

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Villedende veiledning?

Om klarspråkets betydning for forvaltningens veiledningsplikt

Silje Emilienne Aanderud-Larsen

25. november 2012



© Silje Emilienne Aanderud-Larsen

2012

**Villedende veiledning?**

Om klarspråkets betydning for forvaltningens veiledningsplikt

[www.duo.uio.no](http://www.duo.uio.no)





## **SAMMENDRAG**

Jeg har undersøkt den konkrete påvirkningen klarspråkprosjektet i NAV har hatt på gjennomføringen av veiledningsplikten.

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 skal bidra til at brukerne får den nødvendige veiledningen til - å kunne hevde sine rettigheter. Den skal blant annet bidra til at *informasjonskløften*, altså forskjellen på ressurssterke og -svake får minimalt å si for tildelingen av velferdsgoder. Denne plikten er grunnlaget for store deler av NAVs praksis; alt fra ledetekster i skjemaene, til informasjon i brevene og oppfølging ved møter. For å utrede min hypotese, har jeg avgrenset mine undersøkelser til kun å gjelde brevene.

Brevene NAV sender til brukerne er så lite brukervennlige at svært mange må ringe sine lokalkontorer for videre veiledning. Det foreligger da en *formidlingsbrist* mellom avsender og mottaker. Denne bristen fører til at brukerne blir gjort avhengige av de lokale ressursene som er tilgjengelige for veiledning og oppfølging. Hvorvidt de må ta til takke med den tilgjengelige veiledningen, avhenger av hvilken side av informasjonskløften brukeren befinner seg på. Dette kan tenkes å få betydning for utfallet av hans rettighetshevdelse.

Slik mener jeg at NAVs brevtekster indirekte bidrar til å øke informasjonskløften som allerede eksisterer mellom de ressurssterke og ressursvake i dagens samfunn, og at den bidrar til å svekke rettssikkerheten til de svakerestilte brukerne.

Dersom NAVs klarspråkprosjekt bidrar til å gjøre brevene mer brukervennlige, mener jeg at individuelle ressursforskjeller vil få mindre betydning for hevdelse av rettigheter og at brukernes rettssikkerhet i større grad ivaretas.









## **FORORD**

Da jeg begynte arbeidet med denne oppgaven, fikk jeg er rekke mer-eller-mindre velmenende råd og advarsler. «Ikke skriv om noe du liker, du kommer ikke til å jobbe med det uansett», «En kompis var så lei at han arrangerte rituell brenning av oppgaven sin etter å ha levert inn», «Du kommer til å få stress-rynker!», «Alle hater emnet sitt innen de er ferdige», «Ikke begynn å skrive før du har oppgavens struktur klart for deg», «Begynn å skrive med en gang før du vet hvilken problemstilling du vil utforske!» og ikke minst den hjerteløse «Du kommer til å få hemoroider(!)».

Det var med andre ord et bredt spekter av erfaringer der ute, og det var vanskelig å vite hvor på skalaen jeg kom til å befinne meg. Nå som oppgaven er trygt levert kan nærmere studie i speilet avsløre at det ikke har vært noen videre akselerasjon i utviklingen av stress-rynker. Det har heller ikke vært noen rituelle antenner av oppgaven, og jeg brenner om mulig mer for klarspråk og jus nå enn da jeg begynte.

Å skrive denne oppgaven har imidlertid ikke alltid vært en dans på roser, men heller ikke en årelang vandring hverken i ørken eller på kull. Det er mange fine mennesker som har bidratt til dette, og disse vil jeg gjerne rette en liten takk til. (For ordens skyld vil jeg nevnte at listen naturligvis ikke er uttømmende; hadde jeg hatt plass skulle jeg gjerne tatt med alle som underveis har spandert kaffe på meg, ønsket meg lykke til, gitt meg en klem, eller generelt ønsket meg fri for ujevnelige helseplager.)

De jeg gjerne vil takke er

- Hans Petter Graver, for god veiledning i oppgaven, og for å ha belyst viktigheten av humor i faget. Du har gitt meg frie tøyler, og vist meg at jus er mer enn passive verbformer og paragrafer.
- Haakon Hertzberg, for å ha vist meg tillit fra første telefonsamtale, og for at du har gitt meg den fantastiske muligheten til å arbeide med dere. Uten deg hadde ikke denne masteroppgaven sett dagens lys!
- Eva Bekkelund-Eriksen, for gode diskusjoner, klarering av mandater og for at du stadig minner den yngre garde på at «nasjonen kommer først».
- Ida Hanssen-Bauer, for mangfoldige diskusjoner om klarspråk, jus, demokrati og viktigheten av fint yttertøy.
- Karoline Stakston Kvinge, for å være verdens beste og mest støttende venninne, og for at du alltid gir ærlige og ubarmhjertige tilbakemeldinger som holder meg på stø kurs.
- Familien min, for at deres ører ikke har falt av etter syv måneder med prat om jus og klarspråk, og for at dere alltid har vært der for meg. Dere har støttet meg, og lært meg at jeg kan klare hva som helst, bare jeg jobber hardt nok. Jeg krysser fingrene for at det fortsetter å fungere de neste 50 årene!
- Roger Johansen, fordi du ikke synes nye mal-forsider er en katastrofe av fredagskveld-ødeleggende proporsjoner, fordi du lager veldig god kaffe til meg når jeg sitter og jobber tidlig på søndag morgen, og jevnt over fordi du er så fantastisk.







# INNHALDSFORTEGNELSE

|  |           |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG.....  | IV        |
| INNHALDSFORTEGNELSE .....                              | VIII      |
| <b>1 INNLEDNING.....</b>                               | <b>1</b>  |
| <b>1.1 Hypotesen</b>                                   | <b>1</b>  |
| 1.1.1 Oppgavens premisser                              | 1         |
| <b>1.2 Bakgrunn for oppgaven</b>                       | <b>3</b>  |
| <b>1.3 Oppgavens oppbygning</b>                        | <b>4</b>  |
| <b>1.4 Avgrensning av oppgaven</b>                     | <b>6</b>  |
| <b>1.5 Rettskildene</b>                                | <b>7</b>  |
| <b>2 PLIKTEN TIL Å VEILEDE.....</b>                    | <b>9</b>  |
| <b>2.1 Den alminnelige veiledningsplikten</b>          | <b>9</b>  |
| 2.1.1 Historisk utvikling                              | 10        |
| <b>2.2 Grunnlaget for veiledningsplikten</b>           | <b>11</b> |
| 2.2.1 Rettsikkerhet                                    | 12        |
| 2.2.2 God forvaltningsskikk                            | 13        |
| 2.2.3 Brudd og sanksjoner                              | 14        |
| <b>2.3 Hvor langt strekker veiledningsplikten seg?</b> | <b>16</b> |
| 2.3.1 Prosessøkonomi og effektivitet                   | 18        |
| 2.3.2 Likebehandlingsprinsippet                        | 19        |

|            |                                       |           |
|------------|---------------------------------------|-----------|
| <b>3</b>   | <b>KLARSPRÅK .....</b>                | <b>21</b> |
| <b>3.1</b> | <b>Klarspråkprosjektet</b>            | <b>21</b> |
| 3.1.1      | Hva er egentlig klarspråk?            | 22        |
| <b>3.2</b> | <b>Et større perspektiv</b>           | <b>23</b> |
| <b>3.3</b> | <b>Klarspråk og statspråk</b>         | <b>25</b> |
| <b>3.4</b> | <b>Funksjonelt og normativt språk</b> | <b>25</b> |
| <b>3.5</b> | <b>Språklige funksjoner og formål</b> | <b>28</b> |
| 3.5.1      | Språklig identitet                    | 28        |
| 3.5.2      | Jus og klarspråk                      | 30        |
| <b>4</b>   | <b>TEORETISK LANDSKAP .....</b>       | <b>33</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Fag og frustrasjon</b>             | <b>33</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Premissene for min hypotese</b>    | <b>34</b> |
| 4.2.1      | Informasjonskløft                     | 34        |
| 4.2.2      | Formidlingsbrist                      | 35        |
| <b>4.3</b> | <b>Metode</b>                         | <b>36</b> |
| 4.3.1      | Grounded Theory                       | 36        |
| 4.3.2      | Utfordringer                          | 37        |
| 4.3.3      | Feilkilder                            | 38        |
| <b>4.4</b> | <b>Om brukerundersøkelsene</b>        | <b>39</b> |
| 4.4.1      | Framgangsmåte                         | 40        |
| 4.4.2      | Metode i brukerundersøkelsene         | 40        |
| 4.4.3      | Feilkilder                            | 41        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>5</b>   | <b>FORMIDLING OG FORENKLING .....</b>       | <b>45</b> |
| <b>5.1</b> | <b>RESULTATER FRA BRUKERTESTENE</b>         | <b>45</b> |
| 5.1.1      | Dagens brev                                 | 45        |
| 5.1.2      | Morgendagens brev                           | 47        |
| <b>5.2</b> | <b>KLARSPRÅKEDE KRISETEKSTER</b>            | <b>48</b> |
| 5.2.1      | NAV både pålegger og tar ansvar             | 49        |
| 5.2.2      | Forutsigbarhet rundt handling og konsekvens | 50        |
| 5.2.3      | Individuelle brev                           | 51        |
| 5.2.4      | Klart budskap                               | 52        |
| 5.2.5      | Tonen i brevene                             | 53        |
| 5.2.6      | Forståelig jus                              | 54        |
| <b>6</b>   | <b>PÅ BEDRINGENS VEI?.....</b>              | <b>57</b> |
| <b>6.1</b> | <b>DAGENS SITUASJON</b>                     | <b>57</b> |
| <b>6.2</b> | <b>KLARSPRÅKETS BETYDNING</b>               | <b>60</b> |
| 6.2.1      | Forbedringspotensial                        | 62        |
| <b>6.3</b> | <b>HINDRINGER</b>                           | <b>62</b> |
| 6.3.1      | Teknologisk terreng                         | 64        |
| <b>7</b>   | <b>AVSLUTTENDE VURDERING .....</b>          | <b>67</b> |
| <b>8</b>   | <b>LITTERATURLISTE .....</b>                | <b>71</b> |
| <b>8.1</b> | <b>Brukerundersøkelser</b>                  | <b>71</b> |
| <b>8.2</b> | <b>Bøker &amp; artikler</b>                 | <b>71</b> |
| <b>8.3</b> | <b>Lover &amp; offentlige publikasjoner</b> | <b>74</b> |
| <b>8.4</b> | <b>Meddelelser</b>                          | <b>75</b> |
| <b>9</b>   | <b>LOVTEKST.....</b>                        | <b>77</b> |









# **1 INNLEDNING**

*«Når man har brukt store deler av sitt voksne liv til å lese offentlige dokumenter, snakker man til slutt som en stortingsproposisjon.»*

**- Statsminister Odvar Nordli –**

## **1.1 HYPOTESEN**

I hvilken grad bidrar klarspråk til å opprettholde forvaltningens lovpålagte veiledningsplikt?

Min hypotese er at ved å klarspråke<sup>1</sup> brevene sine, gjør NAV brukerne bedre i stand til å ivareta sine velferdsrettigheter. Dette gjør at deres rettssikkerhet styrkes.

En bruker som forstår informasjonen han mottar og klarer å anvende den, vil ikke trenge å kontakte sitt lokale kontor for hjelp til å tolke vedtaksbrevet sitt. Han gjøres derfor uavhengig av NAVs lokale ressurser og vil kun trenge å forholde seg til kvalitetssikret informasjon som sendes fra sentrale kontor.

### **1.1.1 Oppgavens premisser**

Hypotesen min er basert på to premisser. Det ene er at det foreligger en *formidlingsbrist* mellom NAV og brukerne.<sup>2</sup> NAVs brev er så lite brukertilpassede at mottakerne ikke

---

<sup>1</sup> Å klarspråke anvendes i verbform, og betyr at man skriver om en tekst slik at den blir lettere å forstå og tilpasses mottakeren.

forstår og kan benytte seg av informasjonen, i hvert fall ikke i sin helhet. Dette fører til behov for veiledning om brevenes innhold, som igjen gjør brukerne avhengige av ressursene til de lokale NAV-kontorene.

Videre er hypotesens andre premiss at behovet for veiledning avhenger av personlige ressurser, og at de ressurssterke i samfunnet i større grad skaffer seg den nødvendige kunnskapen uten hjelp. Denne forskjellen på «rik og fattig» kalles *informasjonskløften*.<sup>3</sup>

Jeg mener at formidlingsbristen i NAVs tekster indirekte fører til at informasjonskløften opprettholdes eller i verste fall økes, og at rettssikkerheten til de mindre ressurssterke brukerne dermed svekkes. Det kan således argumenteres for at formidlingsbristen rammer de svakere stilte gruppene hardere, og at den tilsiktede virkningen av veiledningsplikten således ikke oppnås.<sup>4</sup>

Jeg vil belyse hvorvidt klarspråk kan bidra til å gjøre informasjonskløften til en mindre betydelig faktor ved hevdelsen av rettigheter, og om det dermed bidrar til å opprettholde veiledningsplikten og samtidig styrke rettssikkerheten til brukerne.

For øvrig vil jeg ikke vurdere i hvilken grad dagens brev bidrar til svekkelse eller brudd på brukernes rettssikkerhet, men stadfester at den er svekket som et resultat av formidlingsbristen. Videre vurdering mener jeg ikke er nødvendig for å bekrefte eller avkrefte min hypotese.

Tilsvarende vil jeg heller ikke foreta noen videre drøftelse av begrepet *informasjonskløft*, og eventuelle nyanser innen dette. I virkeligheten er det naturligvis ikke slik at man befinner seg på den ene eller andre siden av en «kløft». En person som ellers er ressurssterk vil ikke nødvendigvis ha økonomi eller tekniske ferdigheter til å skaffe seg bistand eller informasjon om lovverk og rundskriv. Jeg har for enkelthets

---

<sup>2</sup> Furu (2012)

<sup>3</sup> NOU 1994:17

<sup>4</sup> Mathisen (2011) s 25-78

skyld forholdt meg til den rent teoretiske betydningen av uttrykket, for å illustrere problemet. Poenget er ikke at man enten er ressurssterk eller –svak, men at det offentlige må tilpasse sine krav til de svakere gruppene i samfunnet og ikke til de sterkeste.

## 1.2 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN

Klarspråk er et ukjent begrep for mange. Klarspråkprosjektet er et samarbeid mellom Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet, som går ut på å tilpasse forvaltningens tekstformidling, både språklig og strukturelt, slik at det blir lettere for mottakerne å forstå dem.

Veiledningsplikten, som er lovfestet i forvaltningsloven § 11, pålegger forvaltningsorganene en alminnelig plikt til å veilede brukerne innenfor organets saksområde. En vurdering av veiledningsplikten forvaltningen som helhet har ovenfor borgerne vil favne for vidt for omfanget på denne oppgaven. Jeg har derfor valgt å ta for meg plikten Arbeids- og velferdsetaten, NAV, har til å veilede sine brukere.<sup>5</sup>

Jeg har tatt utgangspunkt i NAV, fordi dette er en del av forvaltningen som alle kommer i kontakt med i løpet av livet; gjennom alderdom, sykdom eller familieførøkning. Det er også en etat med stort forbedringspotensial, og et åpenbart ønske om å få til en endring.<sup>6</sup> De startet sitt klarspråkprosjekt for alvor våren 2012, som blant annet omfatter revidering av sine brev til brukerne.<sup>7</sup>

Vi vet at tekstene i NAVs brev ofte resulterer i en formidlingsbrist mellom avsender og mottaker.<sup>8</sup> I sitt innlegg på Klarspråkkonferansen i 2011, kunne Fornyings- og administrasjonsminister Aasrud fortelle at hver tredje mottaker av offentlige brev *ikke*

---

<sup>5</sup> Jeg vil i det videre benytte begrepet «brukere» når jeg omtaler borgerne som er i kontakt med NAV.

<sup>6</sup> Furu (2011) s 4

<sup>7</sup> Norum (2012)

<sup>8</sup> Bekkelund-Eriksen (2012)

forstår innholdet i brevet de leser.<sup>9</sup> I praksis betyr dette at en stor andel av brukerne ikke får en reell mulighet til å hevde sine rettigheter, fordi forvaltningens språk er for dårlig og lite brukerrettet.

Det er anslått at NAV bruker om lag 4,4 årsverk (det reelle tallet antas å være enda høyere) på å oppklare misforståelser som skyldes dårlig språk i veiledningstekstene som sendes til brukere.<sup>10</sup> En grundig gjennomgang av hvordan klarspråk påvirker oppfyllelsen veiledningsplikten vil derfor ha stor nytteverdi. Ikke bare for NAV, men også for andre forvaltningsinstanser som er pålagt en alminnelig veiledningsplikt.

Det er likevel ikke bare økonomiske grunner til at forvaltningens språk bør revideres, men også prinsipielle. Den til en hver tid styrende myndighet er valgt av folket, og for at folkets rettssikkerhet skal ivaretas er det en forutsetning at staten kommuniserer klart og gjør seg forstått.<sup>11</sup> Begrepet rettssikkerhet vil si at beslutninger og avgjørelser som fattes av forvaltningen bør være så forutberegnelige som mulig. Av dette prinsippet må det videre kunne antas at kravet om forutberegnelighet ikke bare omfatter avgjørelsen, men også informasjonen brukeren gis for å tilrettelegge for mest mulig riktige beslutning.<sup>12</sup> Dette vil jeg utdype videre i avsnitt 2.2.1.

