, muntlig eller skriftlig advarsel eller iverksetting av mindre inngripende sikkerhetstiltak som «to i samtale», timeavtaler i regulerte former, bytte av saksbehandler, beskyttelsestiltak i lokalene og liknende. Kravet om vurdering av, og forsøk med, alternative reaksjonsformer kan ses som utslag av et mer alminnelig prinsipp om at forvaltningens inngripende reaksjoner må være forholdsmessige.[49]

Vi fant ved gjennomgangen få tilfeller der det fremgikk av beslutningene eller saksdokumentene at Nav-kontoret hadde forsøkt eller vurdert alternative eller mindre inngripende reaksjoner. I de to beslutningene fra Bergen kommune som inneholdt et skjema for vurdering av voldsrisiko, inngikk imidlertid en kortfattet vurdering av voldsforebyggende tiltak som del av skjemaet. Enkelte Nav-kontor i Bergen kommune har også i noen tilfeller pålagt tidligere utestengte personer å avtale timer for besøk på kontoret. Dette kan være et alternativ til forlenget fysisk utestenging.

Et av Nav-kontorene i Trondheim kommune sendte i én sak en skriftlig advarsel, der det skrev at fortsatt uakseptabel oppførsel kunne føre til utestenging. Ellers opplyste Trondheim kommune til ombudet at Nav Falkenberg hadde gode erfaringer med bruk av skriftlige advarsler, noe kontoret antok at reduserte behovet for beslutninger om utestenging.

Vi kan ikke utelukke at det i flere av de undersøkte sakene har blitt gitt muntlige advarsler eller beskjeder om å forlate Navs lokaler uten at dette senere er nedtegnet skriftlig. Tilfeller der Nav-kontorene bruker advarsler og dette forhindrer at personen senere blir utestengt, vil heller ikke fanges opp av undersøkelsen.

Sivilombudet mener det er uheldig at Nav-kontorene i få saker har dokumentert at alternative reaksjonsformer var forsøkt, eller gjort skriftlige vurderinger av dette i tråd med retningslinjene pkt. 3. For å sikre at utestenging er nødvendig og i tråd med formålet i retningslinjene pkt. 1, må det vurderes om andre reaksjoner vil være tilstrekkelige til å ivareta sikkerheten og arbeidsmiljøet. Før beslutninger om utestenging treffes må Nav derfor vurdere om alternative reaksjoner er tilstrekkelige eller ikke, slik at utestenging er et nødvendig og forholdsmessig tiltak, jf. retningslinjene pkt. 3.[17] Hovedhensynene i denne vurderingen bør normalt fremgå skriftlig av beslutningen, og eventuelt dokumenteres mer utfyllende skriftlig på annen måte. Dersom det tidligere er forsøkt alternative reaksjoner eller liknende, bør det nevnes. Erfaringen fra Trondheim kommune er et positivt eksempel på at bruk av advarsler kan synes å virke konfliktdepende og at det kan være tilstrekkelig med alternative tiltak.

Vårt funn

- Nav-kontorene har i beslutningene sjelden beskrevet at alternative reaksjoner til utestenging er vurdert eller forsøkt før avgjørelsen om å utestenge ble truffet, jf. retningslinjene pkt. 3.

Sivilombudets anbefaling

- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at alternative reaksjoner til utestenging er vurdert eller forsøkt, og hvorfor disse ikke vil være tilstrekkelige, slik at utestenging er et nødvendig og forholdsmessig sikkerhetstiltak, jf. retningslinjene pkt. 3.

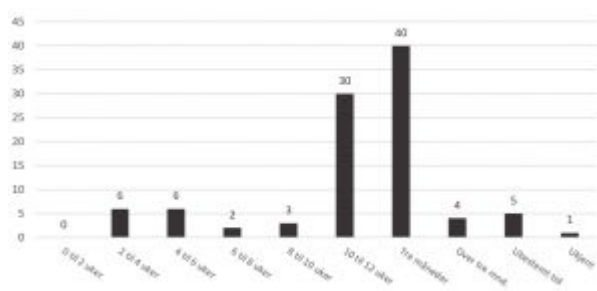
7.4.3 Utestengingenes varighet

Retningslinjene pkt. 5 sier at beslutninger om utestenging «skal gis for en tidsbegrenset periode» og kan være «i inntil 12 uker». Varigheten skal «vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle». Som momenter i vurderingen nevner retningslinjene «trusselbildet og faren for gjentakelse, og hva som er bakgrunnen for utestengelsen». Selv om retningslinjene ikke sier det uttrykkelig, må de forstås slik at varigheten ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta Navs sikkerhetsbehov, jf. formålsbestemmelsen i retningslinjene pkt. 1 og kriteriene i pkt. 3.

Unntaksvis kan det være behov for å utestenge en person i mer enn 12 uker. Retningslinjene pkt. 5 tar høyde for dette, og legger opp til at Nav-kontoret i så fall skal treffe en ny beslutning om å forlenge utestengingen. Før Nav treffer en beslutning om forlenging, skal det gjøres en ny og konkret vurdering av om utestenging fortsatt er nødvendig, jf. retningslinjene pkt. 6. Videre følger det av retningslinjene pkt. 4 at den utestengte personen så langt det er mulig skal få et forhåndsvarsel, og gis mulighet til å uttale seg om forlengingen før den nye beslutningen treffes. Retningslinjene har ingen bestemmelse om hvor mange ganger Nav-kontoret kan forlenge utestengingen.

De undersøkte beslutningenes varighet

Vi fant at varigheten av de 97 undersøkte enkeltbeslutningene fordelte seg slik:[51]



Figur 4: Antall enkeltbeslutninger etter utestengings varighet.

De fleste beslutningene gjaldt for lang tid. For 74 enkeltbeslutninger (76 %) var varigheten satt minst til retningslinjenes maksimale 12 uker eller på ubestemt tid. Den gjennomsnittlige varigheten for de 91 tidsbegrensede beslutningene var 85 dager og medianen 85 dager. Hamar kommune skilte seg ut ved å treffe beslutninger av vesentlig kortere varighet, med et gjennomsnitt på 37 dager.

Seks beslutninger forlenget en pågående utestenging. Av disse hadde fem en varighet på tre måneder, mens én beslutning gjaldt for en

måned. Tre av beslutningene nevnte at personen brøt den første utestengingen ved å møte opp på kontoret i utestengingsperioden. I ett tilfelle hadde personen i løpet av den første utestengingen fremsatt nye trusler mot Nav på telefon.

Vi kunne gjennomgående ikke se at Nav-kontorene i beslutningene eller saksdokumentene hadde gjort konkrete vurderinger av utestengingenes lengde ut fra bakgrunnen, trusselbildet og gjentakelsesfaren, slik retningslinjene pkt. 5 gir anvisning på. Et unntak også her var de to beslutningene truffet av Bergen kommune, der saksdokumentene inneholdt et skjema for vurdering av voldsrisiko. Disse beslutningenes varighet fremsto bedre begrunnet.

Gjennomgangen viste at 44 beslutninger (45 %) utestengte for en tidsbestemt periode på tre måneder eller mer. Dette er lengre enn hva retningslinjene pkt. 5 tillater for én enkelt beslutning. Av de fire beslutningene som gjaldt for mer enn tre måneder var tre truffet av Tromsø kommune og én av Stavanger kommune. Den tidsbestemte beslutningen med lengst varighet gjaldt for ett år.

Ytterligere fem beslutninger utestengte personen fra Nav på ubestemt tid. Beslutningene var alle truffet av Drammen kommune. I tre tilfeller anga beslutningen at utestengingen gjaldt «inntil videre» og i to tilfeller var det ikke opplyst noe om varighet eller sluttdato. De fem beslutningene

ga heller ingen opplysninger om hvordan den utestengte kunne gå frem for å få utestengingen vurdert på nytt.

På spørsmål om kommunene i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021 hadde hatt personer som var utestengt fra Nav på ubestemt tid, svarte Drammen og Skien bekreftende.[52] Drammen kommune traff 19 tidsubestemte beslutninger i perioden 2013 til 2019. Disse var hovedsakelig angitt å gjelde «inntil videre». Skien kommune traff i 2015 én beslutning som var angitt å gjelde «på ubestemt tid», men som senere var avsluttet.

Sivilombudets syn

Sivilombudet har merket seg at de gjennomgåtte beslutningene stort sett utestengte for lang tid. Det er ikke tvil om mange av utestengingene skyldes svært alvorlige og uakseptable hendelser. Like fullt er det påfallende at 76 % av enkeltbeslutningene gjaldt minst for retningslinjenes maksimale periode på 12 uker eller på ubestemt tid. Dette kan i seg selv tilsa at Nav ikke alltid vurderer varigheten «konkret i hvert enkelt tilfelle», slik retningslinjene pkt. 5 krever.

