

Det juridiske fakultet

Arbeids- og velferdsforvaltningens veiledningsplikt

Linda Finnstø

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014

Innholdsfortegnelse

<u>1. Innledning</u>	3
<u>1.1 Bakgrunn og aktualitet</u>	3
<u>1.2. Kort om arbeids- og velferdsforvaltningen</u>	4
<u>1.3. Hensynene bak veiledningsplikten</u>	6
<u>1.4 Bestemmelser som tjener samme funksjon som veiledningsplikten</u>	11
<u>1.5 Rettskildespørsmål</u>	14
<u>2. Den historiske utviklingen av veiledningsplikten</u>	15
<u>3. Rekkevidden av veiledningsplikten</u>	17
<u>3.1. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11</u>	17
<u>3.1.1 Rekkevidden av veiledningsplikten etter forvaltningsloven</u>	17
<u>3.1.2 Hvem har forvaltningen plikt til å veilede?</u>	19
<u>3.1.3 Innholdet i veiledningsplikten</u>	22
<u>3.1.4 Omfanget av veiledningsplikten</u>	27
<u>3.1.5 Hvordan skal veiledningen gis?</u>	30
<u>3.2. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17</u>	31
<u>3.3 Er avgjørelse om å gi opplysning, råd og veiledning etter stnavl. § 17 et enkeltvedtak etter gjeldende rett?</u>	36
<u>3.3.1 Bør avgjørelse om veiledning gjøres ved enkeltvedtak?</u>	39
<u>3.4. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen</u>	44
<u>4. Avslutning</u>	45
<u>5. Litteraturliste</u>	47

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Temaet for oppgaven er å se nærmere på veiledningsplikten til Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Jeg ønsker å finne ut av innholdet i NAVs veiledningsplikt og hvor langt plikten strekker seg. Oppgaven er avgrenset mot erstatning, feil og mangelfull veiledning. Dette fordi det faller utenfor oppgavens tema.

Arbeids- og velferdsforvaltningens veiledningsplikt er lovfestet i flere forskjellige lover: forvaltningsloven § 11, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 og lov om sosiale tjenester i arbeid- og velferdsforvaltningen § 17.

Det er disse lovene jeg blir å bruke i oppgaven, det avgrenses mot andre lover som har mindre betydning for veiledningsplikten.

NAV er en del av forvaltningen som store deler av landets befolkning kommer i kontakt med i løpet av livet. Denne kontakten kan skje ved for eksempel familieførøkelse, sykdom eller alderdom. For at borgernes rettssikkerhet skal ivaretas er det en forutsetning at forvaltningen kommuniserer klart og gjør seg forstått slik at borgerne kan sikre sine rettigheter, gjennom at de får riktige og klare opplysninger fra NAV om hvilke rettigheter de har.

Teamet er valg fordi jeg synes det er et tema som er viktig, og som berører svært mange av borgerne i velferdsstaten Norge. Det samfunnet vi lever i i dag er svært ulikt det samfunnet som var før. For 50 år siden var ikke velferdsstaten Norge like godt utviklet, og ytelsene den enkelte hadde rett på når vedkommende befant seg i en vanskelig livssituasjon var svært ulikt de som er i dag. Landets økonomi har blitt bedre, og i takt med det har også antallet av tjenester og ytelser som velferdsstaten forvalter økt. Økningen av antallet lover og regler har skjedd på grunnlag av innføringen av flere og flere velferdsgoder gjennom lovgivningen.

Det komplekse nettverket av lover, regler og forskrifter kan være vanskelig for befolkningen å sette seg inn i. For at befolkningen skal kunne sikre de rettighetene de har gjennom velferdsstaten er det et stort behov for veiledning.

Forvaltningsloven § 11¹ pålegger forvaltningsorganer en alminnelig veiledningsplikt innenfor organets saksområde. Det foreligger ikke noen lovpålagt plikt for forvaltningen til å drive generell opplysnings- og informasjonsvirksomhet². Selv om de ikke er lovpålagt det driver forvaltningen med dette i vid utstrekning. Nesten alle offentlige organer har sin egen internettside, der de gir opplysninger om tjenester og ytelser de forvalter, saksbehandling og så videre.

Forvaltningens veiledningsplikt skal sikrer at borgere som har et spesifikt behov for veiledning får det.

Formålet med veiledningsplikten er å gi borgerne mulighet til å ivareta sine interesser i bestemte saker på en best mulig måte.

I lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 er formålet med veiledningen utvidet i forhold til den alminnelige veiledningsplikten i fvl. § 11. Dette fordi lovens formål er å bidra til å bedre levekårene for den enkelte og bestemmelsen omfatter derfor også veiledning i mer personlige forhold.

Veiledningsplikten i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven utvider også veiledningsplikten, da denne bestemmelsen har som formål å forhindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet.

1.2. Kort om arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen, også kalt NAV, ble etablert 1. juli 2006. NAV ble opprettet med hjemmel i arbeids- og velferdsforvaltningsloven³. Opprettelsen av NAV førte til en sammenslåing av arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten. En av begrunnelsene for opprettelsen av den nye etaten var at man ønsket en “mer brukervennlig, samordnet og effektiv velferdsforvaltning” jf.

¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) Lov av 10.02.1967

² Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett Bind I*, 2003 s. 153

³ Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, lov av 16.06.2006 nr. 20 (forkortet NAV-loven)

Ot.prp. nr. 47 (2005-2006)⁴. Den nye etaten skulle forhindre at brukerne ble forflyttet frem og tilbake mellom de tre forskjellige etatene.

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av den statlige arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens sosialtjeneste som ligger inn under de felles kontorene.

Organisasjonen består altså av et partnerskap mellom kommunen og staten, der de i fellesskap har ansvar for driften av NAV-kontoret.