### 1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING

Oppgaven er delt inn i fem deler, ikke medregnet innledning.

Den første delen, kapittel 2, er rent juridisk. Jeg vil se nærmere på veiledningsplikten, herunder gjennomføring, praksis og hensynet bak. I denne delen vil jeg også se på hensynene til prosessøkonomi, effektivitet og prinsippene for god forvaltningsskikk og likhet for forvaltningen. Særlig sistnevnte del er viktig for den avsluttende drøftelsen.

---

<sup>9</sup> Aasrud (2011)

<sup>10</sup> Bekkelund-Eriksen (2012)

<sup>11</sup> Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009)

<sup>12</sup> Molven (2009)

Neste del, kapittel 3, gjør rede for klarspråkprosjektet. Jeg tar for meg noe av historikken og ser på praksis i våre naboland. Jeg vil her redegjøre for retoriske teorier som jeg mener er relevante for å benytte klarspråk i juridisk sammenheng, deriblant kommunikasjon av fagtekster og identifikasjon gjennom språk.

I kapittel 4 redegjør jeg for det teoretiske landskapet, som danner grunnlaget for oppgaven. Jeg vil gå grundig gjennom premisene, altså de teoretiske forutsetningene jeg baserer hypotesen min på, samt metoden jeg har benyttet meg av for å utlede og vurdere min hypotese. Deretter vil jeg se på brukerundersøkelsene og det rent tekniske bak disse, herunder framgangsmåte, metodene de eksterne konsulentene har benyttet seg av og eventuelle feilkilder. Det har vært viktig for oppgavens troverdighet å gå grundig gjennom spesielt sistnevnte, da empirien jeg har analysert ikke er samlet inn i min regi.

Kapittel 5, Formidling og forenkling, utgjør den retts sosiologiske delen, der jeg ser på empirien. Jeg vil i denne delen kun presentere empirien. Jeg vil gjennomgå resultatene fra brukerundersøkelsene og se på arbeidet NAV har gjort med brevene sine. Bakgrunnen for at jeg har delt opp informasjonen om brukertestene er forøvrig at jeg finner det mer hensiktsmessig å se på framgangsmåten og feilkildene i lys av teori og metode, mens resultatene i større grad relaterer seg til redegjørelse av resultatene og utledning av videre premisser for tolkningen.

Jeg vil gi konkrete eksempler fra de nye, klarspråkede brevene, og har valgt å ta utgangspunkt i NAVs nye brevstandard for å framvise eksempler. Brevene som ble brukertestet er mange og forskjellige, og jeg har valgt å utlede min liste over svakheter fra de generelle kommentarene og meningene brukerne hadde. Dersom en bruker klager over lovtekst og hjemmelshenvisninger i løpende tekst, er det nærliggende å tro at dette vil være et problem uavhengig av stønadsområde. Jeg mener derfor at oversikten over de delene av brevet brukerne opplevde som mest problematiske og måten man har omskrevet disse på, gir et godt bilde av svakhetene.

I kapittel 6 vil jeg foreta en tolkning av mine resultater, og gjøre grundig rede for svakhetene ved dagens brev. Ved å analysere resultatene jeg presenterte i kapittel 5, vil jeg utarbeide en oversikt over svakheter jeg mener bidrar til formidlingsbristen. Jeg mener at dersom disse svakhetene elimineres eller reduseres, vil man også i teorien redusere formidlingsbristen.

Videre vil jeg sammenlikne mine observasjoner med de nye brevene, og vurdere disse opp mot hverandre. Deretter vil jeg se på eventuelt forbedringspotensial, og gjennomgå mulige hindringer for å skape «drømmebrevet» til brukerne. Jeg vil også vurdere betydningen av den teknologiske revolusjonen NAV går gjennom, der man ser for seg en selvbetjeningsløsning via NAVs nettsider.

Avslutningsvis forventer jeg å kunne framsette en helhetlig vurdering av hvorvidt klarspråk har bidratt til å redusere formidlingsbristen, og dermed ivareta brukernes rettssikkerhet.

#### **1.4 AVGRENSNING AV OPPGAVEN**

Jeg vil ikke gå inngående inn på teorier og prinsipper innenfor klarspråk, men fokusere på klarspråkets praktiske betydning for NAVs skriftlige kommunikasjon med sine brukere.

Videre vil jeg kun forholde meg til den generelle veiledningsplikten som reguleres av forvaltningsloven § 11. Jeg vil ikke drøfte den spesielle veiledningsplikten som følger av sosialtjenesteloven § 4-1 og ligningsloven § 3-1. Disse områdene er vanligvis av stor betydning for befolkningsgrupper, og har derfor fått ekstra vern. Det er naturlig at veiledningsplikten til et tilsynsorgan strekker seg lengre enn den til «vanlige» forvaltningsorganer som NAV,<sup>13 14</sup> men dette synes ikke relevant for min problemstilling.

---

<sup>13</sup> Sandene (1986) s 555



Av NAVs skriftlige kommunikasjon vil jeg fokusere på brevene NAV sender ut til brukerne, og ikke på skjemaer og eventuelt informasjonsmateriale. Det faglige grunnlaget jeg ønsker å danne i denne delen av oppgaven avgrenses derfor mot de saksbehandlingsreglene som er spesielt beregnet på enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven kapittel IV.

## 1.5 RETTSKILDENE

Rettskildene jeg har benyttet meg av er lovteksten og forarbeidene til forvaltningsloven § 11, sedvane og kutyme fra forvaltningen, rettspraksis ved brudd på veiledningsplikten, samt juridisk teori og litteratur om bakenforliggende hensyn.

Videre har jeg benyttet heftet «Statens kommunikasjonspolitikk» utgitt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og førstehåndskilder som den danske veilederen i klarspråk, utgitt i regi av Justisministeren i 1969.<sup>15</sup>

Jeg har også benyttet meg mye av forskjellige NOU-er, deriblant NOU 1994:17 «Til informasjonens pris», og Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven.

Fordi jeg gjennom dette prosjektet søker å påvise klarspråkets effekt på rettssikkerheten, ved å gjennomgå brukerundersøkelser, har jeg ikke funnet det nødvendig å benytte flere rettskilder.

---

<sup>14</sup> Graver (2004)

<sup>15</sup> Thestrup (1969)



## **2 PLIKTE TIL Å VEILEDE**

*«En kan her finne en ulykksalig interesse  
for lange, sammensatte ord,  
og lange og temmelig uleselige setninger.»*

**- Justisminister Jens Haugland, 1967 -**

Med dette siktet daværende justisminister Jens Haugland til et lovforslag framlagt for Stortinget. Sitatet kunne like gjerne vært fra i dag og gir et bilde av de språklige utfordringene som ofte oppstår i skjæringspunktet mellom velmenende brukerveiledning og juridiske formuleringer.<sup>16</sup>

### **2.1 DEN ALMINNELIGE VEILEDNINGSPLIKTEN**

Målet med veiledningsplikten er å veilede de som har behov for det, ikke å drive generell opplysnings- og informasjonsvirksomhet.<sup>17</sup> Forvaltningen har kun plikt til å veilede i saker som allerede foreligger, eller dersom en bruker henvender seg angående en forestående sak. Veiledningen gjennomføres både muntlig og skriftlig, og kan være utformet som henvendelser og budskap, eller som individuell veiledning etter behov. En del av veiledningen er nødvendig, og vil være det uavhengig av brevkvaliteten. Likevel er det mye ressurser som går med på å veilede folk fordi brevutformingen, både språklig og faglig sett, er for innviklet.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Graver (2012)

<sup>17</sup> Graver (2007) s 388

<sup>18</sup> Bekkelund-Eriksen (2012)

Folk blir stadig mer avhengige av forvaltningen fordi så mange områder av livene våre berøres og omfattes av velferdsforvaltningen. Med økning i antall lover, regler, forskrifter og rundskriv får folk et tilsvarende økende behov for veiledning.<sup>19</sup> Det er viktig for rettssikkerheten at informasjonen brukerne trenger om sine plikter og rettigheter er tilgjengelig til enhver tid.<sup>20</sup> Man kan derfor teoretisere at veiledningspliktenes betydning øker i takt med regelverkets kompleksitet og velferdsstatens størrelse.<sup>21</sup> Dette er imidlertid en problemstilling jeg ikke vil gå inn på i dette prosjektet.

Dagens samfunn er svært ulikt slik det var for 50 år siden. Landets økonomi er drastisk forbedret, befolkningen har økt kraftig, den etniske sammensetningen har endret seg og antall ytelser og tjenester som forvaltes av velferdsstaten har økt i takt med befolkningens behov og ressursene Norge bruker på brukernes velferdsgoder. Det er derfor viktig med en tilpassningsdyktig forvaltning, ikke bare sett i lys av sosialt og kulturelt mangfold, men også i forhold til språklige barrierer.

### 2.1.1 Historisk utvikling

Forvaltningsloven ble vedtatt i 1967. Den gang stadfestet lovteksten kun at staten hadde alminnelig veiledningsplikt, en plikt som ble videre utredet gjennom forskrift av 16. desember 1977. Fram til da hadde det lenge kun vært ulovfestet praksis for alminnelig veiledning, basert på prinsippene for god forvaltningsskikk.

Under utredningen av veiledningsplikten uttrykte Forvaltningskomitéen at forvaltningsorganene plikter å veilede part eller interessent etter forespørsel, og i tillegg veilede uoppfordret hvis det «er nødvendig for at han skal unngå feil eller

---

<sup>19</sup> Sandene (1986) s 562

<sup>20</sup> Ibid. s 553

<sup>21</sup> Ibid. s 555

forsømmelser». Det ble videre presisert at målet var å sørge for at borgerne kunne «oppnå sin fulle rett».<sup>22</sup>

I 1995 ble veiledningshjemmelen videre utvidet, og hovedbestemmelsene i forskriften av 1977 ble innlemmet i lovteksten. Utvidelsen ble foreslått etter et høringsnotat utarbeidet av Justisdepartementet 18.10.1990. Høringen resulterte i Ot prp. nr. 75 (93/94), der det ble fremmet forslag om å endre §§ 11, 11a og 11c. Hensikten med den nye graden av lovfestet detaljregulering var at reglementet skulle være enda lettere tilgjengelig og mer brukervennlig,<sup>23</sup> og ønsket om å inkludere forskriften i lovteksten skyldtes at «reglene inneholder klare og viktige rettigheter for private i deres kontakt med forvaltningen».<sup>24</sup>

Etter denne utvidelsen har flere forvaltningsorgan, deriblant NAV, selv utgitt flere rundskriv der man går detaljert gjennom veiledningsplikts utstrekning, praksis samt relevante spørsmål med besvarelser.<sup>25</sup>

## 2.2 GRUNNLAGET FOR VEILEDNINGSPLIKTEN

Formålet og hensynet bak veiledningsplikten er at borgerne skal gis mulighet til å ivareta sine rettigheter i et komplekst nettverk av lover og regler.

Uttrykket *veiledningsplikt* er ikke et tilfeldig valg. Det er mer vidtgående enn *opplysningsplikt*, men ikke like omfattende som *bistand* og *hjelp*, og signaliserer at forvaltningens skal yte nettopp det – veiledning.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Innstilling fra Forvaltningskomitéen s 151

<sup>23</sup> Woxholth (2000) s 173

<sup>24</sup> Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s 19

<sup>25</sup> NAV-rundskriv (2011)

<sup>26</sup> Sandene (1986) s 554

Da forskriftene ble vedtatt i 1977 og deretter inkludert i loven i 1995, var det to klare fordeler man mente forvaltningen ville ha som følge av dette. Den ene fordelen var at man ville ha klarere hjemmel for utvidet veiledning dersom organet eller en tjenestemann ønsket å bistå med det. Den andre var at man håpet det ville bidra til en mer ensrettet praksis.<sup>27</sup> Disse fordelene mente man også ville komme brukerne til gode.

### 2.2.1 Rettsikkerhet

Rettsikkerhet er en samlebetegnelse som rommer to hovedkategorier; prosessuell og materiell rettsikkerhet. Disse kategoriene omfatter eksempelvis saksbehandlingsregler og krav til innhold i avgjørelsene forvaltningen fatter. Begrepet rettsikkerhet viser således til kravene som stilles til rettsvesen og forvaltning for rettferdig og betryggende saksgang og resultat. Det rommer flere mekanismer og hensyn, deriblant forutberegnelighet og forsvarlighet som bør prege forholdet mellom borger og stat. Videre er det hevdet av enkelte at begrepet også omfatter minimumskravene som oppstilles til velferd og sosial trygghet.<sup>28</sup>

Norge defineres som en rettsstat, og har vært det siden vedtagelsen av Grunnloven i 1814.<sup>29</sup> Rettsstaten har basis i maktfordelingsprinsippet, og defineres ved at myndighetene gjennom lover og regler kan gripe inn i borgernes rettsstilling.<sup>30</sup> Disse reglene omfatter alt fra avgjørelsestyper<sup>31</sup> og regler om rette myndighet, til saksbehandlingsregler og regler om klagerett.<sup>32</sup> Brukerne skal kunne stole på at staten forvalter velferdsgodene i samsvar med lover og regler, uten å måtte frykte individuell og usaklig forskjellsbehandling. Dette vil jeg komme tilbake til i avsnitt 2.3.

---

<sup>27</sup> Ibid. s 557

<sup>28</sup> Gisle (2005)

<sup>29</sup> Berg (2009)

<sup>30</sup> Gisle (2005)

<sup>31</sup> Eksempelvis hvorvidt avgjørelsen fattes etter reglene om enkeltvedtak.

<sup>32</sup> Molven (2009)

Sett i sammenheng med veiledningsplikten, spiller rettssikkerheten og det underliggende hensynet til forutberegnelighet en viktig rolle i flere ledd i prosessen mellom NAV og brukerne.

Det betyr først og fremst at brukerne må kunne forvente at NAV gir dem klar og forståelig informasjon om hvilke stønader de skal søke på, og hvilke dokumenter de eventuelt trenger for å få alle relevante sider ved søknaden sin behandlet. Videre må brukeren opplyses om klagerett, rett til innsyn og eventuelle andre merknader som er relevante for vedkommendes rettighetshevdelse. Brukeren skal således kunne forutse for eksempel oversittelse av klagefrist for det aktuelle vedtaket. Dersom stønad innvilges, er det også videre en forutsetning for å unngå tilbakebetalingskrav og sanksjoner at brukerne får klar beskjed om hvilke tilleggsopplysninger som må gis hvis det skjer endringer i deres livssituasjon. Om brukeren ikke forstår hvilke konkrete endringer dette gjelder, risikerer han som nevnt, at NAV krever hele eller deler av beløpet tilbake.<sup>33</sup>

Med begrepet rettssikkerhet menes i denne oppgaven forvaltningens plikt til å oppfylle kravene om forutberegnelighet, slik at brukernes rettigheter opprettholdes og hevdes på forsvarlig vis. Dersom brukeren mister et velferdsgode grunnet manglende veiledning og informasjon vil dette svekke, eller i verste fall være brudd på, brukerens rettssikkerhet.

### 2.2.2 God forvaltningsskikk

Prinsippene for god forvaltningsskikk er grunnlaget for de fleste aspekter ved dagens forvaltningslov, og veiledningsplikten er intet unntak. God forvaltningsskikk innebærer

---

<sup>33</sup> Tilbakebetalingskrav som skyldes at bruker ikke har oppgitt f eks opplysninger om mindre endringer i ektefelles inntekt vil i de fleste tilfeller skyldes uaktsomhet, eller i verste fall grov uaktsomhet. Det er imidlertid et tankekors at dårlig språk og manglende informasjon på området kan fungere som et smutthull dersom man ønsker å lure systemet. Det kan vanskelig påvises forsettlighehet dersom bruker kan påberope seg mangelfull informasjon fra NAVs side.

at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt. Helt konkret går det ut på eksempelvis å sette rimelige frister, nedtegne skriftlig opplysninger som blir gitt muntlig, innrette seg for å hjelpe publikum på en god måte, svare raskt og seriøst på henvendelser, grundig, rask og korrekt saksbehandling, og praktisere likebehandling.<sup>34</sup> Brukerne skal kunne forvente god kvalitet i behandlingen fra statens side, og den skal være både tillitsvekkende og effektiv.<sup>35</sup>

Begrepet god forvaltningsskikk er imidlertid ikke uttømmende. Det følger av en rekke av Sivilombudsmannens avgjørelser at det er et samlebegrep som benyttes til å beskrive rettferdige, overordnede prinsipper for forvaltningens virke. Man kan for eksempel tenke seg et forvaltningsorgan eller en handling som ikke direkte faller under forvaltningsloven § 11, men som likevel bør omfattes av loven for ikke å bryte med god forvaltningsskikk.<sup>36</sup>

Som serviceinstans, foreligger det også visse krav til hensynsfullhet fra statens side. Staten er noe alle har eierskap til, både gjennom demokratiske avstemninger og betaling av skatt. Brukerne skal kunne forvente orden og rask saksbehandling uten ugrunnet opphold.<sup>37</sup> For å imøtekomme denne forventningen, samt ønsket om en publikumsvennlig og serviceinnstilt forvaltning, er det sentralt at forvaltningsorgan og bruker forstår hverandre.