Beslutningene og saksdokumentene inneholder sjelden skriftlige vurderinger av varigheten og dens forholdsmessighet. Ombudet finner derfor grunn til å stille spørsmål ved om Nav-kontorene gjør tilstrekkelig konkrete vurderinger av utestengingenes varighet.[53] En begrunnelse for å utestenge noen fra Nav må inneholde en skriftlig vurdering av utestengingens varighet ut fra momentene i retningslinjene pkt. 5 og formålet i pkt. 1. Vurderingen må vise hvilke momenter som er tatt i betraktning og hvorfor Nav-kontoret på denne bakgrunn mener at det av hensyn til sikkerheten og et forsvarlig arbeidsmiljø er nødvendig og forholdsmessig å utestenge personen for hele den angitte perioden. Dersom beslutningen gjelder for en lang periode, skjerpes kravene til en kvalitativt god begrunnelse.[54]

Som nevnt i punkt 7.4.1 kan det være vanskelig å skrive en god vurdering av gjentakelsesfare og risiko. Et standardisert skjema eller liknende for vurdering av trusselen og faren for gjentakelse vil kunne gi vurderingene bedre kvalitet og sikre notoritet om at Nav hadde en saklig begrunnelse også for varigheten.

Kombinasjonen av manglende skriftlige vurderinger og at 76 % av beslutningene gjaldt for minst den maksimale perioden på 12 uker eller på ubestemt tid, er egnet til å gi inntrykk av at varigheten i enkelte tilfeller kan være delvis begrunnet i et ønske om en streng sanksjon. Det vil i så fall være en usaklig begrunnelse ut fra momentene i retningslinjene pkt. 5 og formålet i pkt. 1.

Ombudet antar at de 40 beslutningene som gjaldt for tre måneder, skyldes en feiltolkning av «inntil 12 uker» i retningslinjene pkt. 5. Tidligere har ombudet uttalt at det ikke er rom for å tolke retningslinjene utvidende på denne måten.[55] I praksis vil en utestenging på tre måneder typisk føre til at varigheten blir seks eller syv dager lenger enn 12 uker. Selv om dette er en nokså begrenset feil i hver enkelt sak, fremstår den som så utbredt at den samlede konsekvensen for Navs praksis blir stor. Til sammen hadde de 40 beslutningene en varighet på 261 dager mer enn de skulle hatt i henhold til retningslinjene pkt. 5.

De fire beslutningene som gjaldt for mer enn tre måneder kan ikke forklares av en feiltolkning. Etter ombudets syn fremstår disse klart i strid med retningslinjene pkt. 5.

Ombudet mener det er alvorlig at Drammen kommune virker å ha en nokså utbredt praksis med å utestenge personer på ubestemt tid. Dette er klart i strid med retningslinjene pkt. 5 og med kravene til god forvaltningsskikk. Da praksisen ikke er holdbar, ber ombudet Drammen kommune om å endre eventuelle pågående tidsubestemte utestenginger sånn at varigheten begrenses til inntil 12 uker.

Våre funn

- Av de 97 undersøkte enkeltbeslutningene satt Nav-kontorene i 74 tilfeller (76 %) varigheten minst til retningslinjenes maksimale periode på 12 uker eller på ubestemt tid.
- Nav-kontorene har i beslutningene med tilhørende dokumenter ikke vurdert utestengingenes varighet på en konkret og individuell måte ut fra momentene i retningslinjene pkt. 5, blant annet trusselbildet og faren for gjentakelse.
- Utestengingens varighet ble i 40 beslutninger satt til tre måneder, noe som er lenger enn den maksimale perioden på 12 uker, jf. retningslinjene pkt. 5.
- Kommunene Tromsø og Stavanger hadde utestengt personer i mer enn tre måneder, noe som klart fremstår som i strid med retningslinjene pkt. 5.
- Kommunene Drammen og Skien hadde utestengt personer på ubestemt tid, noe som klart er i strid med retningslinjene pkt. 5.

Sivilombudets anbefalinger

- Nav-kontorene bør få frem i selve beslutningen og/eller sakens øvrige dokumenter at utestengingenes varighet er fastsatt med en konkret og individuell begrunnelse ut fra momentene i retningslinjene pkt. 5.
- Nav-kontorene bør vurdere å fastsette varigheten til retningslinjenes maksimale periode på 12 uker i færre saker enn de gjorde i den undersøkte perioden.
- Nav-kontorene må korrigere sin praksis slik at de ikke feiltolker «inntil 12 uker» i retningslinjene pkt. 5 og treffer enkeltbeslutninger med en varighet på tre måneder.
- Kommunene Tromsø og Stavanger må i fremtidige saker unngå å utestenge personer for lengre perioder enn det retningslinjene pkt. 5 tillater. Ved behov for utestenginger utover 12 uker, må praksis innrettes i tråd med retningslinjenes fremgangsmåte for forlenging av utestenginger.[56]
- Kommunene Drammen og Skien må i fremtidige saker unngå å treffe beslutninger om utestenging på ubestemt tid i strid med retningslinjene pkt. 5. Drammen kommune må endre eventuelle pågående tidsubestemte utestenginger, slik at de gjelder for en bestemt periode på inntil 12 uker.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør på bakgrunn av de ulike feilene som er avdekket gjøre alle Nav-enheter oppmerksomme på hvordan retningslinjene pkt. 5 skal forstås, og de grensene som gjelder for utestengingers varighet.

7.4.4 Fysisk og/eller telefonisk utestenging

Retningslinjene gir Nav-kontorene mulighet til to former for utestenging: Fysisk utestenging fra lokalene som reguleres i pkt. 3–8 og telefonisk utestenging som reguleres i pkt. 9. Det sistnevnte punktet presiserer at de ansattes sikkerhet ikke er direkte truet ved bruk av telefon, og legger på denne måten opp til at terskelen for telefonisk utestenging skal være høyere.

Vi fant at 93 av de 97 beslutningene kun gjaldt fysisk utestenging. Fire beslutninger utestengte personen både fysisk og telefonisk. Én av disse beslutningene var begrenset til å gjelde telefonkontakt i form av tekstmeldinger. Tre av utestengingene som gjaldt telefonkontakt, hadde sin bakgrunn i at Nav mente seg truet eller trakassert over telefon. I ett tilfelle hadde personen også tatt telefonkontakt med den Nav-ansattes familie.

Sivilombudet mener det er positivt at tilnærmet alle personene som var fysisk utestengt fra Navs lokaler fortsatt hadde adgang til å ta kontakt med Nav på telefon. Det å utestenge en person fra å kontakte Nav både ved fysisk oppmøte og på telefon er meget inngripende, og vil kun være nødvendig og forholdsmessig i unntakstilfeller. Personen vil da være henvist til å kontakte Nav skriftlig eller la seg bistå av en fullmektig, noe som for enkelte kan være vanskelig.[57] Dette øker risikoen for at vedkommende ikke får søkt om ytelser eller mottatt lovfestede tjenester i den perioden han eller hun er utestengt.

Vårt funn

- Nav-kontorene benyttet telefonisk utestenging kun i fire av de 97 gjennomgåtte beslutningene.

Sivilombudets anbefaling

- Nav-kontorene bør i tråd med retningslinjene pkt. 9 fortsatt praktisere en høy terskel for telefonisk utestenging.

7.4.5 Informasjon om alternativt servicetilbud

Retningslinjene pkt. 5 sier at Nav alltid skal gi «alternative servicetilbud overfor bruker som på en tilfredsstillende måte sikrer vedkommende rett til ytelser og tjenester fra NAV i utestengingsperioden». Som eksempler trekker retningslinjene frem «skriftlig kommunikasjon, telefonisk kontakt med spesifisert person på NAV (ofte en leder), bruk av fullmektig eller møtesteder utenfor NAV-kontoret som er egnet til formålet».

Vi undersøkte om Nav hadde opplyst de utestengte personene om det alternative servicetilbudet. Alle de 96 skriftlige beslutningene inneholdt slik informasjon.[58] Nav ga typisk standardisert informasjon om at personen i utestengingsperioden fortsatt kunne kontakte Nav skriftlig, elektronisk, på telefon eller ved bruk av en fullmektig samt fremsette søknader skriftlig. Denne informasjonen er en del av direktoratets mal for beslutninger om utestenging, men også kommunene som ikke benyttet malen ga tilsvarende informasjon i sine beslutninger.[59]

I enkelte tilfeller ga Nav-kontorene mer individuelt tilpasset informasjon om det alternative servicetilbudet. Noen ganger ble slik informasjon formidlet i en telefonsamtale med den

utestengte personen.

Sivilombudet mener det er positivt at kommunene i alle de skriftlige beslutningene informerte om Navs alternative servicetilbud i utestengingsperioden. Dette kan bidra til at den utestengte personen ikke går glipp av lovfestede rettigheter. Det ville samtidig vært ønskelig med en større grad av individuelt tilpasset informasjon ut fra den aktuelle personens forutsetninger og behov for tjenester fra Nav.