Etableringen av etaten skulle også gjøre det lettere for brukerne å finne frem til den rette plassen å søke hjelp fra. Dette fordi brukerne ville få et kontor å henvende seg til enten de trengte tjenester fra den kommunale sosialtjenesten eller den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen.

I alle kommunene i Norge finnes det lokale NAV-kontor, disse kontorene skal være førstelinjetjenesten til NAV sine ytelser og tjenester. De ansatte i arbeid- og velferdsetaten og kommunens sosialtjeneste skal arbeide sammen for å finne gode løsninger på borgernes behov.

Det skal lages en Samarbeidsavtalen mellom staten og kommunen som skal være med på å skape et handlingsrom, dette for at det skal være en mulighet for partene til å tilpasse NAV-kontoret til lokale forhold.

Den statlige arbeids- og velferdsetaten har ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkeds- trygde- og pensjonspolitikken jf. NAV-loven § 4. Etaten skal forvalte ytelsene etter folketrygdloven og tiltak etter arbeidsmarkedsloven⁵.

NAV-kontoret skal også ivareta kommunens oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse oppgavene omfatter generelle oppgaver etter lovens kapittel 3 og de individuelle oppgavene etter kapittel 4. Eksempler på generelle oppgaver er informasjon og generelt forebyggende arbeid, samarbeid med andre deler av forvaltningen og samarbeid med frivillige organisasjoner. Eksempler på individuelle oppgaver er opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifikasjonsprogram.

⁴ Ot. Prp. Nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, side 5

⁵ Lov om arbeidsmarkedstjenester, lov av 10.12.2004 nr. 76

Arbeids- og velferdsetaten kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i det lokale NAV-kontoret jf. NAV-loven § 13. Tjenestetilbudet i et NAV-kontor vil derfor variere fra kommune til kommune.

Per dags dato finnes det 456 NAV-kontorer.⁶ Disse kontorene utgjør førstelinjetjenesten, og det er her borgerne kommer i kontakt med NAV og det er på disse kontorene borgerne skal få veiledning. NAV har over hundre spesialenheter⁷. Spesialenhetenes oppgaver er å utføre oppgaver som det ikke er fordelaktig å ha i førstelinjen.

Et eksempel på en spesialenhet er NAV Kontroll som jobber med å avdekke misbruk av de tjenestene som NAV yter. Ett annet eksempel er NAV Pensjon som blant annet jobber med beregning og utbetaling av alderspensjon og gjenlevendepensjon. Spesialenhetene er med på å frigjøre tid ved de lokale NAV-kontorene slik at NAV-kontorene kan konsentrere seg på å veilede og følge opp brukerne.

1.3. Hensynene bak veiledningsplikten

Formålet med den alminnelige veiledningsplikten fremgår av forvaltningsloven § 11 første ledd annet punktum. Bestemmelsen sier at “formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte”. Definisjon av parter og andre interesserte kommer i punkt 3.1.

Hva vil det si å ha adgang til “å vareta sitt tarv”? Ordet tarv betyr det samme som behov eller interesse. Ordlyden tolkes slik at borgeren skal kunne ivareta sine interesser i saken på en best mulig måte. Borgeren skal også gis mulighet for å kunne forutse sin rettsstilling, for på den måten å kunne hevde sin rett og hindre rettstap.

⁶ <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV>

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/nav-reformen-organisering-og-innhold.html?id=606543>

Norge blir definert som en rettsstat og har vært det siden vedtakelsen av Grunnloven i 1814⁸. En rettsstat blir definert av at myndighetene er bundet av lover og regler, og de kan ikke gripe inn i borgernes rettsstilling uten hjemmel i lov.

Et grunnleggende prinsipp innenfor forvaltningsretten er rettssikkerhet. Begrepet rettssikkerhet brukes som en betegnelse på grunnleggende verdier som enhver rettsstat med et velutviklet rettssystem skal sikre borgerne⁹. Rettssikkerhetsbegrepet kan deles inn i materiell og prosessuell rettssikkerhet. Begge begrepene rommer flere hensyn.

NAV skal veilede borgeren om både materielle og prosessuelle forhold, men det er naturlig å se på veiledningsplikten som en prosessuell bestemmelse.

Materiell rettssikkerhet omhandler de overordnede krav som blir stilt til forvaltningsvedtakets innhold¹⁰. Materiell rettssikkerhet innebærer at vedtaket er fattet med hjemmel i lov og at det er fattet i samsvar med gjeldende rett. Videre så må saksbehandlingen også oppfylle krav til saklighet og lik behandling av like saker.

Kravet til materiell rettssikkerhet er med på å sikre borgerne sin mulighet til å kunne forutberegne sin rettsstilling. Dette skjer gjennom at de vedtak som forvaltningen fatter er i samsvar med gjeldende rett og at forvaltningen har hjemmel for å fatte vedtaket.

Likebehandlingsprinsippet går ut på at like tilfeller skal behandles likt. Et av formålene bak å lovfeste veiledningsplikten var at forskjellen mellom de ressurssterke og de ressursvake ikke skulle få noen betydning ved tildelingen av velferdsgoder. Det betyr at den behandling og service den enkelte borger får av forvaltningen, ikke skal være påvirket av hvilke utdanning, sosial status, inntekt eller liknende borgeren har. Borgere som har de samme rettighetene overfor forvaltningen skal ende opp med samme resultat uavhengig av sosiale faktorer¹¹.

Likebehandlingsprinsippet trenger en utdypning, dette for å forklare hvilken sammenheng prinsippet har til veiledningsplikten. Prinsippet kan ikke tolkes slik at NAV er pålagt å behandle alle tilfeller likt. "Det er rettsreglene på de ulike livsområder som

⁸ Aschehoug og Gyldendals Store norske leksikon bind 12 side 445

⁹ Kjønstad mfl. *Sosial trygghet og rettssikkerhet*, Kap. 5 Saksbehandling og klage i saker om tildeling av ytelser, skrevet av Jan Fridthjof Bernt, 2. utgave 2000, side 197

¹⁰ Frihagens forvaltningsrett, 2003, kap. 2 skrevet av Jan Fridthjof Bernt side 43

¹¹ NOU 1994:17 Til informasjonens pris, punkt 7.2.3

avgjør hva som *skal* være likt og som derfor ikke kan danne grunnlag for forskjellig behandling”¹².