### 2.2.3 Brudd og sanksjoner

Dersom en bruker mener at forvaltningen har forsømt sin plikt til å veilede dem, kan vedkommende organ klages inn for Sivilombudsmannen eller eventuelt domstolen, dersom det skulle være snakk om grov forsømmelse. I NAVs tilfelle vil saken klages inn for Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsdepartementet (i skrivende stund) og

---

<sup>34</sup> Sivilombudsmannen sak 2011/564

<sup>35</sup> Graver (2010) s 211

<sup>36</sup> Eckhoff (1999) s 392

<sup>37</sup> Graver (2007) s 387



Trygderetten.<sup>38</sup> Sanksjoner kan komme på tale, det samme gjelder erstatningsansvar og ugyldighetserklæring av det aktuelle vedtaket. Dette gjelder spesielt i situasjoner der bruker har lidt direkte eller indirekte økonomisk tap.<sup>39</sup>

Det framgår av årsmeldingene til ombudsmannen, at mange av sakene der forvaltningsorganer klages inn for brudd på veiledningsplikten, dreier seg om ytelsessøknader der det ikke er gitt opplysninger på rett måte. Det kan være tilfeller der brukeren har oppgitt ufullstendige opplysninger eller det kan skyldes misforståelser. Denne typen saker, der NAV avslår grunnet formelle mangler i søknadene, har vært gjenstand for skarp kritikk fra ombudsmannen. Han har vist til at veiledningsplikten pålegger forvaltningen å gjøre brukerne oppmerksomme på slike feil og misforståelser, slik at de får mulighet til å korrigere disse. Reglene om veiledning, sammen med hensynet til god forvaltningsskikk, tilsier at sakene i slike tilfeller ikke må avslås, men heller bli fulgt opp med veiledning og korrigeringer.<sup>40</sup>

I Sivilombudsmannens årsmelding av 1986 står en sak omtalt på side 53 om en eldre mann som søkte sykehjemsplass. I søknaden skulle det opplyses om formuesgoder og mannen inkluderte midlene han hadde på konto. Summen ble svært høy da skjemaet ikke presiserte om disse midlene skulle inkluderes. Det ble i ettertid klart at disse ikke skulle tas med i beregningen men mannen fikk regning som var vurdert ut fra hans oppgitte opplysninger. Sivilombudsmannen mente denne feilen burde bli rettet opp av forvaltningen som resultat av god forvaltningsskikk, da den skyldtes manglende veiledning i brevet.

Ombudet viste til at veiledningen er lovpålagt forvaltningen og at det er forvaltningens plikt å legge til rette for at brukerne skal kunne fylle ut skjemaene. Videre ble det vist til at den eksisterende veiledningen på utfyllingsskjemaene ikke alene var tilstrekkelig. Denne mangelen tilskrives forvaltningen. Dersom forvaltningen ser at noe åpenbart må

---

<sup>38</sup> Eckhoff (1999) s 394

<sup>39</sup> Sandene (1986) s 561

<sup>40</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1986, s 53

skyldes en misforståelse, tilsier kravet om god forvaltningsskikk at brukeren skal gjøres oppmerksom på dette.

### 2.3 HVOR LANGT STREKKER VEILEDNINGSPLIKTEN SEG?

Rent juridisk oppstiller veiledningsplikten aktivitetskrav for forvaltningen. Dette stadfester en viktig rettighet for brukeren. Det vil si at det foreligger et lovfestet handlingskrav for at forvaltningen skal oppfylle sin plikt - det er ikke tilstrekkelig kun å besvare spørsmål eller å være tilgjengelig for brukerne.

For at en bruker skal slippe å sette seg inn i det kompliserte reglementet, skal eksempelvis en veileder i NAV imøtekomme brukeren muntlig eller skriftlig med informasjon om andre stønader eller annen hjelp som kan være aktuelt i deres situasjon. Dette aktivitetskravet er essensielt for at rettighetene skal kommuniseres ut til brukere som trenger dem.

Det er vanskelig å se eksakt hvor langt NAVs plikt til å veilede sine brukere egentlig strekker seg. Ved å ta utgangspunkt i hensynene bak plikten, bidrar imidlertid lovteksten, forarbeidene, forskriftene og rundskrivene til å skissere hvor vidstrakt plikten er. Det er likevel opp til forvaltningen selv å i tillegg vurdere hvor langt denne plikten bør strekke seg. Over tid har de fleste forvaltningsorganer utviklet en praksis i samråd med hva som fungerer i skjæringspunktet mellom brukernes behov og organets tilgjengelige ressurser. Det har videre vist seg at det likevel er forskjeller i hvordan veiledningsplikten praktiseres fra organ til organ, til tross for detaljnivået i loven og rundskrivene. Spesielt er det forskjeller i praksisen i de største byene og på landet.<sup>41</sup>

I NAVs tilfelle gis det nøytral veiledning, men på en måte som likevel er tilpasset den individuelle brukeren.<sup>42</sup> Det følger av § 11 annet ledd at forvaltningen på eget initiativ skal vurdere den enkelte parts behov for veiledning. Det er en sammensatt vurdering

---

<sup>41</sup> Sandene (1986) s 557

<sup>42</sup> Forvaltningsloven § 11 annet ledd

som baserer seg på organets kunnskap om brukeren. Eksempler på momenter som vurderes er brukerens fysiske og psykiske helse, deres språklige framstillingsevne, hvorvidt de har kunnskap om rettsområdet og sakens kompleksitet. Forvaltningen skal også vektlegge ønsker og behov til den som trenger veiledningen og kan tilby dette både muntlig og skriftlig<sup>43</sup>, såfremt ikke annet følger av lov.

Det følger likevel av Ot. Prp. 75 s 59, at forvaltningen «ikke [har] plikt til å iverksette noen omfattende undersøkelse for å finne frem til en parts veiledningsbehov». Av dette følger at det bør foretas en rimelighetsvurdering<sup>44</sup> som baserer seg på overfladisk kunnskap som det må kunne forventes at saksbehandleren har. Denne rimelighetsvurderingen gjelder særlig dersom brukeren åpenbart er svakere stilt, men også i forbindelse med feil utfylling av skjemaer og lignende.<sup>45</sup>

Plikten begrenser seg videre hovedsakelig til *brukere*. Forvaltningen har ikke samme plikt til å veilede advokater eller andre profesjonelle parter i en sak. Dette gjelder også privat part som har gode forutsetninger for å klare seg selv eller har skaffet seg profesjonell juridisk bistand.<sup>46</sup> Eksempler på dette kan være brukere som har arbeidet i NAV over lengre tid og derfor ikke antas å trenge samme grad av oppfølging. Det samme gjelder dersom nevnte profesjonelle part ønsker veiledning i en sak *mot* forvaltningen. God forvaltningsskikk tilsier imidlertid at det kan komme på tale i visse tilfeller og at det også der må foretas en konkret vurdering av hver enkelt situasjon.<sup>47</sup>

Forvaltningens opplisting av veiledningspliktens regler er ikke fullstendig, det er kun minimumsregler.<sup>48</sup> Det vil si at organene gjerne kan yte bedre service og veiledning enn det som er lovpålagt, men ikke mindre. Plikten er heller ikke begrenset til besvarelse av

---

<sup>43</sup> Forvaltningsforskriften § 2

<sup>44</sup> Woxholth (2000) s 175

<sup>45</sup> Ibid. s 173

<sup>46</sup> Graver (2007) s 390

<sup>47</sup> Woxholth (2000) s 178

<sup>48</sup> Graver (1996) s 72

konkrete spørsmål, men omfatter også i noen grad at organene skal opplyse om ting av eget tiltak. Dette gjelder naturligvis ikke all informasjon – det må være nærliggende å tro at det vil være av betydning og relevans for brukeren og dennes aktuelle sak.<sup>49</sup>

Sistnevnte vil ofte dreie seg om utfylling av skjemaer og manglende opplysninger, samt aktuelle stønader, regler og praksis det er sannsynlig at vedkommende bruker ikke kjenner til. Veiledningsplikten er således heller en prosessuell enn en materiell bestemmelse.<sup>50</sup>

Videre gjelder plikten til å veilede heller ikke kun saker og informasjon relatert direkte til brukerne, men også generelt innen tjenesteyting, forretningsdrift og lignende.<sup>51</sup>

Veiledningsplikten er altså vidtspennende og er heller ikke begrenset til å gjelde enkeltvedtak. Det følger av forvaltningsloven § 2 bokstav b at «et enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». I tillegg til veiledningskrav har partene i disse tilfellene også en rekke særrettigheter som følger av §§ 16, 17, 24, 25 og 27. Det vil si at veiledningsplikten også omfatter opplysning og informasjon ved konkrete saker, uten at det er et krav at dette leder fram mot et enkeltvilkår.<sup>52</sup> Dette avgrenses forøvrig mot informasjonsplikten.

### 2.3.1 **Prosessøkonomi og effektivitet**

Hvor langt veiledningsplikten strekker seg for hvert enkelt forvaltningsorgan er et spørsmål om prosessøkonomi og effektivitet. Omfanget skal tilpasses det enkelte organ, og er avhengig av organets situasjon, ressurser og kapasitet. Denne friheten begrenses imidlertid klart av Ot. prp. nr. 75 s 59, der det presiseres at forvaltningsinstansen ikke selv kan beslutte så drastisk reduksjon av omfanget av veiledningen at det ikke harmonerer med loven. De kan selvfølgelig heller ikke avstå helt fra å veilede,

---

<sup>49</sup> Eckhoff (1999) s 393

<sup>50</sup> Graver (2007) s 398

<sup>51</sup> Johnsen (1987) s 378 - s 381

<sup>52</sup> Eckhoff (1999) s 393

uavhengig av deres situasjon.<sup>53</sup> Plikten til å hjelpe borgerne å navigere et innviklet nettverk av regler er så essensiell i et velfungerende byråkratisk samfunn, at det derfor ikke kan gis siste prioritet.<sup>54</sup>

I sin vurdering av veiledningsbehovet skal man vektlegge sakens karakter, brukerens reelle behov for veiledning og tid som står eller bør stå til rådighet. Det viktigste er at eventuell nedprioritering ikke går ut over mindre ressurssterke grupper.

NAVs juridiske skjemaer er så juridisk vanntette at de på den ene siden sparer inn penger ved å ha «sitt på det tørre». På den annen side, koster det store summer å måtte behandle sakene om igjen når brukerne ikke har forstått hva som egentlig etterspørres.<sup>55</sup> Dette ser man også av mengden spørsmål tekstene forårsaker.<sup>56</sup>

Formelle klager, statistikk over feil og misforståelse, og praktiske undersøkelser er noen av de mest effektive metodene til å få et godt og noenlunde riktig inntrykk av om det faktisk har utgjort noen forskjell å kodifisere lovens detaljer. Det følger av årsmeldingene til Sivilombudsmannen at det imidlertid er et fåtall klager som er direkte relatert til brudd på veiledningsplikten.

### 2.3.2 Likebehandlingsprinsippet

Som nevnt innledningsvis er noe av tanken bak veiledningsplikten at informasjonskløften, altså forskjellen på rik og fattig, skal spille en minimal rolle i tildeling av velferdsgoder. Det vil si at den veiledning og service som ytes til den enkelte borger ideelt sett skal være slik at brukere med samme krav skal få det samme resultat, uavhengig av forskjeller i utdanning, sosial status og lignende.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) s 59

<sup>54</sup> Eckhoff (1999) s 394

<sup>55</sup> Gangnes (2011)

<sup>56</sup> Aasrud (2011)

<sup>57</sup> NOU 1994:17 avsnitt 7.2.3

Sett i lys av veiledningsplikten krever begrepet «likebehandlingsprinsippet» noe utdyping. Det er ikke nødvendigvis slik at alle like tilfeller skal behandles likt av forvaltningen. Prinsippet gjelder heller for den konkrete saksbehandlingen enn for veiledningen og brukere med behov for mer veiledning har krav på det. Derfor kan det hevdes at tittelen er noe misvisende og at det i realiteten dreier seg om *likhet for loven* eller *like sjanser*.

For å opprettholde plikten forvaltningen har til å veilede, er det helt sentralt at de kan foreta kvalifisert eller saklig forskjellsbehandling. Som nevnt over skal like krav munne ut i samme resultat, men kravet man har på oppfølging underveis kan og skal variere med brukerens personlige ressurser. Dette dreier seg ikke kun om økonomiske, men også sosiale ressurser, og utdypes videre i avsnitt 4.2 om informasjonskløften.

Dersom man skulle ytt samme veiledning til alle brukere, uavhengig av behov, ville man enten endt opp med minimal veiledning til alle eller med sprengt kapasitet. Det følger av forvaltningsloven § 11, annet ledd at forskjellsbehandling av to brukere er i tråd med loven, så lenge den er rettfærdig, rimelig og velbegrunnet.<sup>58 59</sup>

---

<sup>58</sup> Sivilombudsmannen sak 2011/564

<sup>59</sup> Denne forskjellsbehandlingen avgrensnes forøvrig mot inhabilitetsspørsmålet, altså at det også vil være begrenset hvor langt inn i én bruker sak en saksbehandler har mulighet til å gå, før han blir inhabil i avgjørelsene. Jeg finner imidlertid ikke dette relevant for oppgaven, og nøyer meg derfor med å vise til at rettspraksis tilsier at det skal svært mye til før veiledning fører til inhabilitet. Dette kan leses mer om i Eckhoff (1999) s 394.

### **3 KLARSPRÅK**

*«En tekst blir ikke dårligere  
av at den er forståelig».*

**- Per Egil Hegge -**

#### **3.1 KLARSPRÅKPROSJEKTET**

Klarspråkprosjektet er et samarbeid mellom Direktorat for Forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet. Sistnevnte er et forvaltningsorgan i regi av (daværende) Kirke- og kulturdepartementet.<sup>60</sup> Da regjeringen satte i gang prosjektet var det for å ta tak i et stort byråkratisk problem, nemlig de byråkratiske formuleringene. Svakheten i forvaltningens språk skyldes ofte de juridiske standardformuleringene og gjelder de fleste statlige instanser. Man ønsket derfor at klarspråk skulle implementeres i så mange av statens organer som mulig.<sup>61</sup> Dette har man i stor grad lykkes med. I staten er det idag i ferd med å bli en kultur for klarspråk og det er et prosjekt man opplever god oppslutning rundt.

Det deles i tillegg ut en klarspråk-pris til det statlige organet som har gjort mest/fått de beste resultatene etter å ha fokusert på klarspråk. Dette støtter inntrykket av at det er i ferd med å bli en kultur for klarspråk i staten også. Dette vil jeg gå grundigere inn på i avsnitt 3.4, Språklige funksjoner og formål.

---

<sup>60</sup> Stortingsmelding nr 35 (2007/2008) s 8

<sup>61</sup> Motzfeldt (2011)

### 3.1.1 Hva er egentlig klarspråk?

Klarspråk<sup>62</sup> er nettopp det ordet sier – klart språk. Mer spesifikt er det et prosjekt som går på forenkling og brukertilpasning av språket, som er finansiert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Det overordnede ansvaret er tillagt Direktoratet for Forvaltning og IKT og Språkrådet. Ønsket er at klarspråk skal implementeres i alle statlige organer og NAVs eget klarspråkprosjekt er således underordnet «hovedprosjektet».

Klarspråk er en egen kommunikasjonsfilosofi som går ut på å tilpasse språket til mottakeren. Kjernen i klarspråkprosjektet er at man mener at formidlingen er avsenders ansvar og at dersom mottaker ikke forstår budskapet, er det avsenderen som hefter for dette.<sup>63</sup>

Målet med klarspråk er å gjøre tekst forståelig for mottakeren.<sup>64</sup> Dette innebærer konkrete grep som å unngå passiv form, å bruke verb framfor substantiv og prioritering av informasjonsrekkefølgen. Som nevnt over dreier klarspråk seg i stor grad om å tilpasse tekstene til sitt publikum. Prosjektet «Klart språk i staten» har selv en definisjon på klarspråk som er inspirert av «klarspråk-guru» Ginny Redish. De sier at en tekst er klarspråket dersom «mottakeren finner det de trenger, forstår det de finner [og] kan bruke det til å gjøre det de skal».<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Det er ingen stavefeil - det skal ikke stå «klarspråk». Språkrådet og klarspråkprosjektets ledelse forklarer denne språklige finurligheten med at reglene endrer seg dersom et adjektiv og et substantiv slås sammen, for eksempel som med *gråpapir*, *blålys* og *råutkast*.

<sup>63</sup> Motzfeldt (2012)

<sup>64</sup> Motzfeldt (2012)

<sup>65</sup> Klarspråk-redaksjonen (2011)



### 3.2 ET STØRRE PERSPEKTIV

Klarspråk har lenge vært en internasjonal bevegelse og i 2010 vedtok USAs president Barack Obama byråkrati-språkloven The Plain Language Act of 2010.<sup>66</sup> Den lovfester at «forvaltningsorganene må sørge for at reglene er tilgjengelige, konsistente, skrevet i klarspråk og er enkle å forstå» (egen oversettelse).<sup>67</sup>

Klarspråk er ikke noe nytt fenomen i Skandinavisk sammenheng heller. I Sverige har arbeidet med klarspråk pågått i flere tiår.<sup>68</sup> De har integrert det i sine lovtekster, blant annet i en egen språklov. § 11 i den svenske *Språklagen* sier at «Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.»<sup>69</sup> Dette er også videreført i deres forvaltningslov, Förvaltninglagen, som i § 7 sier at forvaltningens skal streve etter å uttrykke seg «lättbegripligt», eller lettfattelig.<sup>70</sup>

Videre finnes det også eksempler på at klarspråksbestemmelser er inntatt i loven om oppretting og oppbevaring av pasientenes datainformasjon, Pasientdatalagen. Lovens § 13 stadfester at opprettede journalhandlinger skal bli skrevet på svensk, være tydelig utformet og så enkle som mulig å forstå *for pasienten* (min kursivering). De kursiverte ordene er interessante, fordi de befester brukernes rettigheter framfor forvaltningens plikt og at det er deres informasjonsmuligheter man skal ivareta. Dette skiller seg fra andre lovpåbud der man ofte kun presiserer hvilken handling som pålegges, ikke resultatet. Å ha integrert denne språkparagrafen i loven, kan således hevdes å styrke de svenske brukernes rettssikkerhet fordi det pålegger staten et resultatorientert ansvar.