Våre funn

- Alle de 96 skriftlige beslutningene ga den utestengte personen opplysninger om alternative måter å kontakte Nav i utestengingsperioden, jf. retningslinjene pkt. 5.
- Nav-kontorene ga typisk standardisert informasjon som inngår i Arbeids- og velferdsdirektoratets mal for beslutninger om utestenging. I enkelte tilfeller ble det gitt mer individuelt tilpasset informasjon.

Sivilombudets anbefaling

- Nav-kontorene bør forsøke å i større grad gi individuelt tilpasset informasjon om det alternative servicetilbudet i tilfeller der det fremstår som relevant.

7.4.6 Beslutningenes angivelse av det rettslige grunnlaget for utestengingen

Retningslinjene pkt. 2 angir at «[d]et rettslige grunnlaget for beslutning om utestengelse er den privatrettslige rådighet NAV har over sine lokaler». Dette gjelder både for fysisk og telefonisk utestenging.

Vi fant at kommunene i beslutningene anga ulike rettslige grunnlag for utstengingene. Grunnlagene fordelte seg slik:

	Privatrettslig rådighet	Arbeidsmiljøloven § 4-3	Ingen opplysninger	Ukjent
Beslutninger	70	8	18	1

Figur 5: Antall beslutninger som henviste til de ulike rettslige grunnlagene.

Av de 18 beslutningene som ikke viste til et rettslig grunnlag ble 17 truffet av Tromsø kommune og én av Bergen kommune. For den ene beslutningen som ble truffet muntlig av Skien kommune, er det ukjent om den utestengte personen fikk muntlige opplysninger om det rettslige grunnlaget.

Det varierte i enkelte kommuner om beslutningene viste til privatrettslig rådighet i tråd med retningslinjene pkt. 2 eller til arbeidsmiljøloven § 4-3. Variasjonen fremsto ikke som resultatet av et bevisst valg.

Sivilombudet mener at Nav i beslutninger om utestenging bør vise til et (korrekt) rettslig grunnlag.[60] Det er problematisk at Tromsø kommunes beslutninger manglet slik informasjon.

Videre er det overraskende at åtte beslutninger viste til arbeidsmiljøloven § 4-3, og ikke til privatrettslig eierrådighet slik retningslinjene pkt. 2 har gitt anvisning på siden mai 2016.

Våre funn

- Av de 97 gjennomgåtte beslutningene anga 70 privatrettslig rådighet som det rettslige grunnlaget for utestenging, jf. retningslinjene pkt. 2.
- Åtte beslutninger anga arbeidsmiljøloven § 4-3 som det rettslige grunnlaget.
- Tromsø kommune opplyste ikke om et rettslig grunnlag i sine beslutninger.

Sivilombudets anbefalinger

- Tromsø kommune bør sørge for at fremtidige beslutninger om utestenging inneholder opplysninger om det rettslige grunnlaget, jf. retningslinjene pkt. 2.[61]
- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør presisere overfor kommunene at det rettslige grunnlaget retningslinjene for utestenging bygger på er privatrettslig eierrådighet, slik at Navs praksis bringes i samsvar med retningslinjene pkt. 2.

7.4.7 Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader

Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev i sine merknader til rapportutkastet at de ville gjennomgå retningslinjene og informere Navs kontorer om viktigheten av skriftlige vurderinger som synliggjør at utestenginger er et sikkerhetstiltak og ikke en sanksjon.[62] Samtidig bemerket de at rapportutkastet viste til mange svært alvorlige hendelser og at Nav setter sikkerheten til de ansatte, samarbeidspartnere og publikum høyt. Videre påpekte direktoratet at i hvilken grad et bestemt Nav-kontor vil kunne forsøke eller vurdere alternative reaksjonsformer, blant annet avhenger av kontorets størrelse og omfanget av øvrige iverksatte sikkerhetstiltak.

7.5 Saksbehandlingen

7.5.1 Hvem som treffer beslutningene

Retningslinjene har bestemmelser om beslutningsmyndighet (personell kompetanse) i pkt. 4. Her er det bestemt at «[d]et er enhetens leder som er gitt myndighet til å vurdere og fatte beslutning om utestenging». Punktet sier videre at «den som vurderer å fatte en slik beslutning [skal] undersøke om det er andre sikkerhetstiltak på brukeren og balansere totaliteten i brukers situasjon, jf. pkt. 5 3. avsnitt om [...] alternative servicetilbud».

Retningslinjene pkt. 4 synes å bygge på at det er enhetslederen som best har forutsetninger for å undersøke og vurdere den aktuelle personens samlede situasjon. Dette har også en side mot kriteriene for utestenging i retningslinjene pkt. 3, som bestemmer at alternative reaksjonsformer alltid skal være vurdert og om mulig forsøkt samt at utestenging skal være et nødvendig og forholdsmessig tiltak. Forutsetningsvis vil enhetslederen være den personen ved Nav-kontoret som har bredest adgang til å innhente informasjon og iverksette forsøk med alternative reaksjonsformer.

At det er enhetslederen som har kompetanse til å treffe beslutninger om utestenging, er i tråd med det Arbeids- og sosialdepartementet opplyste i brevet 21. april 2015 til Sivilombudet. Departementet skrev her at «[k]ompetansen til å beslutte utestenging eller annen regulering av den enkeltes adgang til NAV-kontoret tilligger lederen av kontoret». Videre skrev departementet at lederen normalt «vil [...] ha fullmakt til å fatte en slik avgjørelse på vegne av både Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune».

Sivilombudet uttalte i SOM-2020-2680 at retningslinjene pkt. 4 må forstås slik at det for kommunale Nav-kontorer bare er enhetslederen eller fungerende enhetsleder som kan treffe beslutninger om utestenging.

Gjennomgangen viste at 82 av de 97 beslutningene var underskrevet ved bruk av tittel. For de resterende 15 beslutningene fremgikk det ikke av beslutningen alene hvilken stilling den som skrev under hadde ved Nav-kontoret. Dette omfattet tilfeller der beslutningen var usignert, signert uten tittel og den ene beslutningen som ikke var gjort skriftlig.[63]

Vi har ved gjennomgangen lagt til grunn at beslutningen er truffet av den eller de Nav-ansatte som har underskrevet. Vi har gått ut fra at beslutninger underskrevet med titlene enhetsleder, fungerende enhetsleder, kommunal/statlig leder, sosialsjef, leder eller «for leder» er truffet av enhetslederen i tråd med retningslinjene pkt. 4. På den annen side har vi lagt til grunn at beslutninger undertegnet av personer med andre titler – eksempelvis avdelingsleder, nestleder eller sikkerhetskoordinator – ikke er truffet av enhetsleder eller fungerende enhetsleder. Vi vil samtidig understreke at det ikke kan utelukkes at beslutninger kan være truffet av en person som var (fungerende) enhetsleder uten at dette fremgikk av beslutningen.[64]

Bergen kommune opplyste ved oversendelsen av saksdokumentene at alle beslutninger var truffet av enhetsleder eller fungerende enhetsleder i leders fravær, også der vedkommende underskrev med en annen tittel. Vi har i disse sakene forholdt oss til dette.

Ut fra de ovennevnte premissene fremstår det som at 63 av 97 beslutninger ble truffet av Nav-kontorets enhetsleder eller fungerende enhetsleder, i tråd med retningslinjene pkt. 4. De resterende 33 skriftlige beslutningene ser ut til å være truffet av en person som i henhold til retningslinjene pkt. 4 ikke skal ha kompetanse til å gjøre dette. For den ene beslutningen som ikke ble truffet skriftlig, er det ukjent om den ble truffet av enhetslederen.

Kommunene Drammen og Tromsø virker å ha en fast praksis der myndigheten til å treffe beslutninger om utestenging er delegert til henholdsvis en beredskap- og sikkerhetsansvarlig og en sikkerhetskoordinator.[65]

Sivilombudet har merket seg at gjennomgangen tilsier at omtrent en tredjedel av beslutningene ble truffet av en person som verken var enhetsleder eller fungerende enhetsleder ved Nav-kontoret. Det er problematisk at en så stor del av beslutningene virker å være truffet av personer som i henhold til retningslinjene pkt. 4 ikke skal ha adgang til å gjøre det. Særlig gjelder dette siden retningslinjene pkt. 4 synes å bygge på en forutsetning om at det er enhetslederen som best kan undersøke og vurdere den aktuelle personens samlede situasjon før det eventuelt

treffes en beslutning om utestenging, jf. også kriteriene om alternative reaksjonsformer og forholdsmessighet i retningslinjene pkt. 3.