NAV er bundet av rettsreglene på det aktuelle saksområdet, og det er disse reglene som avgjør resultatet og om partene i ulike saker skal eller kan få like eller ulik behandling av NAV.

Veiledningen NAV gir den enkelte part er ikke underlagt likebehandlingsprinsippet. Forvaltningsloven § 11 annet ledd sier at NAV av eget tiltak skal vurdere en parts behov for veiledning. Andre ledd gjelder bare for parter i en forvaltningssak, jf. fvl. § 2 (1) bokstav e. Loven stadfester altså at NAV har lov til å forskjellsbehandle to borgere. Den veiledning som blir gitt skal variere fra part til part, dette ut i fra hvilke ressurser parten har tilgjengelig. Dette for å sikre at befolkningen får like sjanser til å hevde sine rettigheter. Sakt på en annen måte er ulik veiledning av ulike parter med på å sikre likhet for loven. Både økonomiske og sosiale ressurser er av betydning for denne vurderingen.

Ett annet viktig element i den materielle rettssikkerheten er at innbyggerne i Norge skal kunne stole på at forvaltningen fordeler velferdsgodene i samsvar med lover og regler. Borgerne skal ikke trenge å frykte at forvaltningen fatter vedtak som bygger på usaklig forskjellsbehandling.

Prosessuell rettssikkerhet omhandler de krav som stilles til hvordan forvaltningsvedtaket blir truffet¹³. Den prosessuelle delen av rettssikkerheten inneholder blant annet kravet til at vedtaket skal være fattet av et kompetent organ og at de som fatter vedtaket skal være habil. Prinsippet inneholder også retten til kontradiksjon. Det skal også være mulig å kontrollere forvaltningen ved for eksempel kontroll av hvordan NAV har gjennomført saksbehandlingen i en sak. Partene i saken skal få en hensynsfull og rask saksbehandling, de skal få innsyn i sakens dokumenter og det skal gis en begrunnelse for vedtakets innhold.

¹² Frihagens forvaltningsrett, 2003, kap. 3 skrevet av Jan Fridthjof Bernt side 88

¹³ Frihagens forvaltningsrett, 2003, kap. 2 skrevet av Jan Fridthjof Bernt side 43

Forvaltningslovens regler bygger på de ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling som før vedtakelsen av loven i 1967 var ansett som gjeldende rett eller i alle fall god forvaltningsskikk¹⁴.

Noen av det som inngår i kravet til forsvarlig saksbehandling er blant annet kravet til kontradiksjon. Retten til kontradiksjon er en sentral del av kravet til forsvarlig saksbehandling. Prinsippet går ut på at partene i saken skal få den nødvendige informasjon, slik at de får anledning til å gjøre seg kjent med saken. Dette for å sikre at parten får mulighet til å uttale seg om sitt syn på sakne. For at saksbehandlingen skal være forsvarlig må også saken være tilstrekkelig opplyst fra forvaltningens side og retten til overprøving av forvaltningsavgjørelsens rettmessighet.

De reelle hensyn bak prinsippet er for det første å gi partene i en sak en reell mulighet til å forsvare sine rettigheter og sine interesser i en sak overfor forvaltningen. For det andre er det naturlig at i en sak som forvaltningen behandler som angår en part, skal parten få mulighet til å vite hva saken dreier seg om og hva grunnlaget for saken er. For det tredje skal parten ha mulighet til å innrette seg. Det er for eksempel viktig at NAV varslers parten i en sak om at vedkommende har fått avslag på sin søknad. Da kan parten bestemme seg for om han skal innrette seg etter avslaget eller om han skal klage på det.

Retten parten i en sak har til kontradiksjon er også med på bedre tilliten til forvaltningen avgjørelser. Ved at parten får se hvilke informasjon NAV sitter med og dermed også på hvilket grunnlag beslutningen blir fattet på, vil det kunne gjøre det lettere for parten å akseptere en avgjørelse som går i mot parten.

Forsvarlighetskravet gjelder uansett om beslutningen forvaltningen fatter er et vedtak i samsvar med forvaltningslovens regler eller ikke.

For at NAV skal kunne ta beslutninger som oppfyller kravet til forsvarlig saksbehandling, er det en nødvendighet at borgerne som blir berørt får nødvendig informasjon om saken og at de får gitt NAV den informasjonen de har. Dette kan kun skje gjennom kommunikasjon mellom borgerne og NAV, der NAV veileder partene i prosessen slik at NAV kan ta en beslutning som er truffet på grunnlag av en forsvarlig vurdering av sakens omstendigheter.

¹⁴ Frihagens forvaltningsrett 2003, kap. 5 skrevet av Jan Fridthjof Bernt side 117

De fleste bestemmelsene i forvaltningsloven har sitt grunnlag i prinsippet om god forvaltningsskikk. Prinsippet innebærer at saksbehandlingen som forvaltningen utfører skal være rask, hensynsfull og ordentlig, samt at partene skal få den informasjon som er nødvendig for at de skal kunne sikre sine interesser¹⁵.

Forvaltningsorganene skal være åpne og serviceinnstilte overfor partene i en sak. Dette er viktig, fordi i kontakten mellom det offentlige og borgerne er det ikke bare viktig at avgjørelsene som forvaltningen treffer er objektivt sett riktige, men også prosessen frem til vedtaket blir fattet, må være utført på en slik måte at den er tillitsvekkende.