I Danmark nedsatte justisministeren allerede 22. mars 1965 et utvalg som skulle arbeide med klarhet i språket. Lovtidendutvalget publiserte allerede i 1969 en veileder som i

---

<sup>66</sup> The Plain Language Action and Information Network (PLAIN) (2010)

<sup>67</sup> Ibid. "[our regulatory system] must ensure that regulations are accessible, consistent, written in plain language, and easy to understand."

<sup>68</sup> Stortingsmelding nr 35 (2007/2008) avsnitt 8.6

<sup>69</sup> Språklagen

<sup>70</sup> Förvaltninglagen

stor grad dreide seg om klarspråk og hvordan man kunne klarspråke juridiske formuleringer. Teksten het «Vejledning om sproget i love og andre retsfor skrifter».<sup>71</sup> Det ble imidlertid med dette arbeidet, da språkutvalget *Sprog til Tiden*, nedsatt av Kulturministeren i 2008, kom fram til at det ikke ville være behov for en egen dansk språklov.<sup>72</sup> Jeg mener likevel at dette gir et godt bilde av hvor langt framme våre skandinaviske naboland er, hva språk og brukervennlighet angår.

Island er også langt framme med sitt språkfokus og har som Sverige sin egen språklov som gir klare retningslinjer for forvaltningens språkbruk. Språklagen i Sverige ble inntatt som gjeldende lov i 2009 mens Island fulgte etter i 2011. Dette viser også tydelig at en endret oppfatning av språket man bruker i det offentlige er i ferd med å spre seg i Nord-Europa.

Ytterligere bevis på dette finner vi i Nederland, der regjeringen i 2009 nedsatte en komité som skal omskrive språket i grunnloven slik at det blir i tråd med klarspråklige prinsipper. Et enklere og mer forståelig språk vil øke borgernes reelle mulighet til å forstå sitt vern og kriteriene for dette. Dette bidrar til å styrke demokratiet.<sup>73</sup>

Denne holdningsendringen mellom stat og brukere er interessant sett i lys av tiden vi lever i. Tidligere signaliserte staten med sitt tunge, juridiske språk at den var en autoritet som ikke skulle tilpasse seg sine borgere. Gjennom skriftlig kommunikasjon ble det nærmest understreket at brukerne er den mindre og sårbare parten, og språket kan således sies å ha fungert som en slags hersketeknikk. I dag er det ikke lenger slik at en vellykket forvaltning er den som har en formell distanse til sine brukere, tvert imot. Det å kunne ordlegge seg slik at man snakker med og ikke ned til brukerne, har blitt en trend og noe flere stater søker etter.

---

<sup>71</sup> Thestrup (1969)

<sup>72</sup> Stortingsmelding nr 35 (2007/2008) s 8

<sup>73</sup> Lijphart (1981) s 49

### 3.3 KLARSPRÅK OG STATSSPRÅK

De siste årtiene har det vært i vinden å ha et bevisst forhold til sin språklige identitet og formidling. Fornyings- inkluderings- og kirke departementet har derfor utarbeidet en veileder til statens kommunikasjonspolitikk.<sup>74</sup> Der nevner man innledningsvis tre overordnede kommunikasjonsmål. De er som følger:

- *Innbyggerne skal få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter*
- *Innbyggerne skal ha tilgang til informasjon om statens virksomhet*
- *Innbyggerne skal inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester*

Utfordringen i dagens samfunn er at det blir stadig mer multikulturelt og ”innbyggerne” refererer ikke til samme homogene gruppe som tilfellet var på 1950-tallet. Mye av ansvaret for kommunikasjon av rettigheter faller på forvaltningen, og naturlig nok på NAV. I tillegg til fokuset på å ordlegge seg klart, er det også et økende behov for parallellspråklighet. Det vil si at offentlige organer i større grad må benytte engelsk parallelt med førstespråket. Dette gjelder både brev og generelle informasjonstekster og legger ytterligere press på klarspråksarbeidet. For å kunne oversette komplisert informasjon til et annet språk, er det en forutsetning at teksten er gjennomarbeidet og god i utgangspunktet.<sup>75</sup>

### 3.4 FUNKSJONELT OG NORMATIVT SPRÅK

Målet med NAVs skriftlige veiledning er *vellykket formidling*. For å oppnå dette, må man stille visse krav til språket som benyttes. Språkets primære funksjon skal være å formidle informasjon på en klar og forståelig måte<sup>76</sup> og for å få til dette må forfatteren

---

<sup>74</sup> Statens Kommunikasjonspolitik s 16

<sup>75</sup> Kirchmeier-Andersen (2007) s 127

<sup>76</sup> Van der Wel (2012)

ha et bevisst forhold til hvem som skal lese teksten.<sup>77</sup> Når NAV produserer en fagtekst som skal forklare en bruker hvilke krav som oppstilles for å kunne motta en stønad, må denne teksten være tilpasset personen som skal lese og kunne benytte seg av denne informasjonen. For å bidra til å veilede mottakeren, må begrepsbruk og sjargong være på et språklig nivå som ikke forutsetter omfattende fagkunnskap.

I en funksjonell språkforståelse er man opptatt av hvilke ulike funksjoner språket er med på å oppfylle. I denne sammenhengen er det mest relevant å se på språket som en identitetsmarkør i motsetning til språket som formidler av informasjon.

Det normative språket er språklige markører som styres av kulturelle og faglige normer. Jurister velger eksempelvis sitt fagspråk framfor mottakerens, og det normative språket er i stor grad det som gjør en tekst «juridisk vanntett». Den viser til paragrafer, bruker komplisert og lite brukervennlig språk samt benytter en terminologi som gjør at leseren ikke forstår og bearbeider budskapet.<sup>78</sup> Det normative språket kan sies å ha som mål å preservere sin egenart og passe på at avsender selv kan stå inne for måten informasjonen formidles på, heller enn at mottakeren skal forstå budskapet. En tekst som forholder seg til de eksisterende normene på en vellykket måte vil gjerne få positiv anerkjennelse innad i fagmiljøet og få status som en god tekst. Dette skinner selvfølgelig over på tekstens forfatter.

Språket som informasjonsformidler kjennetegnes ved at det på en klar og konsis måte kommuniserer tekstens budskap til brukeren. Språket er såkalt «hensiktsmessig», og begreper og vanskelig terminologi er tilpasset brukeren. En tekst som formidler informasjon på en vellykket måte kan, i NAVs tilfelle, for eksempel resultere i færre feilutbetalinger og misforståelser, samt henvendelser til kontaktsentrene for hjelp.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Gangnes (2011)

<sup>78</sup> Furu (2011)

<sup>79</sup> Becker-Jensen (2007) s 22

Fordi forvaltningen tidligere har prioritert juridisk uangripelige brev, har man ofte sendt store deler av lovens ordlyd direkte til brukerne. Når nevnte ordlyd oppstiller en rekke kumulative og alternative vilkår, og henviser til forskjellige forskrifter – og brukeren i utgangspunktet ikke forstår begrepsbruken innen den aktuelle ytelsen – da har NAV mislyktes med formidlingen.<sup>80</sup>

Likevel er det ingen automatikk i å inkludere lovhenvvisninger og det å gjøre teksten «vanntett» eller «uangripelig». Baktanken antas å være at brevene må kunne stå seg juridisk dersom man havner i en rettssak. Det er imidlertid ikke nødvendigvis språket i brevene som gjør at en sak havner i retten men heller bevisbedømmelsen, saksbehandlingen eller rettsanvendelsen. Det kan derfor argumenteres for at hensikten med «stammespråket» til juristene heller er å forhindre at teksten kan misforstås.

Dersom man viker fra standardformuleringene og formulerer seg uheldig, kan det i verste fall benyttes som grunnlag for et krav forvaltningen aldri mente å innvilge. Eventuelt kan man også tenke seg at brevene vil være mer utsatt for å skape forventninger eller handlinger som kan være til skade for brukeren. Som følge av dette, kan det tenkes situasjoner der brukeren vil kunne hevde å ha et krav mot forvaltningen.

Det kan således tenkes at det normative språket er et delvis utslag av en risikovurdering fra forvaltningens side. NAV vil ha mer å tape på å tilpasse språket til brukerne enn de vil ha å vinne. Dette er imidlertid kun noe som har slått meg gjennom arbeidet med dette prosjektet, det er ingen bekreftet hypotese.

Man kan tenkte seg at godt forvaltningsspråk er en blanding av det normative fagspråket og det funksjonelle, brukerrettede språket. Det er en balansegang og det er utvilsomt en utfordring å forenkle en tekst uten at det går for mye på bekostning av fagspråket og det juridiske innholdet. Ofte må statsansatte velge et hensiktsmessig klarspråk, der enkelte fagbegreper inkluderes. Et eksempel på dette er uttrykket «aktsomhet» og hvordan det vanskelig kan fjernes helt fra feilutbetalingsbrevne. I det

---

<sup>80</sup> Habermas (1981) s 128

tilfelle har NAV tatt en beslutning og valgt å være pragmatiske. Konkrete ord av spesiell juridisk betydning kan derfor ofte ikke fjernes helt, fordi det da ville gå ut over innholdet. Et eksempel på dette finnes i aktsomhetsvurderingen man gjør i feilutbetalingsvedtak. Formidlingen av informasjonen kan forenkles, men man kan vanskelig kvitte seg med begrepene aktsom og uaktsom. Begrepene kan imidlertid forklares for mottaker, slik at den sentrale informasjonen ikke lenger er begrepet eller uttrykket, men betydningen.

### 3.5 SPRÅKLIGE FUNKSJONER OG FORMÅL

#### 3.5.1 Språklig identitet

Det private næringsliv har lange tradisjoner for å bruke språket aktivt i framstilling av bedriften. Måten man ordlegger seg på og forholder seg til kunden, er med på å skape et bilde av og gi en identitet til bedriften. Private bedrifter har vært opptatt av å skaffe seg kunder, av å synes og av å virke imøtekommende. De har derfor måttet projisere et brukervennlig og jevnbyrdig bilde av seg selv til brukeren. Denne praksisen finner man ikke i det offentlige, som ikke på samme måte må knives om kundene. I statlig kommunikasjon har man i større grad vært opptatt av å formidle regler og bestemmelser på en mest mulig korrekt måte. Det bevisste forholdet man har hatt til benyttelsen av fagspråk for å helgardere seg juridisk, har bidratt til å bygge forvaltningens identitet som noe tungt, komplisert og lite imøtekommende. Det har ikke vært det samme fokuset på identitetsskapende kommunikasjon som det nå er.<sup>81</sup>

Språket vi benytter, stadfester både bevisst og ubevisst identiteten vår,<sup>82</sup> og gjennom klarspråk framstiller det offentlige seg som mer tilgjengelige og serviceinnstilte. Tradisjonelt har statens identitet vært at den er overordnet alt annet, den skal ikke være humoristisk, den skal ikke være subjektiv. Staten skal være autoritær, distansert og objektiv, og det tunge språket signaliserer klart at den er urørlig.

---

<sup>81</sup> Gorm Hansen (2005)

<sup>82</sup> Falck-Ytter (2009)

De språklige signalene som sendes ut til brukerne har hittil vært mer eller mindre bevisste. Klarspråkprosjektet er imidlertid i ferd med å endre på dette da det nå er en økende bevissthet nettopp rundt hvilke signaler man sender ut og hvordan man formidler ting til mottakerne. Staten må være respektfull, presis og korrekt, men samtidig unngå å bli for arrogant og upersonlig.<sup>83</sup> Videre skal den også opprettholde og styrke borgernes respekt for loven.<sup>84</sup> Sistnevnte representerer en stor del av utfordringen med klarspråk, da det ofte er et resultat av et normativt fagspråk.

Målet med forvaltningens formidling til borgerne er å informere dem om hva henvendelsen dreier seg om, hva de selv må gjøre og hva de kan forvente som følge av dette. Denne inndelingen er det samme om det gjelder plass på eldresenter, søknad om foreldrepenger eller brev om skatteopplysninger. Felles for disse er at de språklig ofte sikter langt over mottakeren, og at formidlingen derfor svikter. På den måten opprettholdes avstanden mellom saksbehandleren og brukeren. Dette kan skyldes flere ting, blant annet bruk av ferdige juridiske formuleringer og mangel på juridisk kompetanse til å fravike disse.<sup>85</sup>

Problemet med statens kommunikasjon er at den ofte er forfattet av faglærte ansatte, som skriver faglig vanntette tekster. Et distansert og innviklet språk bidrar til å bekrefte og opphøye avsenderens identitet som «ekspert», og dermed heve ham over mottakeren. Et avskrekkende og høytidelig ordvalg krydret med paragrafer skaper en brist mellom informasjonsavsender og mottakeren. Denne formidlingsbristen rommer mye unødig frustrasjon og misforståelser. Dette kommer jeg tilbake til under.

Å endre noens språk, er ikke bare å endre språkvanene deres. Det er også å endre deres holdninger til seg selv og andre, samt deres bevissthet. I forvaltningens tilfelle rokker man ved tekstforfatterens oppfatning av seg selv som myndighet. Klarspråk har ikke lange tradisjoner i Norge, men begynner allerede å få fotfeste i store deler av

---

<sup>83</sup> Riise (2007) s 40

<sup>84</sup> Graver (2010) s 283

<sup>85</sup> Riise (2007)

forvaltningen. Det omfatter både omskriving av standardtekster og kursing av ansatte, og krever både velvilje og entusiasme hos de ansatte. Til NAVs glede har man forøvrig sett at dette ikke er noe det skorter på, og at det er et genuint grasrotønske om å bli bedre. Dersom man ikke tar tak i problemets rot vil det aldri bli mer enn en midlertidig kosmetisk endring,<sup>86</sup> men dette språklige engasjementet lover godt for NAVs videre utvikling.

### 3.5.2 Jus og klarspråk

Jurister og lovtekst får mye av skylden for forvaltningens dårlige språk. Fordi jus er den fagdisiplinen flest brukere kommer i kontakt med gjennom forvaltningen, er det også et av områdene med størst forbedringspotensial. Den utstrakte bruken av fagterminologi danner en mur med faglig fellesskap på innsiden og brukerne på utsiden.<sup>87</sup>

Budskapet, formidlingsformen, tonen i teksten og ordvalgene ned til verbenes passive form<sup>88</sup> spiller alle en viktig rolle i å stadfeste den juridiske identiteten. Det hersker derfor stor usikkerhet rundt språk og jus, og mange er av den oppfatning at juridisk språk og klarspråk ikke kan overlapse hverandre. Dette er feil.

Det presiseres av prosjektlederne for statens klarspråkprosjekt at målet ikke er å fjerne fagspråk – målet er at teksten skal være tilpasset brukeren.<sup>89</sup> Med det menes ikke at hvert enkelt brev tilpasses brukerens norskkunnskaper, men at språket er tilpasset mottakerens faglige bakgrunn. Det ideelle er naturligvis at alle avsendere av fagtekster har en selvsikkerhet som tillater dem å formidle reglene på en måte alle forstår. Et godt uttrykk er «sterk i sak, mild i form». Dette ble sagt av Høyesterettsdommer Hans Michelsen om det ideell språkbruk i dommer,<sup>90</sup> og fungerer godt også på andre områder

---

<sup>86</sup> Becker-Jensen (2007)

<sup>87</sup> Riise (2007)

<sup>88</sup> Graver (2010) s 139

<sup>89</sup> Klarspråk-redaksjonen (2011)

<sup>90</sup> Graver (2007) s 280



av jusen. Målet er at det faglige budskapet skal stå inntakt, men at språket skal være forståelig.

Selv om flertallet av forvaltningens tekster har juridisk innhold, er det ikke nødvendigvis jurister som er avsenderne eller forfatterne. Det er mange ikke-jurister som både benytter lovverket og kommuniserer skriftlig med brukerne. Ofte ser man da også at språket i disse tilfellene er vanskeligere enn om det var skrevet av en jurist. Dette gjelder eksempelvis fritekster i brev, der saksbehandler skal gjennomgå sakens faktum og subsumere.

Forvaltningen er et hierarkisk system. Den har lange tradisjoner for å vektlegge autoriteter og for å følge det de av høyere stand har gjort. Dette antas å falle flertallet naturlig også i dag. For en saksbehandler uten juridisk bakgrunn kan det derfor antas at terskelen for å skrive om eller forenkle juridiske tekster er svært høy. Dette kan skyldes delvis manglende selvtillit på det faglige stoffet, men også at man er redd for å miste noe av den juridiske betydningen og dermed gjøre tekstene mindre «vanntette» dersom man skulle ende i retten.