Ombudet mener det bør fremgå tydelig av selve beslutningen at den er truffet av enhetslederen eller fungerende enhetsleder. Det er viktig både av hensyn til personen som utestenges og for senere kontrollmuligheter. Mest naturlig kan dette skje ved at enhetslederen undertegner beslutningen ved bruk av en tittel som «enhetsleder» eller tilsvarende.[66] I Bergen kommune ble flere beslutninger underskrevet med tittelen avdelingsleder eller uten tittel, selv om de i realiteten var truffet av enhetslederen. Kommunen har opplyst at de etter vår undersøkelse har endret sin brevmal, slik at det alltid vil fremgå at beslutninger om utestenging er truffet av Nav-kontorets enhetsleder eller fungerende enhetsleder.[67] Dette er etter ombudets syn et godt grep.

Praksisen kommunene Drammen og Tromsø har med å delegere myndigheten til å treffe beslutninger om utestenging til andre enn enhetsleder eller fungerende enhetsleder, strider mot retningslinjene pkt. 4.[68] Kommunene bør korrigere sin praksis i tråd med Navs retningslinjer.

Våre funn

- Omtrent en tredjedel av de 97 gjennomgåtte beslutningene virker å være truffet av ansatte ved Nav-kontorene som etter retningslinjene pkt. 4 ikke skal ha myndighet til å treffe slike avgjørelser.
- I flere av beslutningene fremgår det ikke klart hvilken stilling personen som traff beslutningen har ved Nav-kontoret.
- Kommunene Drammen og Tromsø virket å ha en fast praksis med å delegere myndigheten til å treffe beslutninger om utestenging til andre enn enhetsledere, noe som er i strid med retningslinjene pkt. 4.

Sivilombudets anbefalinger

- Kommunene må sørge for at ikke andre enn enhetsleder eller fungerende enhetsleder treffer beslutninger om utestenging, og at dette kommer klart frem av selve beslutningen.
- Kommunene Drammen og Tromsø bør korrigere sin praksis, slik at fremtidige beslutninger om utestenging treffes av Nav-kontorenes enhetsledere i tråd med retningslinjene pkt. 4. [69]

7.5.2 Forhåndsvarsling og kontradiksjon

Retningslinjene pkt. 4 bestemmer at personen Nav vurderer å utestenge «[s]å sant det er mulig skal [...] få et forhåndsvarsel, og gis anledning til å fremlegge sitt syn på saken før beslutning fattes». Dette må ses i sammenheng med at saken skal være tilstrekkelig opplyst før beslutningen treffes og at Nav ikke praktiserer klageadgang etter forvaltningsloven i saker om utestenging, jf. retningslinjene pkt. 3 og 6.[70] Nav har en egen brevmal for å varsle om mulig utestenging.[71]

Kravet om kontradiksjon i retningslinjene pkt. 4 er ikke absolutt, jf. formuleringen «[s]å sant det er mulig». Sivilombudet har lagt til grunn en nokså streng forståelse av dette unntaket. I

uttalelsen SOM-2016-1175 er det fremhevet at adgang til kontradiksjon er «et grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling», slik at Nav «så langt det er mulig» må gi vedkommende anledning til å uttale seg. I uttalelsen SOM-2020-2680 traff Nav-kontoret beslutningen om utestenging samme dag som det var en uønsket hendelse ved kontoret, men etter at den aktuelle personen hadde gått hjem. Ettersom beslutningen ikke ble truffet som ledd i en mer akutt situasjon, kom ombudet til at Nav-kontoret skulle gitt personen anledning til å uttale seg.

Sivilombudet har i uttalelsen SOM-2020-2680 forstått retningslinjene pkt. 4 slik at Nav «aktivt skal gi brukeren en oppfordring til å komme med sitt syn». Det at personen på eget initiativ kan kontakte Nav for å fremlegge sitt syn, er altså ikke tilstrekkelig.

Når det gjelder forhåndsvarsling, uttalte ombudet i SOM-2020-2680 at varselet «på en tydelig måte må opplyse brukeren om at han eller hun kan bli utestengt fra Nav». Ombudet mente det ikke var tilstrekkelig klart at Nav-kontoret i et brev hadde varslet personen om at Nav ville «vurdere tiltak» ved trusler, sjikane eller annen tilbørlig oppførsel.

Vi fant at det kun i én av de 97 gjennomgåtte sakene var gitt et skriftlig forhåndsvarsel om at Nav vurderte utestenging. Det fremsto videre gjennomgående som at Nav sjelden aktivt ga de aktuelle personene adgang til kontradiksjon før beslutningene ble truffet. Følgelig fremgikk de utestengte personenes syn sjelden av beslutningene eller saksdokumentene. Nav-kontorer i Bergen kommune tok i enkelte tilfeller kontakt med den aktuelle personen på telefon før den skriftlige beslutningen ble utarbeidet, men ut fra saksdokumentene fremsto det som at formålet med samtalene var å informere om utestengingen, ikke å varsle og innhente personens syn på saken.

En særlig observasjon er at Nav-kontorene ikke virket å gi skriftlige forhåndsvarsler eller aktive oppfordringer om kontradiksjon i de 31 tilfellene der utestengingen var et resultat av hendelser over tid og de 6 beslutningene som forlenget en pågående utestenging.[72]

Vi har ikke stilt kommunene spørsmål om bruk av forhåndsvarsler og om Nav-kontorene aktivt gir adgang til kontradiksjon i tråd med retningslinjene pkt. 4. Det kan derfor ikke utelukkes at Nav har gitt muntlige forhåndsvarsler og oppfordringer til kontradiksjon i større omfang enn det som fremgår av de gjennomgåtte saksdokumentene. Tilfeller der det er forhåndsvarslet, men ikke senere truffet en beslutning om utestenging vil heller ikke fanges opp av undersøkelsen. Trondheim kommune opplyste til ombudet at Nav Falkenberg erfarte at bruk av skriftlige advarsler reduserte kontorets behov for å treffe beslutninger om utestenging.[73]

Sivilombudet ser alvorlig på at det virker å være svært få saker der Nav-kontorene i tråd med retningslinjene pkt. 4 ga den aktuelle personen et forhåndsvarsel og adgang til kontradiksjon før beslutningen ble truffet. Gjennomgangen av sakene tyder på at disse kravene i retningslinjene i liten grad etterleves i praksis.

Ombudet vil understreke at adgangen til kontradiksjon er grunnleggende for at saksbehandlingen skal være forsvarlig og i tråd med retningslinjene pkt. 4. Dette gjelder særlig når Nav ikke praktiserer alminnelig klageadgang i saker om utestenging. Det kan kun unntaksvis aksepteres at Nav unnlater å gi en person som vurderes utestengt et varsel og en aktiv

oppfordring til å komme med sitt syn. Fraværet av forhåndsvarsling og kontradiksjon i de gjennomgåtte beslutningene bidrar til å skape inntrykk av at Nav ensidig beslutter utestenging som en sanksjon mot hendelser som alt har funnet sted, noe som ikke vil være i tråd med retningslinjene pkt. 1 og 4.

Som nevnt i punkt 7.4.1 vil det noen ganger være nødvendig å treffe en beslutning mens det pågår en mer akutt situasjon. I enkelte tilfeller er det ikke mulig for Nav-kontoret å gi et forhåndsvarsel eller adgang til kontradiksjon, jf. retningslinjene pkt. 4. Ombudet mener det i slike situasjoner kan være en praktisk løsning at Nav-kontoret først treffer en beslutning med helt kort varighet, og så benytter denne perioden til å gi den aktuelle personen et varsel og en aktiv oppfordring til å fremlegge sitt syn på saken. Dersom personen velger å uttale seg, må Nav-kontoret ta uttalelsen med i sin vurdering av om kriteriene for utestenging er oppfylt og hvor lenge utestengingen skal vare, jf. retningslinjene pkt. 3 og 5. Hvis uttalelsen gis over telefon, bør Nav-kontoret skrive et kort referat fra samtalen.[74] Deretter kan Nav eventuelt beslutte å utestenge personen for en lengre periode. En slik praksis kan ivareta både sikkerheten, den aktuelle personens rettssikkerhet og bidra til sakens opplysning.

Det bør alltid fremgå av Navs beslutninger om utestenging om personen er forhåndsvarslet og aktivt gitt en oppfordring til å komme med sitt syn samt hva vedkommende eventuelt har sagt eller skrevet.

Ombudet vil fremheve at forhåndsvarsler også kan virke konfliktdempende og på den måten bidra til å forebygge at uønskede hendelser skjer i fremtiden. Trondheim kommunes erfaring om at Nav Falkenborgs bruk av skriftlige advarsler antakelig førte til færre utestenginger, er et eksempel på dette.