Veiledningen NAV gir kan være tillitsskapende overfor borgerne, ved at vedkommende får innblikk i prosessen gjennom en åpen kommunikasjon mellom NAV og borgerne.

Forvaltningen skal fatte beslutninger som har sin bakgrunn i en hensynsfull saksbehandling. Som en del av kravet til hensynsfull saksbehandling kommer kravet om at forvaltningen skal unngå å umyndiggjøre partene i saken. Jan Fridthjof Bernt skriver blant annet at "borgerne skal ikke føle seg som en gjenstand, fremmedgjort i forhold til prosessen som hun eller han ikke har forståelse eller innflytelse over, men skal informeres og gis anledning til å uttale seg som part i saken".¹⁶

Saksbehandlingsprosessen til NAV skal altså utføres på en slik måte at partene føler at de er involvert i prosessen og at de har innflytelse over sin egen sak. Kravet til en hensynsfull saksbehandling er med på å sikre partsrettighetene borgerne har, blant annet retten til å få uttale seg, innsyn i saksdokumenter og klagerett.

NAV jobber blant annet med å behandler og avgjør søknader om stønad til livsopphold for det som ikke kan sørge for eget livsopphold, uførepensjon, stønad til enslig mor eller far, sykepengene og søknad om bolig til vanskeligstilte og kvalifikasjonsprogram. NAV arbeider også med å bistå arbeidssøkere med å få jobb, tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse, som for eksempel tolketjeneste, spesialtilpasning av bil og hjelpemidler til personlig stell.

En god veiledning kan videre føre til færre klager og avgjørelser som er fattet på feil grunnlag, som en følge av manglende eller feil informasjon fra en part som ikke skjønnte

¹⁵Jon Gisle, *Jusleksikon* (2007) side 130

¹⁶Frihagens forvaltningsrett, 2003, kap. 2 skrevet av Jan Fridthjof Bernt side 44

hva han skulle ha med i en søknad. Dersom NAV gir partene rett og forståelig veiledning kan det være med på å fremme god ressursbruk og en mer effektiv saksbehandling.

Manglende eller villedende veiledning fra NAV kan få store konsekvenser for en part både økonomisk og sosialt. En lovfestet rett til veiledning er dermed med på å beskytte parten fra å havne i en situasjon der manglende kunnskap om regler, forskrifter og annen viktig informasjon som NAV kan gi vedkommende kan føre til at parten går glipp av eller ikke nyter godt av de rettighetene som loven gir han.

Det er viktig for parten å kunne forutberegne og planlegge sin situasjon fremover i tid. Veiledning fra NAV er en viktig kilde til informasjon for å kunne forutse fremtidige livssituasjoner for den enkelte part.

Prosessøkonomi og effektivitet er også viktige hensyn som ligger bak veiledningsplikten. Når en part kommer til NAV for å fylle ut et søknadsskjema må dette skjemaet være klart og forståelig overfor parten. Dersom parten ikke forstår hva han skal søke på, og hvordan han skal gjøre det, kan dette føre til at NAV må bruke mye tid og ressurser på å rette opp feil og mangler som parten gjør i søknadsprosessen.

Dersom de feilene parten har gjort kunne vært unngått ved at han fikk veiledning i forbindelse med søknadsprosessen sparer dette NAV for mye tid og ressurser ved behandlingen av søknaden.

Den private part som benytter seg av NAVs tjenester har ofte ikke profesjonell hjelp i prosessen, gjennom for eksempel advokat. For å sikre den private parts rettssikkerhet er det viktig at NAV veileder parten. Denne veiledningen må omhandle både prosessen frem mot et vedtak og nødvendig informasjon parten trenger etter at vedtaket er truffet. Veiledningen parten får må fremheve overfor parten hvilke rettigheter og plikter vedkommende får, samt annen informasjon som er av betydning for vedkommende. Dette er med på å sikre effektivitet og prosessøkonomien, da veiledningen kan eliminere feil begått av parten.

1.4 Bestemmelser som tjener samme funksjon som veiledningsplikten

Det finnes flere bestemmelser som grenser til eller som tjener samme funksjon som bestemmelsene om veiledningsplikten. Forvaltningsloven § 17 pålegger forvaltningen å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Når forvaltningen skal forberede en sak kan det bli et vekselspill mellom veiledningsplikten i § 11 og utredningsplikten etter § 17¹⁷.

Formålet med utredningsplikten er at forvaltningsorganet skal komme frem til et riktig resultat. For å sikret at det blir en realitet er for det første forvaltningen pålagt å ta imot informasjon fra partene i saken. For det andre skal forvaltningsorganet selv undersøke saken og påse at saken er opplyst på best mulig måte. Dette gjør at forvaltningsorganet kan fatte vedtaket på et så godt som mulig grunnlag.

Utredningsplikten og veiledningsplikten henger sammen, for at NAV skal kunne fatte et vedtak må de utrede saken. Under utredningen skal NAV finne ut av både de rettslige og de faktiske sidene av saken for slik å kunne vurdere alle sidene av saken. Under utredningen av saken må de veilede brukeren om hvilken informasjon det er nødvendig å oppgi slik at NAV får tilgang til denne.

NAV har store interesser i at en sak blir avgjort på riktig grunnlag. For at dette skal kunne skje er det viktig at parten blir trukket inn i saken. Ved å trekke inn parten i saken vil NAV for det første kunne få tilgang til informasjon som parten har. For det andre er det viktig at parten blir trukket inn i saken fordi, dersom NAV sitter med informasjon som etaten har fått fra en tredjepart, vil det å forelegge denne informasjonen overfor parten kunne være med på å rette opp i feil eller misforståelser.

En konsekvens av å trekke inn parten i saken er altså at NAV får et bedre beslutningsgrunnlag og det vil være med på å kvalitetssikre avgjørelsen som blir tatt.