Dette er noe av grunnen til at jurister må involveres i prosessene med å endre formidlingen av juridiske rettigheter, det være seg endring av lovspråket eller endring av tekster med juridisk innhold. Å forenkle juridiske tekster er en utfordrende oppgave, men den er langt fra umulig. Jeg mener derfor at jus og klarspråk ikke bare overlapper hverandre, men at de begge vinner på å nyttiggjøre seg av hverandre.

Med det mener jeg at jusen i utgangspunktet skal sikre alles rettigheter, ikke bare statens. Det er derfor en forutsetning at folk forstår rettighetene sine. Klarspråk er et middel for å tilpasse formidlingen til mottakerne slik at de forstår budskapet. Det kan derfor hevdes at brukernes rettssikkerhet vil svekkes dersom de ikke forstår hvordan de skal anvende informasjonen de får av det offentlige. Samtidig blir klarspråkets virkelige nytteverdi først åpenbar når et komplisert faglig budskap skal formidles. Det er derfor

nærliggende å trekke slutningen at disse fagområdene ikke bare gagnes av overlapping eller samarbeid, men til dels er avhengige av hverandre for å oppnå sitt fulle potensial.

## **4 TEORETISK LANDSKAP**

*«Ord hjelper,  
og ord velter.»*

**- Finsk ordtak -**

### **4.1 FAG OG FRUSTRASJON**

For at brukerne skal kunne forstå og benytte seg av informasjonen de mottar, bør informasjonen ideelt sett være knyttet til deres konkrete saker. Dersom begrepene forklares og relateres til den enkelte brukers situasjon, vil det være enklere å forholde seg til. Å henvise til beregningstidspunkt og beløp over 4G gjør at brukerne blir frustrerte og redde fordi de føler at de går glipp av sentral informasjon.

Dersom man derimot knytter dette opp mot et enkelt regnestykke med årstall og utbetalt lønn som gjelder den konkrete brukeren, vil det være lettere å følge. Hvor vellykket rettighetsformidlingen er, henger sammen med hvordan budskapet presenteres. Forenkling av lovspråket og av språket som benyttes ved regelorientering, er således nært knyttet til rettshjelpsproblematikken.<sup>91</sup>

Det følger av forskriftene og rundskrivet til forvaltningsloven § 11 at forvaltningen selv plikter å gjøre brukeren oppmerksom på eventuelle stønader vedkommende kan gå glipp av ved ikke å kjenne til reglene.<sup>92</sup> Slik NAV fungerer i dag, forutsettes det ikke at

---

<sup>91</sup> l.c.

<sup>92</sup> Forvaltningsforskriften

brukerne skal kjenne den juridiske bakgrunnen for sine rettigheter. Denne rettighetsoppnåelsen er innbakt i et omfattende system. På den måten fungerer dagens system som et sikkerhetsnett der det tas høyde for at et fåtall har kjennskap til trygdelovgivningen.

NAV har tidligere formidlet informasjon om brukernes rettigheter gjennom brev med lovtekster og henvisninger, og vi ser av nullpunktsundersøkelsen at denne formidlingen svikter. Videre følger det også av NOU om Forenkling av rettsregler og rettslig regulering<sup>93</sup> av 1987 at detaljert gjengivelse av rettsreglene ikke bidrar til forståelse hos brukerne.

## 4.2 PREMISSENE FOR MIN HYPOTESE

### 4.2.1 Informasjonskløft

Informasjonskløft er et uttrykk som blant annet er omtalt i NOU 1994:17, og viser til kløften mellom samfunnets henholdsvis mer og mindre ressurssterke grupper. Denne ressursforskjellen kan skyldes flere ting. Det kan dannes informasjonskløft både på grunnlag av utdanning og økonomi, og informasjonskløft på grunnlag av andre ting som alder og annen kulturell og språklig bakgrunn. NOU 1994:17 peker videre på faktorer som gjør at de med høyere utdanning og bedre råd («de ressurssterke») tilegner seg kunnskap og informasjon i større grad enn de med lavere utdanning og dårligere råd («de ressursvake»)<sup>94</sup>.

En ressurssterk bruker som har økonomi til å engasjere advokat vil åpenbart trenge mindre veiledning enn en ressurs svak bruker som er syk og snakker dårlig norsk. Førstnevnte har evnene og muligheten til å skaffe seg all nødvendig informasjon han trenger for eksempelvis å klage på et vedtak. Sistnevnte vil derimot være prisgitt den veiledningen hans lokale NAV-kontor har ressurser til. Dersom de ikke har tilstrekkelig

---

<sup>93</sup> NOU 1987:18 s 20

<sup>94</sup> NOU 1994:17 avsnitt 7

ressurser til å dekke hans veiledningsbehov, vil hans muligheter til å oppnå en eventuell rettighet være mindre enn førstnevntes. Han gjøres avhengig både av lokalkontorets tidsressurser og faglige ressurser. Hensikten med veiledningsplikten er nettopp at det ikke skal spille noen rolle hvilken side av informasjonskløften man befinner seg på, for muligheten til å hevde sine rettigheter på en vellykket måte. Lovens tilsiktede formål kan derfor tenkes ikke å opprettholdes i like stor grad dersom brukeren tilhører et kontor med få ansatte og lite fagkunnskap.

#### 4.2.2 Formidlingsbrist

Formidlingsbrist viser til forskjellen på budskapet som blir forsøkt kommunisert til brukerne og den informasjonen brukerne faktisk oppfatter og tar til seg. I det følgende vil jeg fokusere på formidlingsbristen, da størrelsen på denne vil indikere klarspråkets potensielle betydning for veiledningsplikten. Det betyr at ved å betrakte hvor mye av budskapet brukeren faktisk sitter igjen med, kan man vurdere hvor stor effekt språket har på brevenes formidlingsevne.

Vi vet at brukerne i utgangspunktet slet med det språklige i både søknadsskjemaer og vedtak,<sup>95</sup> og har også fått dette bekreftet ved både kvantitative<sup>96</sup> og kvalitative undersøkelser. Etter å ha utarbeidet et knippe nye brev, har man ved hjelp av eksterne intervjuere brukertestet disse og utarbeidet en rapport der resultatet vurderes.

Denne formidlingsbristen er det avsenders, altså NAVs, ansvar å reparere.<sup>97</sup> Dersom det sendes ut en fagtekst med oppramsing av samtlige diffuse tilfeller som rammes av tilsvarende diffuse paragrafer, er det den statlige avsenderen som står nærest til å hefte for dette. Kommunikasjonsansvaret ved veiledning påhviler altså ikke primært brukeren,<sup>98</sup> men NAV.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Bekkelund-Eriksen (2012)

<sup>96</sup> Kvantitativ brukerundersøkelse AAP

<sup>97</sup> Sissel Motzfeldt (2012)

<sup>98</sup> Ibid.

Videre er det å forvente at brukerne som befinner seg på den mindre gunstige siden av informasjonskløften oftest opplever en formidlingsbrist. Brukere som er tilvent et akademisk språk og er vant til mer kompliserte formuleringer, vil sannsynligvis oppleve det som noe enklere å tolke et brev fra NAV.

### 4.3 METODE

Målet med prosjektet er å vurdere klarspråkets betydning for veiledningsplikten. Dette vil jeg gjøre ved å sammenlikne dagens brevsituasjon med morgendagens klarspråkede brev, og se resultatet i lys av veiledningsplikten og reelle hensyn.

For å kunne vurdere brevene godt opp mot hverandre, vil jeg identifisere problemområder i dagens NAV-brev. Deretter vil jeg vurdere endringen i morgendagens brev med utgangspunkt i disse. Jeg forventer å se visse gjennomgående problemer, og vil bruke disse til å sette opp en konkret liste med forskjellige svakheter som jeg mener leder til formidlingsbrist.

Deretter vil jeg sammenligne denne punktlisten med resultatene fra brukertestene av de klarspråkede brevene. Jeg mener at dersom disse svakhetene utbedres, vil formidlingsbristen reduseres. Jeg vil vurdere om de klarspråkede brevene er optimale, og hva som hindrer NAV i å skape «perfekte» brev utelukkende basert på brukernes ønsker. Dette vil jeg gjøre ved å se på brukernes utsagn og ønsker for brevene, og veie dette opp mot blant annet hensyn til prosessøkonomi og effektivitet.

#### 4.3.1 Grounded Theory

Grounded theory er en forskningsmetode som gjerne benyttes i forskningsprosjekter der man søker å utlede en teori eller hypotese ut fra innsamlet empiri.

---

<sup>99</sup> Forvaltningsforskriften § 11

Når man benytter seg av et forskningsoppsett som tar utgangspunkt i grounded theory, tar man utgangspunkt et empirisk materiale og utleder hypoteser derfra. Man vurderer da innsamlet empiri og analyse parallelt, og utleder hypoteser fra dette. Målet er å utlede teorier fra behandlingen av det empiriske materialet, som eventuelt kan testes kvantitativt i etterkant. Nye observasjoner sammenlignes med de eksisterende data, og man analyserer og skaper kategorier for funnene man gjør underveis. Dette gjøres fram til eventuelle tidligere empiriske observasjoner begynner å repeteres.<sup>100</sup> Man analyserer altså det man ser, og teorien har blant annet blitt kalt «Teorigenerering på empirisk grunn».<sup>101</sup>

Jeg har samlet inn empirien som danner grunnlaget for vurderingene mine i form av brukerundersøkelser gjennomført av eksterne konsulenter på NAVs bestilling. For å vurdere min hypotese om klarspråkets konkrete påvirkning, har jeg deretter utledet 5 svakheter ved dagens brev. Jeg har underbygget hypotesen ved videre å teoretisere at dersom disse 5 svakhetene elimineres eller reduseres gjennom klarspråkprosjektet, vil veiledningsplikten og brukernes rettssikkerhet styrkes.

I prosessen med å utlede konkrete svakheter tok jeg utgangspunkt i empirien jeg hadde tilgjengelig, og merket meg at flere ting gikk igjen. Dette går jeg nærmere inn på i avsnitt 4.4, der jeg viser til at også de eksterne konsulentene benyttet uttrykket «å tømme feltet». Vedrørende senere testing av mine teorier, vil man i dette tilfellet kunne teste den positive påvirkningen klarspråk har hatt på brevene ved å brukerteste de nye brevenes brukervennlighet på et større utvalg.

### 4.3.2 utfordringer

Det foreligger lite juridisk teori om veiledningsplikten – det meste finnes i lovkommentarer, rundskriv for forvaltningsorganene, samt noen artikler og kapitler i juridiske samleverk.

---

<sup>100</sup> Stern (1980) s 20-23

<sup>101</sup> Starrin (1984) s 15-27

Manglende litteratur har også vært et gjennomgående problem i klarspråk-delen av oppgaven. Klarspråk, eller Plain Language som det er kjent som internasjonalt, har eksistert som bevegelse både internasjonalt og i Skandinavia i mange år. Det ble imidlertid nevnt første gang i Norge i Stortingsmelding 35 i 2007-2008, da det ble åpnet for grundig revisjon av den norske språksituasjonen. Det finnes derfor lite analytisk og resultatorientert litteratur om temaet som konsentrerer seg om Norge og vår språklige utvikling. Det meste av tilgjengelig materiale er utgitt av Difi<sup>102</sup> eller er artikler utgitt av språkrådet.

Utfordringene med oppgaven har vært å forholde meg til det faglige aspektet ved oppgaven med svært begrensede kilder. Fordi det foreligger så lite foregående teori på området har jeg utformet én konkret hypotese som jeg har søkt å få bekreftet gjennom bruk av grounded theory. Jeg har underbygget min argumentasjon gjennom særlig to premisser som danner det teoretiske grunnlaget; at det foreligger en formidlingsbrist og at dette leder til økning av informasjonskløften.

#### 4.3.3 Feilkilder

Jeg har brukt to kvalitative undersøkelser som grunnlag for mine drøftelser. Den ene er en nullpunktsundersøkelse der NAV-brukere ble forelagt de ”gamle” stønadsbrevene, altså dagens brev. Den andre er en undersøkelse som ble gjennomført med de nye, klarspråkede brevene, altså morgendagens brev. Begge brukerundersøkelsene ble foretatt av eksterne, innleide konsulenter og presentert for NAV.

I en kvalitativ undersøkelse tar man utgangspunkt i et lavere antall informanter og går heller dypere inn i brukertestene. Framfor en spørreundersøkelse med tusen tilfeldige NAV-brukere, har man gjennomført semi-strukturerte dybdeintervjuer med tolv informanter.

---

<sup>102</sup> Direktorat for IKT og forvaltning



Det er imidlertid omdiskutert i hvilken grad kvalitative undersøkelser gir et mindre riktig bilde enn kvantitative ettersom de kun er representative for et mindre utvalg,<sup>103</sup> men det har blitt oppfattet som mer hensiktsmessig i denne typen analyse og ha muligheten til å gjennomgå både nye og gamle brev grundig med informantene. Man ønsket dybdeintervjuer som kunne gi et bilde av *hvor* problemene i teksten befant seg, og hvilke deler av budskapet brukerne faktisk fikk med seg. Det ga videre et godt grunnlag for å identifisere hva som er de største utfordringene med brevene.

Jeg finner det også nødvendig å nevne det som har vært en av de største utfordringene med arbeidet og som potensielt sett den vanskeligste feilkilden å jobbe med; meg selv. Jeg har vært juridisk ansvarlig i gruppen som har revidert brevene. Dette gjør at jeg ikke sitter med den objektiviteten jeg optimalt skulle hatt.

Det er utfordrende å være objektiv, når man skal drøfte den positive betydningen klarspråk har hatt for brevene. Jeg mener imidlertid at min rolle har bidratt til at jeg har kunnet ta stilling til en rekke problemstillinger og aspekter ved arbeidet som jeg ellers ikke ville ha visst om. Ved å se undersøkelsene og arbeidet innenfra har jeg tilegnet meg kunnskap og erfaringer som gir meg et bredere og mer solid vurderingsgrunnlag, og denne erfaringen supplerer jeg med vurderingene som kommer fram i brukertestene. I tillegg støtter jeg meg på belysende teori og artikler.

Jeg har klare argumentasjoner og vurderinger, som gir grunnlag for etterprøving av mine resultater. I tillegg mener jeg at mine vurderinger baseres utelukkende på brukernes oppfatninger og kommentarer, og at eventuell inhabilitet derfor er uvesentlig.

#### **4.4 OM BRUKERUNDERSØKELSENE**

Før man begynte arbeidet med å skrive om brevene i NAV, foretok man brukerundersøkelser, eller såkalte nullpunktundersøkelser. Målet med disse var å

---

<sup>103</sup> Hellevik (2002) s 110

kartlegge svakhetene ved dagens brev, og dermed få et inntrykk av hvordan brukerne ønsker at brevene skal utformes.

Brevene som ble testet var fra stønadsområdene foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger. Dersom man ser bort fra det faglige, var det i stor grad samme kommentarer på det tekstuelle i begge stønadsområdene. Jeg har derfor valgt kun å ta utgangspunkt i undersøkelsen relatert til arbeidsavklaringspenger i mine analyser.

Parallelt med brevskrivningen utarbeidet NAV også en ny «brevstandard», som skal fungere som et oppslagsverk med eksempler fra arbeidet. I denne viser man til de gamle tekstene og deretter hvordan de er skrevet om. Jeg vil gjennomgå flere eksempler på klarspråkede tekster i avsnitt 5.2.

#### **4.4.1 Framgangsmåte**

Den første undersøkelsen jeg tar utgangspunkt i ble presentert 20. april 2012, og var gjennomført av konsulent Iris Alice Vigerust Furu. Hun gjennomførte dybdeintervjuer med fem brukere, der hun presenterte dem for forskjellige brev og stilte dem inngående spørsmål om disse.

Etter å ha gjennomarbeidet brevene etter klarspråklige retningslinjer, ble de brukertestet igjen og presentert for NAV 30. august 2012. Denne gangen i regi av markedsanalytikerne i Opinion Perduco. De hadde tolv brukere som de stilte konkrete spørsmål og gjennomgikk brevene med.

#### **4.4.2 Metode i brukerundersøkelsene**

I begge intervjuomgangene hadde man valgt seg ut en mindre gruppe mennesker, som man mener er representative for det stor flertall av AAP-mottakerne. Disse informantene har mottatt, eller kunne komme til å motta, den aktuelle stønaden, og innledet intervjuene med å fortelle kortfattet om sin historie med NAV.

For ordens skyld kan det nevnes at AAP er den stønaden man mottar mens arbeidsevnen avklares. Du kan motta stønaden i opptil fire år, mens du tar del i aktiviteter avtalt med veilederen hos NAV. Disse aktivitetene kan være alt fra omskolering fire kvelder i uken til deltakelse på rehabilitering hver 14. dag. Dette avhenger helt av brukerens helsetilstand, og gir et godt bilde av hvor variert mottakergruppen kan være. Ikke minst sier det noe om hvor viktig det er at brevene er velskrevne og forståelige. Alle ekstra telefonsamtaler man må ta for å få besvart spørsmål kan oppleves som vanskelige og stressende når man allerede er syk.

Testingen av de nye brevene ble gjennomført av markedsanalysefirmaet Opinion Perduco, som presiserte at 12 intervjuobjekter vanligvis var nok. Dersom man velger å bruke flere informanter, vil kommentarer og meninger i stor grad gjenta seg. De har altså valgt et antall informanter de mener er tilstrekkelig til at man får et representativt inntrykk og at man «tømmer felten». I teorien har man altså fått med størstedelen av meninger og oppfatninger mottakerne måtte ha. Informantene hadde videre god spredning, det vil si at det var variasjon i alder, livssituasjon, kjønn og erfaring med NAV.