Våre funn

- De utestengte personenes syn på de faktiske hendelsene og eventuell gjentakelsesfare fremgikk sjelden av beslutningene eller saksdokumentene.
- Nav-kontorene virker i liten grad å gi forhåndsvarsel og anledning til kontradiksjon før beslutninger om utestenging blir truffet. Dette kan tyde på at retningslinjene pkt. 4 om at Nav «[s]å sant det er mulig» skal varsle og gi adgang til kontradiksjon, i liten grad etterleves.
- Mangelen på forhåndsvarsel og kontradiksjon gjelder også i tilfeller der beslutningen er et resultat av flere hendelser over tid eller er en forlengelse av en pågående utestenging.

Sivilombudets anbefalinger

- Nav-kontorene bør i større grad forhåndsvarsle personer som vurderes utestengt, og må så sant det er mulig aktivt gi vedkommende en oppfordring til å komme med sitt syn på saken før en beslutning eventuelt treffes, jf. retningslinjene pkt. 4.
- I situasjoner der det haster å utestenge en person av sikkerhetshensyn, bør Nav-kontorene etterstrebe løsninger som ivaretar både sikkerheten og adgangen til kontradiksjon. Det kan eksempelvis gjøres ved at kontorene i første omgang treffer en beslutning med helt kort

varighet, og så eventuelt forlenger utestengingen etter at den utestengte er varslet og har fått en oppfordring til å gi sitt syn på saken.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør vurdere å ta inn et punkt om forhåndsvarsling og kontradiksjon i malen for beslutninger om utestenging. Det bør fremgå av beslutningene om personen er forhåndsvarslet og/eller gitt adgang til kontradiksjon samt hva vedkommende eventuelt har sagt eller skrevet.

7.5.3 Form og klageadgang

Retningslinjene pkt. 6 bestemmer at beslutninger om utestenging «skal begrunnes og nedtegnes skriftlig» og at den utestengte personen «skal gjøres kjent med innholdet i beslutningen på den måten som er nødvendig for å sikre at informasjonen blir forstått, f.eks. muntlig i tillegg til skriftlig». Det presiseres videre at «[d]ersom beslutningen først meddeles muntlig, skal bruker også få den skriftlig i etterkant».

Når det gjelder klageadgang, står det i retningslinjene pkt. 6 at «[b]eslutningen er administrativ og uten klageadgang etter forvaltningsloven» samtidig som det kan sendes en «såkalt serviceklage via nav.no». Serviceklager er en måte personer kan klage over hvordan de har opplevd kontakten med Nav, men fører altså ikke til at det blir gjort en uavhengig prøving av beslutningen etter forvaltningsloven kapittel VI.[75] Arbeids- og velferdsdirektoratets mal for beslutninger om utestenging inneholder tilsvarende opplysninger.[76]

Sivilombudet uttalte i SOM-2020-2680 at den som sender en klage til Nav over en beslutning om utestenging må kunne forvente å få et skriftlig svar. Dette gjelder også dersom klagen ikke er sendt inn via Navs nettsted.

Vi spurte kommunene om de i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021 hadde truffet beslutninger om utestenging som ikke var nedtegnet skriftlig. Kun Skien kommune svarte bekreftende. Kommunen oppga at én person har blitt utestengt uten skriftlig beslutning i den undersøkte perioden, men at dette senere var opphørt. De øvrige kommunene opplyse at de i den aktuelle perioden ikke hadde utestengt noen uten at dette var nedtegnet skriftlig.

Ved gjennomgangen fant vi at Bergen kommune i enkelte tilfeller informerte personen om utestengingen per telefon i tillegg til å sende en skriftlig beslutning, jf. retningslinjene pkt. 6.

Vi har ikke funnet tilfeller der saksdokumentene viste at den utestengte personen sendte en klage til Nav-kontoret eller en serviceklage via Navs nettsted.

Sivilombudet mener det er et grunnleggende krav at beslutninger om utestenging nedtegnes skriftlig og at den utestengte personen gjøres kjent med den på en slik måte at informasjonen blir forstått.[16] Skriftlighet er viktig for å dokumentere beslutningen og den utestengte personen må få informasjon på en tilpasset måte både for at beslutningen skal være effektiv og av rettssikkerhetshensyn. Det er positivt at undersøkelsen kun avdekket ett tilfelle der beslutningen ikke var gjort skriftlig, selv om en slik feil naturligvis er alvorlig.

Ombudet har også merket seg at serviceklageordningen ikke virket å ha blitt brukt i noen av de gjennomgåtte sakene. En medvirkende årsak kan være at direktoratets mal for beslutninger om

utstenging sier at serviceklagen må sendes inn via Navs nettsted, noe ikke alle har mulighet til.

Våre funn

- Undersøkelsen avdekket kun ett tilfelle der Nav-kontoret i strid med retningslinjene pkt. 6 hadde unnlatt å nedtegne beslutningen skriftlig. Dette tilfellet var fra Skien kommune.
- I enkelte tilfeller informerte Nav-kontorene den utestengte personen om beslutningen per telefon i tillegg til at den ble sendt skriftlig, jf. retningslinjene pkt. 6.
- Muligheten til å sende Nav en serviceklage om utestengingen virker ikke å være benyttet i noen av de gjennomgåtte sakene.

Sivilombudets anbefaling

- Skien kommune må fremover sørge for at alle beslutninger om utestenging fra Nav gjøres skriftlig i tråd med retningslinjene pkt. 6.

7.5.4 Registrering og dokumenthåndtering

Retningslinjene pkt. 7 stiller krav til registrering av beslutninger om utestenging. Her er det bestemt at «varsel om at det foreligger en utestengingsbeslutning registreres i Gosys iht. gjeldende rutiner». Videre står det at «den skriftlige beslutning og øvrig saksdokumentasjon (vurderinger mv.) skal lagres i administrativt arkiv», i tillegg til at «[h]endelsen og sikkerhetstiltaket skal registreres i både statlig og kommunalt avvikssystem».

Sivilombudet forutsatte i uttalelsen SOM-2016-1175 at Nav-kontorer må arkivere en kopi av beslutningene de treffer om utestenging. Dette er viktig for å gjøre beslutningen effektiv og for å sikre notoritet om at en beslutning faktisk er truffet, hvem som traff den og hva den gikk ut på.

Generelt om etterlevelsen av retningslinjenes krav

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i brev til ombudet 4. mai 2021 og 1. juli 2021 redegjort for hvordan beslutninger om utestenging registreres i Nav. I brevene er det også redegjort for hvilket tallmateriale som finnes om utestenging hos direktoratet sentralt, og for fordelingen av arkiverte saker om utestenging fra 2020 per kommune.

Alle saker der sikkerhetstiltak vurderes skal ifølge retningslinjene og direktoratets redegjørelse saksbehandles og arkiveres i det administrative arkivet Websak. Her skal selve beslutningene med tilhørende dokumentasjon arkiveres. Det er derimot ikke bare saker som ender med utestenging som registreres i Websak. Det skal opprettes sak ved en hendelse som kan føre til utestenging. Det kan imidlertid hende at det ikke iverksettes tiltak, eller at man velger en annen reaksjon enn utestenging.

Ifølge direktoratet ble det for hele landet i 2020 registrert 122 saker i Websak, hvorav 61 gjaldt fysisk utestenging. Ombudet har fått oversendt de 61 beslutningene om utestenging sammen med en oversikt over hvilke Nav-kontor som har fattet beslutningene.

Selve sikkerhetstiltaket skal registreres i Gosys, og gjenspeiles i flere andre systemer, blant annet i persondataløsningen (PDL). Formålet med denne registreringen er å varsle andre saksbehandlere om sikkerhetstiltak knyttet til personen. Antall sikkerhetstiltak som er registrert på denne måten for 2020 er betydelig høyere enn antall saker som er arkivert i Websak for samme år. I PDL, hvilket direktoratet mener gir korrekte tall, er det registrert 862 sikkerhetstiltak i 2020. Direktoratet antar at avviket mellom registrerte sikkerhetstiltak og arkiverte saker delvis kan forklares ved at ikke alle Nav-enheter arkiverer i Websak slik som beskrevet i rutinen. De har derfor sendt en påminnelse om rutinene for arkivering av dokumentasjon knyttet til utestenging til alle Nav-enheter med publikumskontakt. Direktoratet mener derimot at underarkivering ikke kan forklare det fulle avviket mellom systemene. Hva som er årsaken for øvrig hadde direktoratet på tidspunktet for undersøkelsen ikke svar på, men det ble opplyst at det arbeides kontinuerlig med å forbedre etterlevelse av rutiner for håndtering av sikkerhetstiltakene.

Avviket mellom registrerte sikkerhetstiltak og arkiverte saker viser at de tilgjengelige data om utestenging fra 2020 ikke gir god oversikt over hvor mange som faktisk ble utestengt fra Nav. Dette inntrykket er styrket av undersøkelsen.