Forvaltningsloven § 17 annet ledd sier at dersom forvaltningen under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part og parten har rett til å gjøre seg kjent med disse opplysningene etter fvl. §§ 18 og 19 skal de forelegges til han slik at han får mulighet til å uttale seg. Tredje ledd sier at partene bør gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om. Dette for at NAV skal kunne utrede saken på et tilstrekkelig godt nok grunnlag. Når NAV

¹⁷ Geir Woxholth, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2011) side 224

har fått den informasjonen de trenger må de deretter fatte et vedtak. Når NAV har fattet et vedtak må de deretter veilede brukeren om hvilke rettigheter og plikter de har fått tildelt gjennom vedtaket jf. forvaltningsloven § 27.

Reglene om forhåndsvarsling står i fvl. § 16. Bestemmelsen slår fast at “ part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg”

De som har rett på forhåndsvarsling er sakens parter. Plikten er med på å sikre partene sin rett til kontradiksjon og kan også bidra til å opplyse saken.

Varslets form skal være skriftlig jf. § 16 annet ledd annet punktum. Forhåndsvarselet skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at partene på forsvarlig måte skal kunne ivareta sine interesser i saken.

En annen viktig bestemmelse som er tilgrensende til bestemmelsen om veiledningsplikten er forvaltningsloven § 24. Bestemmelsen sier at enkeltvedtak skal grunngis og at begrunnelsen skal komme samtidig med at vedtaket treffes.

Formålet med at forvaltningen har en begrunnelsesplikt når de treffer et vedtak er for å ivareta grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, som kravet til åpenhet og etterprøvbarhet. Begrunnelsen skal bidra til at parten skal føle seg trygg på at NAV har opptrådt korrekt i forhold til regelverket.

Begrunnelsen i vedtaket må være forståelig for parten i saken.

Begrunnelsen kan være med på å gi parten som vedtaket gjelder en mulighet til å forstå vedtaket, vedtakets innhold og hvorfor vedtaket har fått sitt innhold. Dette medfører at parten blir gjort i stand til å kunne gjøre seg opp en mening om vedtaket. Slik at han kan ta et standpunkt til om han er fornøyd med innholdet eller om han stiller seg kritisk til innholdet og hvordan forvaltningen har kommet frem til det.

Begrunnelsen gir parten en mulighet til å se hva han eventuelt kan klage på, og hvordan han skal argumentere for det han mener er feil i en klage til forvaltningen. Klagen kan komme på bakgrunn av at han er uenig i måten forvaltningen har tolket og anvendt bestemmelsen som vedtaket bygger på eller at han mener at det faktum forvaltningen har lagt til grunn er feil.

Dette blir en annen type veiledning enn den muntlige veiledningen som skjer på det lokale NAV-kontoret overfor brukerne av NAVs tjenester.

Veiledningsplikten og begrunnelsesplikten henger sammen ved at NAV veileder en person om hvilke rettigheter vedkommende har. Deretter kan de veilede om hvordan vedkommende skal søke på en ytelse og hvilke nødvendige opplysninger vedkommende trenger å opplyse om i søknaden, samt nødvendig dokumentasjon. Når vedkommende får vedtaket i posten og samtidig får begrunnelsen for hvorfor resultatet av søknaden ble som den ble har han en mulighet til å se hva vedtaket bygger på og begrunnelsen for hvorfor resultatet ble slikt det ble.

1.5 Rettskildespørsmål

Oppgaven bygger på tradisjonell juridisk metode, hvor lovgivning, forarbeider og juridisk litteratur utgjør de mest sentrale kilder. Men jeg har benyttet noen kilder som oppstiller noen rettskildemessige spørsmål.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-1. Forarbeidene til sosialtjenesteloven er derfor relevant ved tolkningen av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Jeg bruker også Sivilombudsmannen uttalelser. Sivilombudsmannen kan ta opp og behandle de fleste typer saker som forvaltningen har behandlet og avgjort.

Sivilombudsmannsloven¹⁸ § 10 første ledd sier at "Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde". Etter denne bestemmelsen følger det at sivilombudsmannen har en uttalelsesrett, men den er ikke juridisk bindende overfor NAV.

I oppgaven bruker jeg sivilombudsmannen sine uttalelser som tolkningsmomenter. Selv om uttalelsene ikke er bindende overfor forvaltningen så retter forvaltningen seg i praksis etter uttalelsen. En av årsakene til at forvaltningen retter seg etter uttalelsene fra sivilombudsmannen er at han har meget god kompetanse på forvaltningsretten og

¹⁸ Lov om stortinget ombudsmann for forvaltningen, lov av 22.06.1962 nr. 8

stor autoritet. Dette gjør at uttalelser fra sivilombudsmannen er relevante i forhold til tolkning av NAVs veiledningsplikt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et rundskriv¹⁹ med merknader til hvordan bestemmelsene i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal forstås og praktiseres. Rundskrivet går detaljert gjennom veiledningsplikten og dens rekkevidde. I rundskrivet blir det gitt eksempler på hvordan de ansatte skal gi veiledning samt spørsmål som omhandler veiledningsplikten med besvarelser om det.²⁰

Rundskrivet er en kilde som kan gi en peke-pinne på hvordan NAV utøver sin veiledningsplikt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har også utarbeidet en veileder²¹ til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17. I oppgaven blir jeg å bruke veilederen og rundskrivet sammen og med samme vekt. Dette fordi både veilederen og rundskrivet er utarbeidet av arbeids- og velferdsdirektoratet og veilederen bruker rundskrivet som kilde.