Det at intervjuene er semi-strukturerte, vil si at informantene hadde mye frihet til å snakke fritt, men at selve intervjuet fulgte visse rammer. Intervjueren som var ansvarlig for intervjuet satt inne på et rom sammen med informanten da de ble presentert med brevene. På denne måten kunne brukernes umiddelbare respons på brevene observeres. I tillegg kunne intervjuer stille konkrete og nyanserte spørsmål angående informantens umiddelbare reaksjoner. Dette ville ikke latt seg gjøre i samme grad dersom man hadde valgt å foreta en kvantitativ undersøkelse der brukerne krysset av på et skjema som de deretter sendte inn.

#### 4.4.3 Feilkilder

I utgangspunktet har begge undersøkelsene rekruttert NAV-brukere ved aktiv oppsøking. Det kan vanskelig sees at andre former for rekruttering ville hatt andre utfall, men man risikerer uansett at brukerne man får tak i ikke er representative for sin

gruppe. Ofte vil det være folk som i utgangspunktet er ganske ressurssterke, og derfor ønsker å si sin mening.

I nullpunktsundersøkelsen gjennomført av Vigerust Furu har man observert ekte AAP-mottakere mens de åpnet sine vedtaksbrev, og deretter stilt spørsmål og snakket om sitt syn på brevet. Siden dette er en stønad man mottar i perioden før man eventuelt blir erklært ufør, er det ofte svært syke mennesker som mottar stønaden – mennesker som er for dårlige psykisk og/eller fysisk til at det er aktuelt for dem å stille opp til undersøkelsen.

Det var kun fem brukere som valgte å stille i testingen av de opprinnelige brevene. Brukerutvalget man sitter med antas å være i bedre helsemessig tilstand enn en svært stor andel av brevets mottakere. De kan derfor være mer robuste og tåle et mindre «sympatisk» språk i brevene enn det som er situasjonen for ganske mange. Det er derfor usikkert hvor representativ denne undersøkelsen er, og det hadde således vært interessant å gjennomføre lignende undersøkelser i større format. Dette er også i tråd med NAVs egne ønsker om å etterprøve og teste brevene sine gjennom prosessen.

Det er også et poeng at selv om det er en kvalitativ analyse, er det viktig å ha nok testsubjekter til at man får et representativt utvalg. Det er derfor muligheter for at resultatet ville blitt noe annerledes dersom man hadde observert tolv brukere framfor fem.

Samtidig er det stor forskjell på det å observere en bruker åpne *sitt* vedtaksbrev, og det å observere en bruker åpne et brev som ikke egentlig gjelder dem. I førstnevnte tilfelle vil man nok få en mer ekte reaksjon, men det kan likeledes være at mennesker som får avslaget sitt foran andre fremmede mennesker føler seg tvunget til å holde noe av følelsene igjen.

Som jeg nevnte innledningsvis i oppgaven er ulempen med kvalitativ analyse at man alltid risikerer at utvalget ikke er tilstrekkelig representativt for virkeligheten. Videre

kan det også være at tilstedeværelsen av en intervjuer påvirker informantens reaksjonsmønster i den ene eller andre retningen. Det har imidlertid vært et klart mål med undersøkelsene å kunne utarbeide en konkret oversikt over svakheter og styrker ved brevene, og samtaler med både NAV og Opinion Perduco viser at man er relativt trygge på at resultatene er representative og til å stole på.



## **5 FORMIDLING OG FORENKLING**

*«Det paaligger Statens Myndigheder  
at legge Forholdene til Rætte  
for en aaben og oplyst  
offentlig Samtale.»*

**- Grunnloven § 100, sjette ledd -**

### **5.1 RESULTATER FRA BRUKERTESTENE**

#### **5.1.1 Dagens brev**

Resultatet viste at brukerne tidvis hadde store problemer med å følge brevene. Dette skyldes manglende struktur og komplisert språk i teksten, men også bruk av fagterminologi som forutsatte stor grad av forkunnskaper. Jeg vil i det følgende gå grundig gjennom de delene av undersøkelsene som jeg anser relevante for problemstillingen.

Det meste slående ved undersøkelsen var hvor store problemer brukerne faktisk hadde med å forstå innholdet. Ett vedtaksbrev kom sjelden alene – de opprinnelige vedtaksbrevene besto ofte av flere brev som kom med korte mellomrom, eksempelvis vedtak av folketrygdloven § 11-5 og deretter av § 11-13. I tillegg er mye av teksten i vedtakene den samme og det var vanskelig å skille hva som var forskjellen og hva NAV egentlig ville fram til.

Brevstrukturen virket helt tilfeldig og tekst krydret med lovhenvvisninger og «tekniske» opplysninger forvirret ytterligere. Videre slet de fleste med å følge fagspråket som er

brukt, der man henviser til ord som arbeidsevne og beregningstidspunkt. Dette er ord som etterlater brukeren med flere spørsmål enn svar. Det ble også nevnt at det generelt var vanskelig å få oversikt og at det er lite som tyder på at brevene er beregnet på syke mennesker som ikke arbeider med trygderett til hverdags. Brukerne følte at brevene forutsatte stor grad av bakgrunnskunnskap.

Dette er brev som avgjør livsgrunnlaget til mange svært syke mennesker men det var ikke mulig å følge NAVs utregninger fordi det ikke var oppgitt hverken detaljer om grunnlaget eller et faktisk regnestykke.

Kvaliteten på brevene var altså mindre god og de var svært lite brukervennlige. Tekstene genererte flere spørsmål som brukerne trengte svar på for å vite hva de skulle gjøre videre. Dette gjaldt blant annet omtale av en aktivitetsplan, uten noe videre forklaring på hva denne planen var eller hvor den skulle komme fra. Uten videre forklaring er en plan over aktiviteter ikke noe AAP-mottakerne med dårligst helse kjenner seg igjen i, da de ikke er i stand til å gjennomføre noen aktivitet i særlig grad.<sup>104</sup>

Dette var likevel ting NAV var forberedt på og gruppen som arbeidet med de nye, klarspråkede brevene, ledet av Berit Norum og Eva Bekkelund-Eriksen, tok med seg denne viktige informasjonen da de skulle produsere de nye brevene etter klarspråksprinsipper.<sup>105</sup>

Brukertesten som ble gjort av dagens brev for å få et inntrykk av hvor store utfordringer man sto ovenfor, er her definert som nullpunktsundersøkelse. Det skulle gi et ærlig bilde av hvordan brukerne oppfattet vedtakene de mottok og hvor stor en eventuell formidlingsbrist kunne antas å være.

---

<sup>104</sup> Heldagsmøte (2012)

<sup>105</sup> Bekkelund-Eriksen (2012)



Undersøkelsen ble gjennomført våren 2012 av Iris Furu, en retorikk-konsulent leid inn av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hun gjennomførte i stor grad sine intervjuer på samme måte som Opinion Perduco, men med færre informanter.

### 5.1.2 Morgendagens brev

De nye brevene som ble testet var milevis fra utgangspunktet. Fra ofte å være på tre sider eller mer, ble de kortet ned til én. Det ble implementert klar struktur i alle brev og man tok et bevisst valgt ved å fjerne store deler av lovteksten som tidligere hadde vært med. En del av denne informasjonen ble imidlertid lagt ved brevene i et vedlegg, for å ivareta de brukerne som ikke har tilgang på internett.

Det ble fokusert mye på at brukerne skulle bli møtt med respekt og forståelse, og at det overordnede målet var å minimere brukers frustrasjon over brevet i seg selv. Et avslagsbrev vil for mange være vondt å motta uansett og man ville ikke forverre situasjonen ved å sende tekster som økte frustrasjonen. Språket er derfor enkelt og «dagligdags»,<sup>106</sup> og strukturen er lett å følge. Det er en intuitiv oppbygning av brevet, der man innledningsvis får vite vedtakets utfall, deretter konsekvensen for brukeren og til slutt, begrunnelsen. Fra et juridisk standpunkt kan man si at hele subsumsjonen har blitt mer komplett, da man først har presentert faktum, deretter den aktuelle lovregelen og avslutningsvis subsumsjonen. Det enkle språket gjør at det er en faglig tekst som er skrevet for ikke-jurister, hvilket nettopp er målet til klarspråkprosjektet.<sup>107</sup>

Teksten slik den står i dag er ikke mindre juridisk vanntett, men man har valgt å formulere seg annerledes og mer «folkelig». Man har også fjernet de juridiske hjemlene til klagerett og lignende og plassert dette i vedlegget. For flertallet av brukerne er det relevant å vite at de *har* mulighet til å klage, ikke *hvor i loven* denne muligheten er hjemlet, siden en klage fint kan framsettes uten at brukeren viser til loven. Det er tilstrekkelig at det klages skriftlig innen klagefristen.

---

<sup>106</sup> Furu (2012)

<sup>107</sup> Motzfeldt (2012)

Undersøkelsene viste heldigvis at arbeidet hadde båret frukter. I informantenes vurderinger av vedtakene dominerte uttrykk som *utvetydig, forståelig, enkelt, tydelig, informativt, oversiktlig, leservennlig*, og inntrykket av at det var god rekkefølge og struktur.<sup>108</sup>

Videre inneholder de nye brevene en oversikt over brukernes beregningsgrunnlag, slik at de skal kunne følge NAVs logikk. Dette er ett av mange konkrete grep som ble tatt for å minske frustrasjonen og ikke minst for å redusere antall spørsmål brukerne satt igjen med. Det er også noe av det som kommer tidligst i brevet, som del av en tydelig brevdisjon. Nettopp dette ble poengtert av brukerne også, og skapte «økt trygghet og troverdighet».

Noe annet som har vært viktig for NAV, er å redegjøre for hva som er brukernes plikt og hva NAV skal gjøre. De klarspråkede brevene informerer brukerne tydelig om deres plikter, men også om deres rettigheter. Dette øker også mottakerens mulighet betraktelig til å ivareta sitt tarv.

## 5.2 KLARSPRÅKEDE KRISATEKSTER

Nullpunktundersøkelsene ga et godt inntrykk av hvor man skulle begynne med brevarbeidet. Eksemplene under er alle hentet fra den nye brevstandarden som er utarbeidet, der man har samlet tekster fra disse brevene og demonstrert hvordan man har klarspråket dem.

Som jeg nevnte innledningsvis har man testet en rekke forskjellige vedtaksbrev som er satt sammen i forskjellige kombinasjoner. Jeg har ikke hatt tilgang til oversikt over hvilke brev som er testet og har derfor forholdt meg til brukernes generelle uttalelser. Dersom mottakeren har problemer med lovhenviingen i et foreldrepengebrev, tyder mye på at vedkommende opplever samme problem med brev på andre stønadsområder.

---

<sup>108</sup> Opinon Perduco (2012)

Man bør derfor se på brukernes respons under ett, framfor å anta at det kun gjelder et spesifikt brev.

Brevstandarden er en av hovedleveransene av klarspråk-arbeidet i NAV. Den er en oppsummering av det tidligere brevarbeidet og skal fungere som en rettleiding til omskrivningen av andre ytelsesbrev i NAV-systemet. Eksemplene som følger er fra både foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger og feilutbetalingsbrevene.

### 5.2.1 NAV både pålegger og tar ansvar

I de nye brevene har NAV vært svært bevisst på å ta ansvar for sine avgjørelser og vedtak. Tidligere tekst var «Søknaden din av 141211 om svangerskapspenger er avslått». Dette er nå skrevet om slik at NAV eier sine beslutninger, og lyder «Vi har avslått søknaden din om svangerskapspenger, som vi mottok 14. desember 2011». Denne forskjellen er subtil, men benytter seg av det klarspråklige prinsippet ”Vi bruker aktive setninger”. Når setningene er aktive, blir det tydelig hvem som har gjort hva. I tillegg har man skrevet i fullstendige setninger og skrevet datoen fullt ut med månedens navn og årstall. Dette gjør teksten mer oversiktlig og bidrar ytterligere til å forenkle språket og strukturen.

Andre eksempler på å skrive setningene helt ut, er overskriftene i vedtaksbrevene som før lød «Foreldrepenger ved fødsel – melding om vedtak», «Innhenting av opplysninger» og «Det er fattet vedtak om tilbakebetaling av feilutbetalt stønad». Disse lyder nå «NAV har innvilget søknaden din om fedrekvote», «Du må sende oss flere opplysninger», og «Vi har vedtatt at du skal betale tilbake feilutbetalt stønad». Disse overskriftene viser hvor klar man ønsker å være på ansvarsfordelingen. De etterlater liten tvil om hvem som har innvilget hva, og hva brukeren skal gjøre. I tillegg virker titlene mindre autoritære og distanserte, idet man bruker eiendomspronomen og henvender seg direkte til mottaker av brevet.

## 5.2.2 Forutsigbarhet rundt handling og konsekvens

Et område som har nytt godt av dette ansvarsfokuset er arbeidsavklaringspenger. Dersom en bruker mottar denne stønaden, er det et krav at han også følger opp egen aktivitetsplanen som vedkommende har laget sammen med NAV. I dagens brev står det

### ***Aktivitetsplikt***

*For å motta arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at du deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Dette kan være å delta i utarbeidelse av en aktivitetsplan, å møte ved innkalling fra NAV og delta aktivt i gjennomføring av behandling eller tiltak. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses ditt funksjonsnivå og din helsetilstand. NAV kan stanse arbeidsavklaringspengene hvis du ikke overholder aktivitetsplikten.*

Denne teksten var med i brevene der man ble innvilget arbeidsavklaringspenger, altså før man hadde snakket med NAV om noen aktivitetsplan. Av brukertestene kom det fram at dette begrepet stresset brukerne veldig, og den generelle utformingen gjorde ytterligere at mange av de med dårligst helse ikke følte seg omfattet av kravet.

I de nye brevene har man forsøkt å forklare hva det dreier seg om, og hvordan denne planen blir til.

### ***Du skal ha en aktivitetsplan***

*Aktivitetsplanen beskriver hva som skal til for at du skal komme i arbeid. Behandling regnes også som aktivitet. Dersom du ikke gjennomfører planen, kan vi stanse arbeidsavklaringspengene.*

*Dette skal NAV gjøre:*

*Det er vårt ansvar å utarbeide planen sammen med deg. Vi skal ta initiativ til møter og følge deg opp med samtaler etter behov mens du gjennomfører aktivitetene.*

*Dette må du gjøre:*

*Du skal være med på å utarbeide planen, og skaffe den informasjonen NAV ber om. Du må følge opp de aktivitetene vi har blitt enige om. NAV må få beskjed hvis noe hindrer deg i å gjennomføre planen.*

Foruten den klare ansvarsfordelingen gir teksten også brukeren et inntrykk av rekkefølgen på hva som skal skje og konsekvensene. Dette er gjort rede for med et forståelig og enkelt språk, og man har unngått å benytte ord som helsetilstand, funksjonsnivå og aktivitetsplikt. Dette er negativt ladde ord som i liten grad bidro til den opprinnelige formidlingen. Videre har man også gitt bruker tilstrekkelig med informasjon til at de uten problemer forstår hva aktivitetsplan er, og hvordan denne settes i stand.

### 5.2.3 Individuelle brev

NAV har også gjort brevene sine så individuelle som mulig. Det vil si at de er, så langt det går, tilpasset hver enkelt bruker. Mye generell informasjon er fjernet, i tillegg til at man som nevnt henvender seg direkte til brukeren. Dette er gjort ved å implementere brevene i en ny teknisk løsning der saksbehandler kan velge kun å benytte deler av et omfattende «arbebrev»,<sup>109</sup> som gjør at kun de delene av teksten som er relevant for den enkelte bruker tas med. På den måten håper man også at brukerne faktisk vil lese gjennom hele brevet fra start til slutt og ikke bare skimlese gjennom de delene de tror er viktige.

Innen foreldrepenger var noe av teksten tidligere «Til en kvinne som føder/adopterer barn og ikke har rett til foreldrepenger, gis det engangsstønad for hvert barn når kvinnen er medlem i folketrygden». Denne teksten er beregnet på to forskjellige situasjoner, og gir en nøytral og objektiv gjengivelse av reglementet. Etter å ha blitt klarspråket har man imidlertid brutt regelen ned i to separate tilfeller som saksbehandler selv må velge,

---

<sup>109</sup> Dette er et uttrykk som brukes om den nye brevstandarden i den nye tekiske Arena-løsningen. Arena er fagsystemet NAV bruker på stønadsområdet arbeidsavklaringspenger.

og skrevet direkte til mottakeren. NAV føler ikke – de gratulerer ikke ved fødsel og kondolerer ikke ved bortgang – men de henvender seg til sine brukere og er dus med dem. I eksemplene under ser vi hvordan regelen er omskrevet til en enkel beskjed til den nybakte moren.

Dersom mor selv har født barnet er teksten «For å ha rett til engangsstønad må du være medlem av folketrygden på det tidspunktet barnet blir født. Du oppfyller dette kravet.»

I de tilfellene der mor har adoptert barnet, står det derimot «For å ha rett til engangsstønad må du være medlem av folketrygden på det tidspunktet du overtar omsorgen for barnet. Du oppfyller dette kravet.». Det er nyanseforskjeller, men disse forskjellene er likevel avgjørende for at brukeren skal føle at regelen gjelder nettopp i deres eget tilfelle, og ikke får oppramset en rekke regler som ikke gjelder dem. Det skal være NAVs ansvar å vise brukeren hvilke lovregler som er benyttet i deres sak og det er NAVs ansvar at brevene er tydelige nok til at brukeren selv forstår dem. Målet er at brukerne skal kjenne seg igjen i faktum og at de skal kunne følge subsumsjonen eller lovanvendelsen hele veien.