Flere av kommunene som er omfattet av undersøkelsen, og som har oversendt beslutninger om utestenging for 2020, er ikke med i direktoratets oversikt over beslutninger om utestenging per kommune. Verken Drammen, Hamar, Stavanger eller Trondheim kommuner er inkludert i oversikten over registrerte utestengingsbeslutninger fra 2020 til tross for at undersøkelsen har vist at alle kommunene fattet én eller flere beslutninger om utestenging i løpet av året. Det kan derfor synes som at beslutningene ikke har blitt arkivert i Websak.

For Tromsø kommune stemmer antall oversendte beslutninger overens med antallet som er arkivert i Nav-systemet. Fra Bergen kommune mottok vi 23 beslutninger for 2020, mens kun 4 var registrert i Websak. Motsatt har Skien oppgitt at det ikke ble fattet noen beslutninger om utestenging i 2020. Ifølge direktoratets oversikt skal det ha blitt fattet 14 beslutninger. En gjennomgang av dokumentasjonen som er oversendt fra direktoratet viser derimot at Skien kommune kun har arkivert åtte beslutninger om utestenging i 2020 og én for 2021. De resterende seks beslutningene som var registrert i Websak i 2020, ble fattet i enten 2019 eller 2021.

Direktoratets oversikt over arkiverte saker i Websak omfatter kun 61 beslutninger om utestenging på landsbasis i 2020. Undersøkelsen viser derimot at det i 2020 ble fattet 50 beslutninger om utestenging i de åtte undersøkte kommunene alene. Dette tyder på at det er en betydelig underarkivering av utestengingsbeslutninger, og viser at tallene som finnes sentralt er lite presise. Undersøkelsen gir ikke svar på hvor mange beslutninger om utestenging som treffes årlig på landsbasis. Basert på at det er fattet 50 beslutninger i de åtte undersøkte kommunene kan man likevel slutte at tallet antagelig ligger nærmere de 862 registrerte sikkerhetstiltakene fra PDL enn de 122 arkiverte sakene i Websak.

Oppsummert har undersøkelsen vist at kravet om dokumenthåndtering i retningslinjene pkt. 7, altså at utestengingsbeslutninger arkiveres i Websak, i liten grad følges. Ettersom vi ikke har

innhentet noen oversikt over hvordan sakene som er registrert i Gosys er fordelt mellom kommunene, er det ikke mulig å si sikkert i hvilken grad kravet om registrering etterleves.

Resultatet fra undersøkelsen tyder videre på at direktoratet mangler oversikt over antall beslutninger om utestenging som fattes årlig. Det gir grunn til å tro at det finnes lite sentralisert informasjon om praksis for utestenging generelt. Med tanke på den rollen direktoratet har for sikkerhetsarbeidet i Nav og som ansvarlig for retningslinjene for utestenging, er det uheldig at det ikke har bedre oversikt over utestenging ved landets Nav-enheter. Direktoratet er selv klar over at oversikten er mangelfull og har gitt uttrykk for at det arbeides kontinuerlig med å forbedre rutinene. Sivilombudet mener at dette er positivt.

Spesielt om Skien kommune

Skien kommune opplyste i sine første svar hit at Nav Skien kun hadde truffet én beslutning om utestenging i perioden 1. januar 2020 til 21. november 2021. Vi ble mot slutten av arbeidet med rapporten oppmerksomme på at materialet vi hadde fått oversendt fra direktoratet inneholdt ytterligere ni beslutninger om utestenging truffet av Nav Skien i denne perioden. Av disse var åtte truffet i 2020 og én i 2021.

På spørsmål herfra bekreftet Skien kommune at de ni beslutningene var truffet av Nav Skien i 2020 og 2021. Kommunen opplyste at Nav Skien ble omorganisert og flyttet inn i nye kontorlokaler i 2020. Dette innebar også at saksbehandlingen skulle bli «papirløs». Sett i ettertid hadde dette ført til at viktige interne dokumenter gikk tapt, blant annet en oversikt over de beslutningene om utestenging som var arkivert i Websak. Da Nav Skien skulle svare på vår forespørsel om å oversende alle beslutninger som var truffet i den aktuelle perioden, fant kontoret kun én av sakene som var arkivert i Websak. Dette skyldtes at personen som utførte søket ikke hadde de riktige tilgangene i Websak for å finne de øvrige ni beslutningene. Kommunen skrev at beslutningene var arkivert på riktig måte, men at ledelsen ved kontoret ikke hadde hatt riktig kunnskap for å søke dem opp igjen.

Sivilombudet mener det er uheldig at Nav Skien på grunn av omorganisering og flytting mistet oversikten over beslutningene om utestenging, og at kontoret ga uriktige opplysninger i sine første svar hit. Det er viktig at ledelsen ved Nav-kontorer har oversikt over de beslutningene som treffes og vet hvordan de kan søkes opp i arkivet. Kjennskap til tidligere beslutninger om utestenging kan blant annet være viktig for å kunne vurdere om en person utgjør en risiko eller trussel mot Navs ansatte og om det er fare for gjentakelse av uønsket adferd. Dette kan også ha betydning for Nav-kontorenes sikkerhetsarbeid mer generelt. Ombudet forutsetter at Nav Skien fremover vil ha oversikt over alle beslutningene om utestenging som treffes av enhetslederen.

Våre funn

- Det var et betydelig avvik mellom antallet saker om utestenging registrert i det administrative arkivet Websak og det antallet beslutninger Nav-kontorene faktisk virker å ha truffet.
- Nav-kontorene synes i liten grad å følge kravene retningslinjene pkt. 7 stiller til registrering og dokumenthåndtering.

- Det synes ikke å finnes noen samlet og fullstendig oversikt over hvor mange som utestenges fra Nav hvert år og i hvilke enheter/kommuner dette skjer. Det finnes heller ikke noen oversikt over de nærmere detaljene om Navs praksis for utestenging, eksempelvis beslutningenes varighet.
- Nav Skien hadde ikke oversikt over beslutningene om utestenging som var truffet av kontoret. I svarene hit opplyste Nav-kontoret først at det kun var truffet én beslutning i den aktuelle perioden, mens det senere viste seg å være truffet ytterligere ni beslutninger.

Sivilombudets anbefaling

- Arbeids- og velferdsdirektoratet bør både av hensyn til sikkerhetsarbeidet i Nav og personer som utestenges ha en bedre oversikt over Navs praksis for utestenging. Direktoratet bør blant annet kjenne til hvor mange beslutninger som treffes, hvilke enheter/kommuner som treffer beslutningene og hvor lang varighet de har.

7.5.5 Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader

Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev i sine merknader til rapportutkastet at det er viktig å skille mellom alvorlige situasjoner som krever umiddelbare tiltak og beslutninger om utestenging. I utgangspunktet skal personer som Nav vurderer å utestenge forhåndsvarsles før beslutningen eventuelt treffes, jf. retningslinjene pkt. 4, men i situasjoner hvor det kreves umiddelbar handling vil Nav-kontorer ha mulighet til å utestenge uten forhåndsvarsling.

Sivilombudet er enig i at Nav-kontorer noen ganger har behov for å treffe en beslutning raskt, og viser til omtalen av dette i punkt 7.4.1 og 7.5.2.

8. Avslutning

8.1 Sivilombudets avsluttende bemerkninger

Et av Sivilombudets formål med denne undersøkelsen har vært å få bedre kjennskap til Navs praksis for utestenging enn det som kommer frem gjennom enkeltstående klager hit. Gjennomgangen av de 97 beslutningene har både vist at personene som utestenges ofte var blant samfunnets mest sårbare og at Navs ansatte utsettes for mange svært alvorlige og uakseptable hendelser.

Det å utestenge en person fra Nav skal i henhold til Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer pkt. 1 alltid ha som formål å være et sikkerhetstiltak og aldri være en straff. Ombudet har funnet flere gjennomgående svakheter der Nav-kontorenes praksis ikke var i tråd med retningslinjene. Svakheteene knytter seg blant annet til mangelen på dokumenterte vurderinger av gjentakelsesfare og om utestenging er nødvendig og forholdsmessig, at det sjelden gis adgang til kontradiksjon og at 74 enkeltbeslutninger (76 %) gjaldt minst for retningslinjenes maksimale periode på 12 uker eller på ubestemt tid, uten at varigheten var konkret begrunnet.

Samlet gir gjennomgangen og de ovennevnte funnene Sivilombudet inntrykk av at Nav-kontorene i større grad bruker utestenging som en ensidig fastsatt sanksjon mot hendelser som alt har funnet sted, og i mindre grad som et mål- og fremtidsrettet sikkerhetstiltak. Det svekker bruk av utestenging som et effektivt forebyggende tiltak for Navs ansatte og publikum, og kan samtidig ramme personer som er i kontakt med Nav på en måte det ikke har vært meningen at utestengingsinstituttet skal gjøre. Svakheterne ved Nav-kontorenes praksis gjør på denne måten at utestenging fremstår mer som en sanksjon enn det som er i samsvar med retningslinjenes formål fastsatt i pkt. 1.