2. Den historiske utviklingen av veiledningsplikten

Da forvaltningsloven ble vedtatt i 1967 ble den alminnelige veiledningsplikten som inntil da hadde vært ulovfestet lovfestet. Den gang uttrykte bestemmelsen kun at forvaltningen hadde en alminnelig veiledningsplikt, uten at det var gitt nærmere regler om denne²². I utarbeidelsen av forvaltningsloven la forvaltningskomiteen til grunn at det allerede eksisterte en alminnelig veiledningsplikt for forvaltningsorganene. Komiteen uttalte at "imidlertid synes oppfatningen mer og mer å gå i retning av at forvaltningsmyndigheten også i den individuelle sak bør gjøre det den kan for å veilede

¹⁹ Forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv, <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Forvaltningsloven+-+Saksbehandlingsrundskriv+-+Kapittel+III.+Alminnelige+regler+om+saksbehandlingen.169425.cms>

²⁰ NAV-rundskriv, hovednr. 35, Lov om sosiale tjenester i NAV, utarbeidet 22.06.2012

²¹ Veileder til sosialtjenesteloven § 17, Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning? Utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet

²² Graver, *Forvaltningsprosessen* (1996) side 68

og bistå en søker eller en part for at han kan oppnå sin fulle rett”²³. Innholdet i veiledningsplikten ble senere utdypet gjennom forskrift av 16. desember 1977 nr. 17(veiledningsforskriften). I 1995 ble deler av veiledningsforskriften tatt inn i lovteksten. Endringen hadde sin bakgrunn i et høringsnotat fra justisdepartementet av 18.10.1990. Høringen resulterte i Ot. Prp. Nr. 75 (1993-1994). Formålet med endringen var å gjøre reglene mer tilgjengelig for allmennheten.

Innenfor sosialektorens område ble veiledningsplikten regulert av lov om sosial omsorg av 1964²⁴. Lov om sosial omsorg § 2 lød som følgende “Helse- og sosialstyret, jfr. § 7, gir opplysninger, råd og vegledning til den som trenger det for å bli selvhjulpen eller for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon”.

Bestemmelsen gikk ut på at brukerne skulle få veiledning om problemer som allerede hadde oppstått. I 1991 når sosialtjenesteloven ble vedtatt ble veiledningsplikten utvidet.

Om denne utvidelsen uttaler forarbeidene til sosialtjenesteloven²⁵ § 4-1 at ” Formuleringen er noe mer omfattende enn bestemmelsen i lov om sosial omsorg § 2, da siktemålet ikke bare er å løse eksisterende problemer, men også søke å forebygge at problemer oppstår”

I dag er veiledningsplikten til NAV lovfestet i blant annet lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17²⁶. Bestemmelsen er en videreføring av sosialtjenesteloven § 4-1. I NAV-loven er det også en lovfestet veiledningsplikt. I § 4 tredje ledd sier loven at NAV skal “ gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å forhindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet”. Det vil bli utdypet mer om begge bestemmelsen i punkt 3.2 og 3.3

²³ Innstilling fra forvaltningskomiteen, innstilling avgitt 13 mars 1958, s.151

²⁴ Lov om sosial omsorg, lov av 5. juni 1964 nr. 2

²⁵ Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) Om lov om sosiale tjenester mv. side 50

²⁶ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov av 18. des. 2009 nr. 131

3. Rekkevidden av veiledningsplikten

3.1. Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11

3.1.1 Rekkevidden av veiledningsplikten etter forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 11 første ledd første punktum lyder som følgende

“forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt”.

Da forvaltningsloven ble vedtatt ble ordet veiledningsplikt benyttet i lovteksten. Plikten forvaltningen har gjelder altså veiledning. Ordet veiledning er ikke tilfeldig valg. Bruken av ordet veiledning i stede for opplysning kan komme av at ordet veiledning er mer vidtgående enn opplysning, men det er ikke like vidtgående som hjelp og bistand.

Veiledningen som skal foregå skal være alminnelig. Det at lovgiver har valgt å bruke dette ordet kan komme av at det forekommer en spesiell opplysning og veiledningsplikt etter andre bestemmelser. Det blir dermed markert et skille mellom den alminnelige veiledningsplikten og den spesielle veiledningsplikten.²⁷

At Plikten er generell, innebærer at den plikten som forvaltningen blir pålagt, gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Dette gjelder så lenge ikke annet er bestemt i medhold av lov jf. fvl. § 1.

Plikten det enkelte forvaltningsorgan har gjelder bare innenfor organet sitt saksområde. Forarbeidene sier ingenting om hvordan ordlyden “innenfor sitt sakområde” skal tolkes. Man kan tolke det som at forvaltningsorganet sitt saksområde er den type saker de har ansvar for etter lov, forskrift eller liknende. Dette blir tolket slik det betyr at forvaltningsorganene ikke har plikt til å veilede om noe som ikke hører inn under organet sitt saksområde. Dette gjelder ikke for NAV, da NAV har en spesiell veiledningsplikt som går ut over NAV sitt saksområde, etter både NAV-loven og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

²⁷ Festskrift til Torstein Eckhoff (1986) artikkel skrevet av Erling Sandene s. 555

Fjerde ledd første punktum lyder “Dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ”.

Fjerde ledd pålegger NAV å henviser en borger til rett organ, dersom NAV har mulighet til å gjøre det.

Dette innebærer at NAV er pliktig til å gjøre noen undersøkelser når man ikke er sikker på hva som er rett myndighet.

Reservasjonen “om mulig” tar særlig sikte på tilfeller der det er vanskelig å finne ut hvilket forvaltningsorgan som er riktig og hvor det vil kreve uforholdsmessig mye tid og arbeid å finne frem til det riktige organet²⁸.

Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften) er fastsatt ved kongelig resolusjon 15. desember 2006 med hjemmel i forvaltningsloven. Kapittel 2 i forskriften inneholder bestemmelser om forvaltningens veiledningsplikt. Disse bestemmelsene er gitt i med hjemmel i forvaltningsloven § 11 femte ledd som sier at “ kongen kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på”

Bestemmelsene i forvaltningslovforskriften skal presisere hvordan NAV skal gå frem ved veiledningen og hvordan den skal utføres

Forvaltningslovforskriften § 4 første ledd sier at “Skriftlig henvendelse som er kommet til urette myndighet, bør i alminnelighet oversendes rett myndighet direkte, samtidig som avsenderen underrettes om oversendingen”.