#### 5.2.4 Klart budskap

En av de viktigste oppgavene med klarspråk er å formulere tekst slik at budskapet enkelt blir forstått av bruker. Ofte innebærer dette både at teksten blir lengre og at man får flere setninger, slik som under.

*Dersom en ny periode med foreldrepenger starter før den forrige perioden er avsluttet, mister du retten til de dagene du har igjen, når den nye perioden starter.*

Denne beskjeden ble omskrevet til «To perioder med foreldrepenger kan ikke overlappe hverandre. Det betyr at hvis du får et barn til før du har brukt opp denne perioden, får du ikke foreldrepenger for de dagene som gjenstår.»

Som en del av moderniseringen ønsker NAV også å implementere selvbetjeningsløsninger på nett, samt å henvise til sine nettsider for mer informasjon. Noen beløp, som for eksempel grunnbeløpet, endrer seg med jevne mellomrom. Det gjør at det er lite hensiktsmessig å opplyse om dem i vedtaksbrevet. Både fordi det kan være endret allerede når bruker mottar vedtaksbrevet, og fordi det er ønskelig at bruker får oppdatert informasjon om beløpet dersom de har behov for å sjekke det på nytt en stund etter at vedtaket er fattet.

*Du får ikke foreldrepenger for den delen av inntekten din som overskrider seks ganger grunnbeløpet i folketrygden. Du finner størrelsen på grunnbeløpet på [nav.no/grunnbelop](http://nav.no/grunnbelop).*

#### 5.2.5 Tonen i brevene

Et av de mest utfordrende brevene når det gjelder takt og tone, er brevene for feilutbetalinger. Selv om feilutbetalingsbrevene ikke har blitt brukertestet og derfor ikke er av direkte relevans for oppgaven, mener jeg at eksempelet under danner et utrolig godt bilde av problemene:

*En feil hos NAV har ført til en feil i utbetalingen av stønad. NAV er av den oppfatning at du burde ha forstått dette og meldt fra til NAV om forholdet.*

Dette er ikke en tekst som kun sendes ut til brukere som har vært uaktsomme – dette er også en tekst som sendes ut dersom brukeren selv har ringt og sagt fra til NAV at de eksempelvis ikke lenger har rett til kontantstøtte. Dersom NAV bruker noen måneder på å registrere dette i sitt system, vil brukeren få denne noe anklagende beskjeden i posten.

Teksten er nå endret til

*For at vi skal kunne kreve tilbake feilutbetalt pensjon er det et krav at du har mottatt pensjon du forsto eller burde ha forstått at du ikke hadde rett til. Dette*

*gjelder også selv om NAV er årsaken til feilutbetalingen og du ikke har gjort noe galt.*

#### 5.2.6 Forståelig jus

Som nevnt har også lovhenviisningene i brevene vært et stressелеment for mange mottakere. De nye vedtaksmalene går derfor ut på den tidligere nevnte subsumsjonen, med en fast paragrafhenviisning i egen setning til slutt. For å bedre flyten i tekstene, ble det tidlig besluttet at man ikke skulle ha lovhenviisninger i flytende tekst. Hjemlene kommer på egen linje etter faktum, rettsregelen og subsumsjonen, og da forklart med enkle ord. Man har unngått juridiske uttrykk og forkortelser som *jamfør*, *se* og *følger av*.

*For å ha rett til denne tilleggsstønad, må du ha nødvendige utgifter til bøker og undervisningsmateriell. Vi har kommet fram til at du ikke oppfyller dette kravet. Derfor har vi avslått søknaden din.*

*Vedtaket er gjort etter folketrygdløven 11-12 første ledd.*

*For å ha rett til foreldrepenger må du ha vært i lønnet arbeid seks av de siste ti månedene før perioden med foreldrepenger starter. Du har jobbet mindre enn seks måneder. Derfor har vi avslått søknaden din.*

*Vedtaket er gjort etter folketrygdløven § 14-6.*

Eksemplene over gjelder vedtak, mens det nedenfor er et varsel og er således kun til informasjon. Hjemmelen presenteres der med en annen tekst.



*Du får nå en siste frist til å sende oss dokumentasjonen vi mangler. Hvis vi ikke mottar den innen [dato], varsler vi deg nå om at du kan miste arbeidsavklaringspengene dine.*

*Dette går fram av folketrygdloven §§ 21-3 og 21-7.*



## **6 PÅ BEDRINGENS VEI?**

«*Sterk i sak,  
mild i form.*»

**- Høyesterettsdommer Hans Michelsen - <sup>110</sup>**

### **6.1 DAGENS SITUASJON**

Som jeg har gått gjennom tidligere i oppgaven, gir dagens situasjon klart rom for forbedring.

Feilkommunikasjonen gjelder ikke utelukkende vedtaksbrev og generelle informasjonstekster, men omfatter også søknadsskjemaer. Av intervjurundene kunne vi lese at det var flere trekk ved brevene som gjorde dem spesielt vanskelige å forstå for informantene. Etter å ha gjennomarbeidet materialet etter intevjurundene mener jeg at det er særlig noen sider ved brevene som skiller seg ut som spesielle hindere for informasjonsflyten.

Det største problemet var *det dårlige språket*. Med «dårlig» menes at både ordstilling, formuleringer og fagspråk var mye vanskeligere enn nødvendig. I første omgang skyldes dette de forhåndsskrevne malene saksbehandler må bruke, men språket blir ikke bedre i de tilfellene saksbehandler må skrive et frihåndsbrev. Man har i stor grad sett at brev med juridisk innhold, skrevet av ikke-jurister, ofte blir langt med innviklede enn nødvendig.

---

<sup>110</sup> Om det ideelle språket i dommer, Graver (2007) s 280

Videre ble *paragrafene* oppfattet som problematiske. Brevene har tre forskjellige tilfeller av juridiske henvisninger. I første tilfelle er teksten krydret med lovhenvvisninger. Dersom en setning jamføres med flere paragrafer og bruker ikke slo opp disse, satt vedkommende igjen med følelsen av at det var mye viktig informasjon de kanskje ikke fikk med seg.

Dette har NAV forsøkt å løse ved å sitere lovtekst i brevene. Det ødelegger flyten og strukturen, og får lovteksten til å se ut som det sentrale i brevet. Lovspråk kan som kjent være vanskelig å forstå og brukeren klarer dermed ikke å lese det de oppfatter som det viktigste i brevet. For å opprettholde rettssikkerheten til brukerne er det ikke viktigst hva lovteksten sier, men hva regelen betyr og hva dette vil si for brukeren og dennes rettigheter.

Siste alternativ er at lovteksten er skrevet om, men med et stort fokus på å gjøre brevene juridisk vanntette. Dette har heller ikke vært helt vellykket, da teksten ikke nødvendigvis har blitt forenklet, men kun forandret. Her vil jeg også legge til at dette er et utbredt problem i forvaltningen. Man ønsker å tilpasse teksten til brukerne, men er samtidig veldig påpasselige med ikke å miste noe av jusen på veien. Derfor ender man i stor grad opp med en tekst som er mer «moderne» enn den opprinnelige, men ikke mer forståelig. Denne problematikken har forøvrig blitt mye diskutert.<sup>111</sup> Det har vist seg å være svært utfordrende for enkeltdeler av NAV å skrive om sine egne tekster, selv om det gjøres av jurister. Dette mener jeg som nevnt, blant annet kan skyldes hierarkiet i forvaltningen, der terskelen for å endre på noe en av høyere rang har gjort er svært høy, men også at saksbehandlerne ser seg blinde på egne tekstmalere. På den ene siden kunne det tenkes at juristene er de som er nærmest til å kunne endre sine egne tekster, fordi de kjenner loven og i større grad enn andre vet hvilke deler av tekstene som *må* tas med i brevene. Samtidig tilhører de en yrkesgruppe med et utpreget stammespråk, som erfaringsmessig har stor vansker med å fravike.

---

<sup>111</sup> NAV Lønnsgaranti (2012)

Det neste trekket ved brevene var all *den generelle informasjonen* de forhåndsskrevne malene inneholdt. Flere av vedtakene inneholder tekst om flere mulige tilfeller og hvilke hjemler som regulerer disse. Dette gjør det utfordrende for brukeren å se hvilket tilfelle som gjelder ham eller henne.

Videre hadde også flere brukere problemer med at det kom så *mange forskjellige vedtaksbrev etter hverandre*, ofte med tilnærmet samme tekst. Dette gjaldt særlig vedtaksbrevene til folketryktdloven §§ 11-5 og 11-13, som regulerer arbeidsavklaringspenger(AAP). I det første vedtaket avgjøres det om brukers arbeidsevne er nedsatt, mens det neste vedtaket avgjør om arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten, og dermed gir vedkommende rett til AAP. Mange misforstår og tror § 22-5 regulerer den økonomiske stønaden. Dette bør eksempelvis komme klart fram for å begrense både brukernes frustrasjon og antallet henvendelser. Fagpersoner kjenner godt til forskjellen på disse brevene, men det kan ikke kreves det samme av brukerne.

Det siste problemet gjelder *strukturen* til brevene. Det er vanskelig for bruker å følge NAVs resonnement i vedtakene når det ikke er noen intuitiv rekkefølge i teksten. Brevens oppsett varierer fra stønad til stønad og følger ingen klar disposisjon.

I de gjennomførte undersøkelsene har man for ordens skyld kun tatt utgangspunkt i malene som sendes ut til brukerne og ikke vurdert friteksten som skrives av den enkelte saksbehandler. Denne friteksten er oftest en oppsummering av sykdomsforløp og historie. Jeg nøyer meg derfor med å legge til at disse frihåndstekstene også har vært en del av klarspråkprosjektet innad i etaten og at det blir lagt klarere føringer for disse framover enn man har hatt tidligere. Man har, som nevnt, sett at juridisk fritekst skrevet av ikke-jurister ofte blir unødig komplisert.

Etter å ha analysert og sammenliknet resultatene fra brukertestene av de gamle og de nye brevene, har jeg kommet fram til hvilke språklige trekk som forårsaker formidlingsbristen.

Jeg mener at disse er

- dårlig språk
- problematiske lovhenvvisninger
- for mye generell informasjon som ikke gjelder den konkrete bruker
- at det ikke skilles klart nok mellom de forskjellige vedtakene
- at brevene mangler klar struktur

Disse fem aspektene resulterer i en formidlingsbrist mellom avsender og mottaker, og satt på spissen, står bruker igjen uten tilstrekkelig informasjon til at han kan hevde sin rett. Videre må han da kontakte NAV for hjelp og blir da gjort avhengig av lokale ressurser. I mine vurderinger, har jeg derfor kommet fram til at brevene i ytterste konsekvens kan utgjøre en trussel for rettssikkerheten.

## 6.2 KLARSPRÅKETS BETYDNING

I de nye brevene har man som nevnt tatt utgangspunkt i dagens brev og de tilhørende brukerundersøkelsene. Man har kartlagt hva som forårsaker formidlingsbristen og hvilke grep som må tas for å rette opp i feilkommunikasjonen. Dette har resultert i en helt ny måte å tenke brev på og et tilsvarende nytt system for produksjon av disse.

I brukerundersøkelsen man gjennomførte med de nye brevene ble de fleste av NAVs forhåpninger innfridd. Hvorfor det kun var de fleste og ikke alle vil jeg komme tilbake til senere.

Det første som pekte seg ut, var at brukerne selv bemerket at språket var både godt og forståelig. I de nye brevene har man holdt språket enkelt, og som jeg skrev i avsnitt 5.1.2 ble språket omtalt som «dagligdags» og brukerne følte at de ble møtt med et språk de forsto. Man har også vært seg bevisst tonen i brevene og forsøkt å gjøre den nøytral og profesjonell. Ifølge brukerundersøkelsen var dette vellykket.

Videre har man fokusert på å fjerne så mye «jus» som mulig. Man har en klar begrunnelse i vedtakene som avsluttes med eksempelvis å si at «vedtaket er gjort etter folketrygdloven § 22-5». Det er helt tydelig at subsumsjonen hjemles i den aktuelle paragrafen, men man har formidlet det med minimalt av faguttrykk. All lovtekst er fjernet, det samme gjelder juridiske uttrykk som *hjemmel* og *skade og lyte*. Man tok på et tidlig tidspunkt en felles beslutning om at spesiell informasjon og viktige paragrafer heller skulle følge i et vedlegg. På den måten har brukeren mulighet til å slå opp lovhenvisingen for klagerett og innsyn der, dersom han skulle ønske det. Selve klage- og innsynsretten står naturligvis omtalt i vedtaket, det er kun henvisninger til loven som holdes utenfor. Man mener at det viktigste er at de ser *hvilke* rettigheter de har, ikke *hvor* i loven de finner dem.

I dagens brev følger det også mye generell informasjon. Dette har man også fjernet, ved å inkorporere et nytt avkrysningssystem for saksbehandler. Dersom et avslag skyldes lengde på medlemstid i folketrygden, vil det framgå klart av brevet at det er det som er grunnen. Mengden generell informasjon er således redusert til kun fellesfaglige tekster som klagerett, kontaktinformasjon og lignende.

Det har vært utfordrende å finne en løsning på problemet med flere vedtak. Det skyldes i første rekke at det ene vedtaket fattes av et lokalkontor mens det andre fattes av NAV Forvaltning. På stønadsområdet arbeidsavklaringspenger mottar bruker to vedtak med kort tids mellomrom. Det ene er fattet etter folketrygdloven § 11-5 og det andre etter § 11-13. Det første vedtaket sier om arbeidsevnen er nedsatt i slik grad at bruker hindres i å skaffe eller beholde inntektsgivende arbeid og det andre sier om den er nedsatt tilstrekkelig til at NAV gir økonomisk støtte. Det ene vedtaket avhenger av det andre, i den forstand at dersom NAV vedtar at arbeidsevnen ikke er tilstrekkelig nedsatt vil de heller ikke vurdere om den er nedsatt med mer eller mindre enn halvparten.

Man skisserte flere mulige løsninger og kom fram til at det mest oppklarende var å skrive eksplisitt i det første vedtaksbrevet at det *ikke* regulerte økonomisk stønad, men at bruker da ville få et nytt brev.

Problemet med uklar strukturering ble også gjennomgått grundig. Selve arbeidet med brevene ble innledet med diskusjoner om strukturering og disponering av brevene, og hvordan dette kunne gjøres på mest mulig hensiktsmessig vis. Det ble da utarbeidet en skisse med de juridiske kravene til oppsett og et brevskjelett med plassering av de forskjellige delene ble vedtatt. I tråd med klarspråksprinsippene har man vært opptatt av at brukeren raskest mulig skal få oversikt over brevene. Et aspekt av dette har vært å korte dem ned betraktelig men også å sørge for at alle de forskjellige brevene har så likt oppsett som mulig.

### 6.2.1 Forbedringspotensial

Den generelle oppfatningen etter at de reviderte brevene ble testet var, som jeg også berørte i avsnitt 5.1.2, at man fikk møtt brukerne på et helt annet nivå enn tidligere. Det gikk fram av intervjuene at tonen i brevene og språket gjorde at informantene både forsto det de ble fortalt og at de aksepterte tonen. Budskapet ble forstått i sin helhet av alle informantene og intervjuene resulterte i en liste med punkter informantene mente ville bedre kommunikasjonen ytterligere.

Noe av den mindre positive responsen man fikk etter omskrivningen var at det med fordel kunne vært enda mer detaljert informasjon i brevene. Informasjonen det ble siktet til gikk i stor grad på veiledning om meldekort og innsending av dokumenter, og ble tatt til etterretning. En slik liste over ting brukerne ønsker er uvurderlig i formidlingssammenheng, da den peker konkret på de forskjellige tingene som fra brukers perspektiv øker leservennligheten. Dersom man imøtekommer brukerne på dette, kan det videre antas at behovet for ekstra veiledning reduseres.

## 6.3 HINDRINGER

Man ønsker å produsere så gode brev at behovet for oppklarende veiledning i teorien blir nærmest ikke-eksisterende. Dette vil naturligvis forbli teori – man kan aldri helgardere seg, slik at absolutt alle forstår alt som blir formidlet til dem.



I det følgende vil jeg ta for meg det jeg mener er de primære hindrene som begrenser et brev detaljnivå. Disse begrensningene fører dermed til at det alltid vil foreligge noe behov for veiledning rundt brevene. Denne vurderingen går jeg nærmere inn på i den avsluttende vurderingen i kapittel 7.

*De rettslige grunnene* er at dagens samfunn blir stadig mer komplekst og behovet for forskjellige stønader med variasjoner innad i hver stønadstype øker. Dette gjør at regelverket blir vanskeligere både å sette seg inn i og å forholde seg til.

*De demografiske grunnene* er hovedsakelig at dagens samfunn blir mer og mer flerkulturelt og at dette er noe velferdssamfunnet må tilpasses. Dette betyr at man i større grad enn før har brukere som behersker norsk dårlig og som trenger mer hjelp til å forstå. Dersom man ikke snakker språket formidlingen gjøres på i utgangspunktet, hjelper det ikke om det aktuelle språket er forenklet. Dette bringer opp en annen utfordring for forvaltningens veiledningsplikt, nemlig behovet for flerspråklighet. Jeg vil imidlertid ikke vurdere dette her, ettersom jeg ikke oppfatter det som relevant for oppgavens problemstilling.