Fotnoter

[1] Sivilombudets arbeid med saker av eget tiltak er nærmere beskrevet i ombudets årsmelding for 2021 s. 7–11.

[2] Navs retningslinjer pkt. 8.

[3] Navs retningslinjer pkt. 3 omtaler «anmodning om å forlate lokalene umiddelbart» som en alternativ reaksjon til utestenging.

[4] Navs retningslinjer pkt. 9.

[5] Navs retningslinjer pkt. 1.

[6] Navs retningslinjer pkt. 3.

[7] Navs retningslinjer pkt. 3.

[8] Sakene inntatt i ombudets årsmeldinger for 1990 s. 48 (SOMB-1990-9) og 1998 s. 187 (SOMB-1998-59), det avsluttende brevet 29. juni 2016 (SOM-2015-169) og uttalelsene 19. januar 2017 (SOM-2016-1175) og 9. juni 2021 (SOM-2020-2680).

[9] Sivilombudets uttalelser SOM-2016-1175 og SOM-2020-2680 gjaldt personer som søkte sosialhjelp og klaget til ombudet ved hjelp av Jussbuss og Gatejuristen. Inntrykket er styrket av denne undersøkelsen, se punkt 7.2.

[10] Av 97 undersøkte beslutninger gjaldt kun fire telefonisk utestenging, jf. nærmere punkt 7.4.4.

[11] Tanken om et sett retningslinjer for utestenging var ikke ny. I saken referert i ombudets årsmelding for 1990 s. 48 (SOMB-1990-9) opplyste Sosialdepartementet at det ville vurdere å gi retningslinjer for utestenging fra sosialtjenestens kontorer. Videre fremgår det av saken referert i årsmeldingen for 1998. s 187 (SOMB-1998-59) at sosialtjenesten i Oslo kommune hadde visse rutiner for hvordan det skulle reageres ved uønskede hendelser.

[12] Se retningslinjene pkt. 2 og punkt 5.2.2 nedenfor. Arbeids- og sosialdepartementet ga i brevet 21. april 2015 til Sivilombudet uttrykk for at Navs behandling av saker om utestenging er underlagt offentligrettslige krav til bl.a. sakens opplysning, kontradiksjon, nødvendighet og forholdsmessighet samt forbudet mot vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling som følger av læren om myndighetsmisbruk. Helt generelt gjelder det at forvaltningen også når den handler i kraft av privatrettslig eierrådighet kan være bundet av visse offentligrettslige skranker, se HR-2021-2510-A avsnitt 55–64 med videre henvisninger.

[13] Sivilombudets uttalelse SOM-2016-1175 gjaldt en beslutning truffet før Navs retningslinjer var trådt i kraft.

[14] Navs praksis frem til retningslinjene tråde i kraft i mai 2016 synes å ha vært at beslutninger om utestenging oppga arbeidsmiljøloven som rettslig grunnlag. Sivilombudet uttrykte i sakene SOMB-1990-9 og SOMB-1998-59 at grunnlaget for utestenging måtte søkes i alminnelige nødrettsbetraktninger fremfor i den dagjeldende arbeidsmiljøloven 1977. I vårt brev 20. januar 2015 til Arbeids- og sosialdepartementet uttrykte vi tilsvarende skepsis til om arbeidsmiljøloven 2005 § 4-3 utgjorde et tilstrekkelig grunnlag for utestenging, ettersom dette ikke synes å ha vært påtenkt av lovgiver, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 307–308.

[15] Nav definerer begrepet serviceklage slik: «Det er en klage som i hovedsak uttrykker misnøye med hjelpen som er mottatt eller mangelen på hjelp. Serviceklagen kan også uttrykke misnøye med måten brukeren er møtt på. Dersom bruker klager på et vedtak er dette en vanlig forvaltningsklage – ikke en serviceklage. [...] Serviceklagene skal besvares etter NAVs rutine. Målet med rutinen er at NAV har oversikt over årsakene til at brukerne ikke er fornøyde og at NAV har oversikt over hva som har blitt gjort med hver enkelt serviceklage. [...]». Se Navs nettsted <https://data.nav.no/begrep/BEGREP-1141>.

[16] Jf. retningslinjene pkt. 1 som angir at formålet med utestenging er å ivareta sikkerheten og arbeidsmiljøet.

[17] Sivilombudet nøyde seg i SOMB-2009-9 med å legge «til grunn at beslutningen om utestenging fra X svømmehall, som er eid av X kommune, ble truffet i medhold av den privatrettslige eierrådigheten [...]». Fra tidligere ombudspraksis kan også nevnes uttalelsen inntatt i årsmeldingen for 2004 s. 148 (SOMB-2004-35) om utestenging fra et kommunalt bo- og behandlingssenter. Ombudet synes her å legge til grunn at kommunen «med forankring bl.a. i eiendomsretten» måtte kunne utestenge en person, men anså samtidig kommunens avgjørelse om at personen kun fikk besøke sentret én gang i måneden som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Videre har ombudet uttalt seg om skillet mellom myndighetsutøvelse og eierrådighet i bl.a. sakene inntatt i årsmeldingene for 1993 s. 224 (SOMB-1993-49), 1997 s. 69 (SOMB-1997-9) og 2009 s. 76 (SOMB-2009-7), og uttalelsen 9. september 2011 (SOM-2010-3262).

[18] Vi ba i vårt brev 20. januar 2015 til departementet ikke uttrykkelig om en vurdering knyttet til Grunnloven § 113 eller legalitetsprinsippet. Det fremstår like fullt problematisk at det dokumentet retningslinjene pkt. 2 henviser til ikke inneholder en nærmere drøftelse av dette.

[19] Se HR-2021-2510-A avsnitt 94 flg. om betydningen av det eventuelle behovet for en lovgivningsprosess, og mindretallets bemerkning i avsnitt 123 om at en slik prosess etter omstendighetene kan ha gode grunner for seg også i de tilfellene et forbud kan forankres i eierrådigheten.

[20] Direktoratet opplyste i sine merknader til utkastet til denne rapporten i slutten av mai 2022 at de i dialog med departementet ville se nærmere på det rettslige grunnlaget for utestenging fra Nav. Direktoratet ville ta initiativ til at det både vurderes om eierrådighet er et tilstrekkelig rettslig grunnlag og om lov- eller forskriftsregulering er en mer hensiktsmessig reguleringsform. Merknadsprosessen er beskrevet i punkt 6.4.

[21] Forvaltningsloven § 11 d og forvaltningslovforskriften § 2. Se også NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov pkt. 17.3.7.

[22] Se nærmere punkt 7.5.4 om registrering og dokumenthåndtering.

[23] Det viste seg senere at Skien kommune hadde truffet ytterligere ni beslutninger om utestenging. Av disse var åtte truffet i 2020 og én i 2021. De reelle tallene for Skien var altså til sammen åtte beslutninger i 2020 og to i 2021. Dette er nærmere beskrevet i punkt 6.2 og 7.5.4.

[24] Se nærmere punkt 7.5.4 om retningslinjenes krav til registrering og dokumenthåndtering.

[25] Sivilombudsloven § 15 tredje ledd bestemmer at forvaltningsorganene «skal gis anledning til å uttale seg om ombudets funn og andre spørsmål saken reiser, før ombudet uttaler sin mening».

[26] For ordens skyld minner vi om at Bodø kommune ikke traff noen beslutninger om utestenging i den aktuelle perioden. Skien kommune opplyste om én beslutning, men hadde i realiteten truffet ni til, se punkt 7.5.4.

[27] Nav kontorene i Bergen håndterer etter det opplyste ulike tjenester til rusavhengige etter bl.a. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 pkt. 6 bokstav b og c.

[28] Se punkt 6.2 og 7.5.4.

[29] Merk at én beslutning med tilhørende saksdokumenter kan gi flere opplysninger om samme person. Eksempelvis kan dokumentene vise at den utestengte personen både har rusproblemer, er uten fast bopel og mottar økonomisk sosialhjelp. Tabellen er utformet slik at alle disse opplysningene telles.

[30] Legemiddelassistert rehabilitering (LAR) er en behandlingsform for avhengighet av opioider som heroin.

[31] Med «forvaltning» menes en avtale (frivillig) eller et vedtak (tvungen) om at en ytelse skal utbetales til Nav-kontoret eller en annen person i stedet for personen som har rett til ytelsen, se folketrygdloven § 22-6.

[32] Inkludert opplysninger om problemer med økonomi eller gjeld som gjør det aktuelt med veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 (økonomisk rådgivning).