Dersom NAV får en henvendelse fra en borger som ikke tilhører inn under NAV sitt saksområde bør den sendes videre til rett myndighet.

Når NAV får inn en henvendelse som er sendt feil, betyr det at vedkommende som har sendt brevet ikke vet hvilke myndighet som er rett mottaker. For at vedkommende skal få svar på sin henvendelse er det da avgjørende at det organet som mottar henvendelsen hjelper til å finne ut hvilken myndighet som er rett mottaker.

²⁸ Jan Fridthjof Bernt noter til forvaltningsloven på www.rettsdata.no, note 198

Bestemmelsen har sin bakgrunn i prinsippet om god forvaltningsskikk. Når NAV hjelper parten med å få henvendelsen sin sendt til rett myndighet, er dette med på å oppfylle prinsippet om god forvaltningsskikk. Ved NAV skal opptre hensynsfullt og være serviceinnstilt overfor borgerne.

Dersom en henvendelse til NAV inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal NAV om nødvendig gi beskjed om dette jf. fjerde ledd annet punktum. Denne bestemmelsen er med på å sikre at NAV utøver god forvaltningsskikk og at NAV utfører sine oppgaver i henhold til kravene om en forsvarlig saksbehandling.

Samtidig som NAV gir parten beskjed om at henvendelsen inneholder feil bør NAV gi beskjed om tidsfristen vedkommende har til å rette opp mangelen. Ved behov bør NAV også gi veiledning om hvordan vedkommende kan rette opp mangelen.

Forvaltningslovforskriften § 4 andre ledd inneholder en særregel. Denne særregelen går ut på at selv om saken egentlig hører inn under et underordnet eller et overordnet organ eller et sideordnet organ bør NAV selv gi veiledning. Dette gjelder bare dersom det er mest praktisk for vedkommende som har henvendt seg til organet. Woxholth sier at “bestemmelsen kan være til hjelp for pendlere som vanskelig kan oppsøke offentlig kontorer på sitt hjemsted”.²⁹

NAVs veiledningsplikt etter reglene om forvaltningens veiledningsplikt i fvl § 11 og forvaltningslovforskriften er bare minimumsregler for hvordan veiledning borgerne har krav på. Reglene som følger av loven og forskriften er ikke fullstendig. Dette vil si at NAV kan yte bedre veiledning og oppfølging av partene enn det de er pålagt etter loven, men NAV kan ikke yte mindre enn det loven pålegger dem.

3.1.2 Hvem har forvaltningen plikt til å veilede?

Forvaltningsloven § 11 sier at forvaltningens veiledningsplikt gjelder overfor “sakens parter og andre interesserte”. Uttrykket “part” må forstås på samme måte som fvl. § 2

²⁹ Woxholth (2011) side 233

første ledd bokstav e. Det vil si en “ person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder”.

For å avgrense hvem som er part i en sak, operer loven med to alternative avgrensninger. For det første er en part den som “avgjørelsen retter seg mot”.

Eckhoff/Smith³⁰ mener at bestemmelsen må leses som om at det står at også den som avgjørelsen kan bli rettet mot blir dekket av begrepet. Eckhoff og Smith mener altså at partsbegrepet også omfatter personer som står i fare for å bli pålagt en plikt eller fratatt en rett ved avgjørelsen fattet av forvaltningen. Forfatterne mener at dette er uavhengig av om man enda ikke vet hva avgjørelsen går ut på eller ikke.

For det andre er en part i en sak den “ som saken ellers direkte gjelder”. En direkte tolkning av ordlyden “direkte gjelde” vil føre til at bare person som får sin rettsstilling umiddelbar berørt faller inn under begrepet.

Dette er blitt noe utvidet da både rettspraksis og juridisk teori åpner for at også sterke faktiske virkninger overfor en person kan medføre at vedkommende gis partsstilling.

Dersom en person får sine rettigheter eller plikter fastlagt eller forandret av et vedtak, vil han være direkte berørt av det jf. Graver³¹.

Det er uomtvistet at enhver person som har en søknad inne hos NAV blir regnet som part. Når NAV har opprettet en søknad på en tjeneste eller ytelse, er det helt klart at søkeren er part i saken.

Bestemmelsen sier også at forvaltningen har en veiledningsplikt overfor “andre interesserte”. Uttrykket andre interessert må tolkes sånn at det tar sikte på at forvaltningen også skal veilede når det ikke foregår en sak jf. § 11 tredje ledd første punktum³².

Veiledningen skal gi partene og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i “bestemte saker”. Uttrykket “ bestemte saker” innebærer at de partene som ønsker veiledning selv må identifisere saken. NAV må altså ha fått en konkret sak inn til

³⁰ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave 2010, side 283

³¹ Graver (1996) side. 102

³² Woxholth (2011) side 225

behandling og veilede borgeren ut i fra denne. Dersom veiledningsplikten følger av § 11 tredje ledd første punktum blir det annerledes.

Tredje ledd første punktum sier at uavhengig av om sak foregår, plikter forvaltningsorganet innenfor sitt saksområde å gi veiledning til en person som spør om sine rettigheter og plikter, samt annen informasjon i sammenheng med et konkret forhold som har aktuell interesse for ham.

Bestemmelsen løsriver veiledningsplikten fra saks- og partbegrepet³³.

Denne bestemmelsen tar særlig sikte på at det skal gis veiledning også der sak ikke ordentlig er kommet i gang. Men også personer som tar kontakt med NAV for å få informasjon om noe som er av aktuell interesse for vedkommende, skal få veiledning fra NAV, selv om personen ikke har en pågående sak hos NAV. Dette for at vedkommende selv skal kunne vurdere om han har en sak han kan ta opp med NAV eller ikke.