*De prosessøkonomiske grunnene* viser til begrensningene man har til å skreddersy et brev. Med de nye brevløsningene ønsker man å tilpasse brevene til hver enkelt bruker så langt det går, men det vil likevel være enkelte vurderinger man ikke har mulighet til å ta med i brevet. Saksbehandler kan benytte fritekstfelt til å skrive ting som ikke følger av malen, men det er klare føringer for hva som skal tas med og dermed anses som relevant for vedtaket.

Optimalt skulle man hatt mulighet til å skrive hvert enkeltvedtak spesielt til brukeren, med alt man måtte mene kan være relevant for saken og alle forhold man har tatt i betraktning. I dagens brev har man noen mulighet til å tilrettelegge for hver enkelt, men dersom man skulle skrive om hvert brev ville det kreve enormt med ressurser. Dette ville forlenget saksbehandlingsprosessen betraktelig og dermed også krevd mer økonomiske ressurser.

Hensynet til prosessøkonomi setter derfor klare begrensninger for hvor detaljert og individuelt et vedtaksbrev kan bli. Selv om morgendagens brev tilfredsstiller alle juridiske krav som stilles til et vedtaksbrev, vil man nok likevel erfare at brevene kan bli enda mer individspesifikke. Slik brevene er lagt opp, imøtekommer de brukeren og legger til rette for at hans rettssikkerhet er ivaretatt. Han vil kunne lese klart av sitt vedtak hva som ligger til grunn for vurderingen, og hva utfallet vil bli.

I tillegg til prosessøkonomi er også *effektivitetshensyn* avgjørende for hvor detaljert man kan skrive. Dersom saksbehandler skulle hatt en svært begrenset mal å forholde seg til, hadde det stilt høyere krav til friteksten i vedtaket. Dette hadde blitt svært tidkrevende, og ville redusert antallet vedtak per dag betraktelig. I tillegg ville man måttet kreve mer juridisk opplæring av saksbehandlere og veiledere, for å sikre at rettssikkerheten til brukerne ble godt nok ivaretatt. Dersom det sendes ut et vedtaksbrev med mye juridisk fritekst, er man avhengig av at denne teksten har blitt kvalitetssjekket før den når brukeren. Dette både for å kontrollere at vedtaket oppfyller alle lovens krav til vedtaksbrev, men også for å sikre at språket gir mening.

Som vi ser i teksten over vil det alltid være noen forventinger til brevene som ikke kan innfris. Det er klare begrensninger for brevenes, og antas derfor at det alltid vil eksistere et visst behov for veiledning knyttet til mottakers forståelse av brevene. NAV må kunne ta forbehold om at mottaker behersker språket brevene er skrevet på, og de må også kunne gå ut fra at bruker aksepterer detaljnivået på faktum saksbehandler har lagt til grunn.

### 6.3.1 Teknologisk terreng

En viktig del av NAVs framtidssjisjon er å kunne henvise brukerne til sine nettsider, [www.nav.no](http://www.nav.no). Man ser for seg at brukerne i framtiden vil kunne benytte seg av en selvbetjeningsløsning der de leverer og mottar alt av opplysninger. Dette scenariet er imidlertid noen år unna fremdeles, men også i dag finner brukerne nyttig informasjon på sidene, samt at de kan levere meldekort og skrive ut forsider til innsending av skjemaer og lignende.

På nettsidene oppdateres informasjonen fortløpende og brukerne vil finne all aktuell informasjon der. Dette omtales også i de nye brevene, der brukerne oppfordres til eksempelvis å lese om grunnbeløp eller utbetalingsdatoer på nettsidene. Ved å henvise folk dit, håper man at brukerne vil trenge mindre veiledning.

Utfordringen med dagens situasjon er at vi befinner oss i en teknologisk mellomfase. De eldre i samfunnet har ikke vokst opp med mobiltelefoner og internett. Det kan ikke kreves at en 85-åring skal klikke seg inn på NAVs nettsider. Det samme gjelder folk med annen kulturell bakgrunn, som ikke nødvendigvis har vokst opp med tilgang på teknologi. I tillegg kan dette bidra til å øke informasjonskløften, da mange av samfunnets mindre ressurssterke vil ha vansker med å skaffe tilgang til datamaskin og internett.

Det er derfor gunstig at nettsidene framover er et tilskudd og et godt alternativ for de som ønsker å benytte det, men at det på dette tidspunktet ikke erstatter veiledningen som ellers tilbys. For mange brukere vil det være katastrofalt dersom nettsidene overtok fullstendig for veiledningen. Som jeg nevnte i avsnittet om Likebehandlingsprinsippet, er de ofte slik at de som trenger informasjonen, ikke nødvendigvis har mulighet til å skaffe seg det via teknologi.<sup>112</sup> Dersom man hadde besluttet å redusere veiledningstilbudet ved kun å vise til nettsidene, ville man potensielt sett bidra til å øke informasjonskløften. Det ville i sin tur redusert de berørte brukernes rettssikkerhet.

Jeg er derfor av den oppfatning at å gå over til nettsider og å vise til disse for konkret og utfyllende informasjon er av det gode, så lenge man aksepterer at man i en stund framover også vil måtte opprettholde veiledningen som tilbys. Om én generasjon vil dette bildet kanskje se annerledes ut, men dette har jeg ikke holdepunkter til å spekulere i.

---

<sup>112</sup> NOU 1994:17, avsnitt 7.2.3



## **7 AVSLUTTENDE VURDERING**

*«Sørg for at du er ferdig med å snakke  
før tilhørerne er ferdige med å lytte.»*

**- Dorothy Sarnoff -**

Målet med denne oppgaven har vært å vurdere hvorvidt klarspråk har hatt betydning i positiv retning for NAVs gjennomføring av veiledningsplikten. For å vurdere dette, framsatte jeg en hypotese om klarspråkets påvirkning og baserte den på to premisser. Disse har dannet det teoretiske grunnlaget for min analyse.

Det ene var at det foreligger en *formidlingsbrist* i dagens brev. Denne formidlingsbristen førte til at brukerne trengte veiledning. Veiledning og hjelp kunne de skaffe ved å benytte egne ressurser, eller de kunne søke veiledning hos NAV.

De ressurssterke ville kunne benytte begge alternativene, mens de ressursvake var prisgitt NAVs veiledning. Kvaliteten på denne veiledningen avhenger av ressursene lokalkontoret har tilgjengelig, både tidsmessige og kunnskapsmessige. Hvorvidt de er prisgitt dette eller får skaffet seg bistand og veiledning på annen måte, avhenger av *informasjonskløften*.

Min hypotese var derfor at dersom man ved hjelp av klarspråk kunne reparere denne formidlingsbristen, ville ikke ivaretagelsen av brukernes rettssikkerhet avhenge av hvilken side informasjonskløften de befinner seg på.

Som nevnt innledningsvis er NAVs mål å produsere så gode brev at veiledningsbehovet knyttet til misforståelser i disse, blir overflødig. Brukernes rettighetsoppfyllelse blir dermed uavhengig av personlige eller forvaltningslokale ressurser. Dette har man kommet langt på vei med ved å implementere klarspråk i morgendagens brev, skal man tro brukerundersøkelsene.

I dagens brev foreligger det en formidlingsbrist som gjør at bruker trenger veiledningen nevnt over. Denne bristen gjør at avsenders budskap ikke forstås av mottaker, og dette er ifølge klarspråkprosjektet utelukkende avsenders ansvar. I morgendagens brev har man tatt dette ansvaret, og man har skrevet om brevene for å tilpasse dem til mottakerne. Vi kunne lese av brukerundersøkelsene at brukerne jevnt over var meget fornøyde med de nye brevene. Med unntak av noen ønsker om tilleggsinformasjon antas det at budskapet ble mottatt i sin helhet. Jeg vil derfor anta at grepene man har tatt i de nye brevmalene vil bidra til å eliminere nevnte formidlingsbrist.

Tolket ut fra brukerundersøkelsene, mener jeg at min hypotese bekreftes. Det er nærliggende å tolke funnene dithen, at behovet for veiledning i forbindelse med brevene er minimert. Informasjonskløften, som tidligere var av betydning for folks rettssikkerhet, må derfor antas å være av mindre relevans i det tilfellet at flertallet av brukerne nå vil oppfatte budskapet NAV formidler dem og dermed bli i stand til å anvende informasjonen til å hevde sine rettigheter.

Når informasjonskløften og lokale ressurser ikke lenger er avgjørende faktorer for opprettholdelsen og gjennomføringen av velferdsrettigheter mener jeg at NAV i stor utstrekning har lyktes.

Jeg er av den oppfatning at rettssikkerheten til brukerne blir bedre ivaretatt gjennom den nye brevløsningen. Jeg har imidlertid ikke foretatt noen konkret vurdering av hvorvidt det kan sies å foreligge brudd på rettssikkerheten gjennom dagens brev, så jeg tar utgangspunkt i at den kun er svekket.

Jeg forutsetter derfor at omskrivningen NAV har gjennomført helt konkret styrker rettssikkerheten til brukerne. I hvor stor grad formidlingsbristen kan sies å bli eliminert gjennom de nye brevene er vanskelig å si på nåværende tidspunkt. Man vil trolig få et bedre inntrykk av dette i løpet av de neste årene, når den nye brevløsningen implementeres.

Avslutningsvis vil jeg også bemerke at uavhengig av den konkrete rettssikkerhetsvurderingen, mener jeg klarspråk i stor grad er kodifisering av det som har vært NAVs mentalitet siden starten; de ønsker å hjelpe. Klarspråkprosjektet er således gode nyheter for alle - både NAV selv og brukerne.

Etter min mening vil klarspråk kunne bidra til å lette mange menneskers hverdag, og jeg tror at resultatene dette prosjektet vil kunne vise til i framtiden, både fysiske og psykososiale, vil være svært positive.





## **8 LITTERATURLISTE**

### **8.1 BRUKERUNDERSØKELSER**

Furu, Iris Alice Vigerust. *Kvalitativ nullpunktsundersøkelse*. 20. april 2012.

NAV. *Kvantitativ brukerundersøkelse AAP*. 30. oktober 2011-30. november 2011.

Opinion Perduco. *Kvalitativ brukerundersøkelse av de klarspråkede brevene*. 30. august 2012.

### **8.2 BØKER & ARTIKLER**

Aubert, Vilhelm. *Rettsosiologi*. 3. utgave. Oslo (Universitetsforlaget), 1988.

Becker-Jensen, Leif. *Klarsprog – Kommunikationsteknik eller holdningsændring?*  
I: Dansk Sprognævns skrifter. Nr 38 (2007).

Bekkelund-Eriksen, Eva. *Dårlig språk er dyrt for NAV*. Oslo 2012. [www.nav.no](http://www.nav.no)  
[Sitert 3. august 2012]

Berg, Ole. *Rettsstat*. I: Store norske leksikon. Oslo 2009. [www.snl.no](http://www.snl.no) [Sitert  
26. september 2012]

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 6. utgave. Oslo (Tano  
Aschehoug), 1999.

Falck-Ytter, Kaja. *Klarspråk – Kva er det?* 1. utgave. Dragvoll (NTNU-Trykk), 2009.

Falck-Ytter, Kaja. *Statsspråk eller klarspråk*. Oslo 2009. [www.difi.no](http://www.difi.no)

[Sitert 2. september]

Furu, Iris Alice Vigerust. *En vegg av tekst*. Oslo (Universitetsforlaget). 2011.

Gangnes, Ole-Martin. *Når lovteksten truer rettsikkerheten*. I: Juristkontakten. Nr 9 (2011). [www.sprakradet.no](http://www.sprakradet.no) [Sitert 2. august 2012]

Gisle, Jon. *Rettsikkerhet*. I: Jusleksikon. 2. utgave. Oslo (Kunnskapsforlaget), 2005.

Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utgave. Oslo (Universitetsforlaget), 2007.

Graver, Hans Petter. *Forvaltningsprosessen*. 1. utgave. Oslo (Universitetsforlaget), 1996.

Graver, Hans Petter. *Hvorfor blir ikke lovspråket enklere?* I: Ordet (Riksmålsbevegelsens kvartalstidsskrift). Nr. 1 (2012).

Graver, Hans Petter. *Konkurransetilsynets veiledningsplikt – på bakgrunn av forvaltningens alminnelige veiledningsplikt*. I: Tidsskrift for Forretningsjus. 2004, s 187-205.

Graver, Hans Petter. *Rett, retorikk og juridisk argumentasjon*. 1. utgave. Oslo (Universitetsforlaget), 2010.

Habermas, Jürgen. *Hvad er universalpragmatikk?* I: Teorier om språk og samfund. 1981, s 127-192.

Hansen, Peter Gorm. *Skærpede krav til kommunikation og sproglige kompetencer*. I: Dansk Sprognævns skrifter. Nr. 38 (2007).

Hellevik, Ottar. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 8. utgave. Oslo (Universitetsforlaget), 2002.

Johnsen, Jon Thorvald. *Retten til juridisk bistand: En rettspolitisk studie*. Oslo (Tano), 1987.

Kirchmeier-Andersen, Sabine. *Når hurraråbene har lagt sig; Hvordan understøtter man klarsprogsarbeidet i hverdagen?* I: Dansk Sprognævns skrifter. Nr 38 (2007).

Klarspråk-redaksjonen. *Om klarspråk*. Oslo 2011. [www.sprakradet.no](http://www.sprakradet.no) [Sitert 12.juli 2012]

Lijphart, Arendt. *Patterns of democracy*. 1. Utgave. Yale (University Press), 1999.

Mathisen, Thomas. *Retten i Samfunnet*. 6. utgave. Oslo (Pax Forlag AS), 2011.

Molven, Olav. *Rettsikkerhet*. I: Store norske leksikon. Oslo 2009. [www.snl.no](http://www.snl.no) [Sitert 12. august 2012]

NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Stab for overordnet styring, Juridisk seksjon. *Rundskriv om Forvaltningsloven - Saksbehandlingsrundskriv - Kapittel III. Alminnelige regler om saksbehandlingen*. Oslo 2011. [www.nav.no/rettskildene](http://www.nav.no/rettskildene) [Sitert 12. august 2012]

Riise, Grete. *Språkbruk – Eit spørsmål om demokrati*. I: Språknytt. Nr 1 (2007).

Sandene, Erling. *Veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11*. I: Samfunn, rett og rettferdighet; Festskrift for Torstein Eckhoffs 70-års dag. Redigert av Anders Bratholm, Torkel Opsahl og Magnus Aarbakke. 1. utgave. Otta (Engers Boktrykkeri), 1986, s 553-562.

Starrin, Bengt, Gerry Larsson og Karin Willebrand. *Upptäckande metodologi*. I: Sosiologisk forskning. Nr 3-4. 1984, s 15-27.

Stern, P.N.: *Grounded Theory Methodology: Its Uses and Processes*. I: Image; Journal of nursing scholarship. Nr 7. 1980, s 20-23.

The Plain Language Action and Information Network (PLAIN). *Plain language: It's the law*. USA 2010. <http://www.plainlanguage.gov/> [Sitert 23. juli 2012]

Thestrup, Knut. *VEJ nr. 224 af 15/10/1969; Vejledning om sproget i love og andre retsforskrifter*. Danmark 1969. [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk) [Sitert 13. juli 2012]

Van der Wel, Knut. *Språkbrukeren: Ut av komfortsonen*. I: Språknytt. Nr 1 (2012).

Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven*. 1. utgave. Oslo (Gyldendal Akademisk), 2000.

### **8.3 LOVER & OFFENTLIGE PUBLIKASJONER**

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967.

2006 Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningsforskriften) av 15. desember 2006.

2009 Sveriges språklag (spraklagen) av 22. mai 2009 nr 600.

1986 Sveriges förvaltningslag (förvaltningslagen) av 7. mai 1986 nr 223.

Fornyings- og Administrasjonsdepartementet. *Statens Kommunikasjonspolitik*. Oslo 2009. [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) [Sitert 2. august 2012]

Innstilling Stortinget nr. 189 (1986-1987). Dokument nr 4. Sivilombudsmannens årsmelding av 1986.

Justis- og politidepartementet. *Innstilling frå Forvaltningskomitéen*. 1. utgave. Oslo (Justis- og politidepartementet), 5. oktober 1951.

Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven m v.

NOU 1994:17 Til informasjonens pris.

Sivilombudsmannens sak 2011/564. *God forvaltningsskikk; Kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon*. 26. april 2011.

Stortingsmelding nr 35 (2007/2008) Mål og mening.

#### 8.4 **MEDDELELSER**

Aasrud, Rigmor. Foredrag på Klarspråkkonferansen. 10. mars 2011.

Bekkelund-Eriksen, Eva. Informasjonsmøte om Klarspråk. 20. april 2010.

Heldagsmøte med brevkomitéen til NAV. 20. april 2012.

Motzfeldt, Sissel. Veiledning om klarspråk. 5. mars 2012.

NAV Lønnsgaranti. Foredrag og diskusjon om juridisk klarspråk. 7. november 2012.

Norum, Berit. Informasjonsmøte om klarspråk. 20. april 2012.



## **9 LOVTEKST**

### **9.1 FORVALTNINGSLOVEN § 11**

*Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter<sup>3</sup> og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.*

*Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter,<sup>3</sup> skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:*

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde, og*
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.*

*Uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.*

*Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.*