[33] I samme retning gjaldt Sivilombudets uttalelser SOM-2016-1175 og SOM-2020-2680 personer som søkte økonomisk sosialhjelp og klaget til ombudet ved hjelp av henholdsvis Jussbuss og Gatejuristen.

[34] Ombudet sa seg i uttalelsen SOMB-1998-59 enig med Sosial- og helsedepartementet i at det ikke er adgang til å benytte utestenging «som straff eller som et adferdsterapeutisk virkemiddel». I uttalelsene SOM-2016-1175 og SOM-2020-2680 har ombudet lagt til grunn at Navs beslutninger om utestenging er et sikkerhetstiltak.

[35] Se HR-2021-2510-A avsnitt 55 flg.

[36] Sivilombudets uttalelse SOM-2016-1175.

[37] Sivilombudets uttalelser SOM-2016-1175 og SOM-2020-2680.

[38] Rt. 1982 s. 1487, Rt. 2000 s. 1056, Rt. 2000 s. 1066, Rt. 2011 s. 111, Rt. 2015 s. 1388, HR-2017-2376-A og NOU 2019: 5 pkt. 23.2. Forvaltningslovutvalget behandler forvaltningens ensidige disposisjoner med grunnlag i eierrådigheten i pkt. 27.5.

[39] Eksempelvis bruker direktoratets mal for beslutninger om utestenging formuleringen «[v]i vurderer situasjonen slik at det er nødvendig å utestenge deg [...]», se vedlegg B.

[40] Bergen kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at Voldsrisiko sjekkliste 10 (V-RISK-10) er et kortfattet kartleggingsverktøy til hjelp ved vurdering av voldsrisiko. Skjemaet er laget av SIFER og kan brukes uten spesiell forhåndsoplæring. Kommunen hadde ingen rutiner

om at dette skjemaet skulle benyttes ved utestenging, men det ble brukt til vurdering av voldsrisiko for enkelte personer med samtidige rus- og psykiatriproblemer. Skjemaet ble fylt ut av Nav-ansatte som følger opp rusavhengige.

[41] Se om kontradiksjon punkt 7.5.2.

[42] Merk at direktoratets mal for beslutninger om utestenging legger opp til at utestengingen begrunnes med at «du har oppført deg svært truende ved NAV [...]».

[43] Sivilombudets uttalelser SOM-2016-1175 og SOM-2020-2680.

[44] Jf. punkt 7.2 og 7.4.3.

[45] Manglende skriftlighet førte i uttalelsen SOM-2020-2680 til at ombudet fant at det knyttet seg begrunnet tvil til om Nav-kontoret hadde gjort tilstrekkelige vurderinger av bl.a. alternative reaksjoner før utestengingen, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav c.

[46] Forvaltningslovutvalget trekker i NOU 2019: 5 pkt. 13.4 frem dokumentasjon og «bedre grunnlag for å tenke seg om» som viktige fordeler med skriftlig saksbehandling. Ombudet har i en rekke uttalelser vektlagt betydningen av skriftlighet i saksbehandlingen, se bl.a. uttalelsen 29. februar 2016 (SOM-2015-938).

[47] Ombudet er tvilende til om privatrettslig eierrådighet gir Nav et tilstrekkelig grunnlag for utestenging, jf. punkt 5.3. Påpekningen av at et skjema kan gi bedre vurderinger, er ikke ment å gi uttrykk for et annet synspunkt.

[48] I denne perioden bør det også forhåndsvarsles og om mulig gis adgang til kontradiksjon, jf. punkt 7.5.2.

[49] Sivilombudets uttalelse SOM-2016-1175.

[50] Manglende skriftlighet førte i uttalelsen SOM-2020-2680 til at ombudet fant at det knyttet seg begrunnet tvil til om Nav-kontoret hadde vurdert alternative reaksjoner på en tilstrekkelig måte eller om slike skulle vært forsøkt, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav c.

[51] Diagrammet viser varigheten av enkeltbeslutninger, og ikke den samlede varigheten for de seks tilfellene der beslutningen forlenget en pågående utestenging. Den ene beslutningen som har ukjent varighet, ble truffet muntlig av Nav Skien, jf. punkt 7.5.3.

[52] Spørsmålsstillingen er nærmere beskrevet i punkt 6.2.

[53] Sivilombudet kom i uttalelsen SOM-2020-2680 til at fraværet av skriftlig dokumentasjon skapte begrunnet tvil knyttet til om Nav-kontoret hadde gjort en tilstrekkelig grundig vurdering av alternative reaksjonsformer før utestengingen, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav c.

[54] Jf. det som er skrevet om et relativt begrunnelseskrav i punkt 7.4.1.

[55] Sivilombudets uttalelse SOM-2020-2680.

[56] Tromsø kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at de ville legge om sin praksis.

[57] I Sivilombudets uttalelse SOM-2020-2680 opplyste Gatejuristen som klagers fullmektig at utestengingen gjorde det vanskelig for klageren å søke om økonomisk sosialhjelp ettersom han hadde vanskelig for å fylle ut søknader på papir, ikke tilgang til PC eller råd til å bruke telefon.

[58] Én beslutning ble truffet muntlig av Nav Skien, se punkt 7.5.3.

[59] Direktoratets mal for beslutninger er inntatt i denne rapporten som vedlegg B.

[60] Sml. forvaltningsloven § 25 første ledd som bestemmer at enkeltvedtak som hovedregel skal vise til de regler vedtaket bygger på. Dette gjelder også når reglene er ulovfestede.

Beslutninger om utestenging er inngripende avgjørelser, og det synes ikke å være gode grunner

for at Nav skal unnlate å vise til et rettslig grunnlag.

[61] Tromsø kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at de ville legge om sin praksis.

[62] Merknadsprosessen er beskrevet nærmere i pkt. 6.4.

[63] Se punkt 7.5.3.

[64] Vi har ikke stilt kommunene spørsmål om alle beslutningene ble truffet av enhetslederen.

[65] Tromsø kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at kommunen hadde hatt en fast praksis med at sikkerhetsansvarlig signerte beslutninger om utestenging etter delegasjon fra enhetsleder.

[66] Det kan her nevnes at ombudet i en uttalelsene 23. juni 2022 (SOM-2022-1068) og 27. november 2017 (SOM-2017-1135) har drøftet forvaltningens adgang til å utelate saksbehandlerens navn i vedtak, se også NOU 2019: 5 pkt. 23.1.4.

[67] Tittelen Bergen kommune vil bruke er etter det opplyste «leder NAV kommune».

[68] Sivilombudets uttalelse SOM-2020-2680.

[69] Tromsø kommune opplyste i sine merknader til rapportutkastet at de ville legge om sin praksis.

[70] Sml. forvaltningsloven § 17 om plikten til å opplyse saken som gjelder for enkeltvedtak. Personens syn på saken vil være viktig for å gi Nav et godt grunnlag for å vurdere kriteriene for utestenging og dennes varighet, jf. retningslinjene pkt. 3 og 5.

[71] Se Navs nettsted: www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/noindex/sikkerhet-i-nav/leder/reaksjoner-overfor-bruker_kap.

[72] Jf. også retningslinjene pkt. 3 der det står at utestenging «kan følge av en enkelthendelse, eller summen av gjentakende tilfeller der bruker er gitt advarsel (helst skriftlig)».

[73] Vi har forstått Trondheim kommunes opplysning slik at Nav Falkenberg benyttet advarsler som en alternativ reaksjon, jf. punkt 7.4.2 og retningslinjene pkt. 3. Forskjellen på advarsel som alternativ reaksjon og forhåndsvarsling om utestenging er ikke helt klar, og opplysningen har også interesse her.

[74] Jf. forvaltningsloven § 11 d annet ledd.

[75] Nav definerer begrepet serviceklage slik: «Det er en klage som i hovedsak uttrykker misnøye med hjelpen som er mottatt eller mangelen på hjelp. Serviceklagen kan også uttrykke misnøye med måten brukeren er møtt på. Dersom bruker klager på et vedtak er dette en vanlig forvaltningsklage – ikke en serviceklage. [...] Serviceklagene skal besvares etter NAVs rutine. Målet med rutinen er at NAV har oversikt over årsakene til at brukerne ikke er fornøyde og at NAV har oversikt over hva som har blitt gjort med hver enkelt serviceklage. [...]». Se Navs nettsted <https://data.nav.no/begrep/BEGREP-1141>.

[76] I malen står det følgende: «Beslutningen om utestenging er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan derfor ikke påklages etter alminnelige regler. Du kan likevel sende inn en såkalt serviceklage via nav.no dersom du skulle ønske det.» En kopi av malen er inntatt i denne rapporten som vedlegg B.

[77] Sml. også forvaltningsloven §§ 23 og 27 om skriftlighet og underretning ved enkeltvedtak.

29.6.2022 (2022/1416)