Forarbeidene sier ikke noe om hva som ligger i uttrykket “konkret forhold”.

En tolkning av uttrykket “konkret forhold” er at personen som tar kontakt med NAV må ha et spørsmål vedkommende lurer på. Problemstillingen må altså være identifiserbar forhold. Det skal være mulig for de ansatte i NAV å identifiser spørsmålet vedkommende vil ha veiledning om.

Det konkrete forholdet vedkommende kommer og spør om må også ha en “ aktuell interesse” for ham. Men dette kan man tolke at det gjelder innenfor et tidsaspekt. At det må være et forhold som er av nær interesse i tid. For eksempel dersom en frisk person kommer og spør om reglene rundt uføretrygd, har ikke svaret på dette noe konkret interesse for han, fordi han er frisk og trenger ikke på dette tidspunkt eller i nærmeste fremtid å få informasjon om prosessen rundt en søknad om uføretrygd.

Ut i fra dette kan det tolkes at NAV ikke plikter å veilede en person som kommer og stiller vage og generelle spørsmål. Både kravet om et “konkret forhold” og “aktuell interesse” henger sammen med hverandre. Borgeren som henvender seg til NAV må for det første ha en konkret sak i tankene, eller et konkret spørsmål som han ønsker å få

³³ Woxholth (2011) side 232

veiledning om. For det andre må spørsmålet også være av betydning for vedkommende nå eller i nærmeste fremtid.

Hypotetiske problemstillinger vil etter denne tolkningen falle utenfor veiledningsplikten til NAV.

Selv om NAV ikke plikter å veilede, fordi borgeren kommer og stiller spørsmål som er for vage og ikke faller inn under vilkåret om at det skal være et "konkret forhold som har aktuell interesse" for vedkommende, kan det likevel sies at NAV bør veilede som et ledd i prosessen med å overholde prinsippet om god forvaltningsskikk overfor borgerne.

3.1.3 Innholdet i veiledningsplikten

Forvaltningsloven § 11 annet ledd sier at "Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning".

NAV skal av eget tiltak vurdere partens behov for veiledning. I en sak som er referert til i Sivilombudsmannens årsmelding i fra 2009 side 230 kom ombudsmannen inn på spørsmålet om NAVs vurdering av en parts behov for veiledning. Sakens faktum gikk ut på at A flyttet fra et sted i Norge til et annet, og i den forbindelse byttet han NAV-kontor. Etter at A hadde flyttet stanset utbetalingen av A's uførepensjon. A tok da flere ganger kontakt med sitt nye NAV-kontor, både per telefon og ved personlig oppmøte. A opplevde imidlertid å ikke få hjelp til å få klarhet i hvorfor pensjonsutbetalingen uteble.

I denne saken sier sivilombudsmannen at det er det lokale NAV-kontoret, på det nye hjemstedet som har et ansvar for å veilede og informere borgerne som henvender seg til kontoret. Videre sier han at det var NAVs lokalkontor som hadde ansvaret for å finne ut hva som var grunnen til at utbetalingen til A var stanset og når den igjen ville bli utbetalt.

Sivilombudsmannen konkluderte med at det lokale NAV-kontoret hadde brutt sin veiledningsplikt overfor A. Sivilombudsmannen konkluderte videre med at saksbehandlingen fra NAV ga grunnlag for å rette kritikk mot det lokale NAV-kontoret.

I bestemmelsens annet ledd er det regler som spesifiserer innholdet i den veiledningen NAV skal gi til parten. Bestemmelsen setter opp minstekrav til innholdet i veiledningen som utføres av NAV.

Annet ledd annet punktum sier at “ etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet til veiledning” også kommer det en oppramsing om hva det skal gis veiledning om.

Uttrykket “sakens art “ tolkes slik at saken er av en slik karakter at det er naturlig at NAV veileder.

I uttrykket “partens forhold” ligger det at det ikke er naturlig å forvente at parten finner ut av det selv. Eller at parten har personlige utfordringer som gjør at vedkommende ikke selv klarer å finne ut av det. Det betyr altså at NAV må ta hensyn til den enkeltes ressurser når veiledning gis.

Når NAV skal vurdere hvilket behov parten har er det relevant å ta hensyn til hvilke ressurser parten har tilgjengelig.

Woxholth mener at “Man har en mindre vidtgående plikt til å gi opplysninger på eget initiativ til en advokat enn til en person uten kjennskap til forvaltningen og dens saksbehandling”³⁴.

Etter bestemmelsens bokstav a, skal det gi veiledning om “gjeldene lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde”.

Forståelsen av bokstav a må være at NAV skal gi parten veiledning om både skrevne og uskrevne regler, de skal også gi veiledning om retningslinjer og regler som er utarbeidet gjennom NAV sin praksis.

Bestemmelsens bokstav b, uttrykker at NAV skal gi veiledning om “regler for saksbehandlingen, særlig om partenes rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Dersom det er mulig burde NAV også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

³⁴ Woxholth (2011) side 227

Bokstav b tolkes slik at veiledningen NAV gir skal ha som mål gjøre parten i stand til å få kunnskap om hvilken informasjon som parten trenger å ha med i en søknad samt annen informasjon som er av betydning for partens rettsstilling.

NAV skal også veilede om regle rundt saksbehandlingen, for eksempel om retten til partsinnsyn og klageadgangen.

Reglene i andre ledd annet punktum forutsetter at veiledningen som blir gitt gjelder en part i en bestemt sak. Denne bestemmelsen stiller et minstekrav til veiledningen som blir gitt og skjerper veiledningsplikten i saker om enkeltvedtak.

I årsmeldingen fra sivilombudsmannen fra 2010 s. 48³⁵ tar sivilombudsmannen opp en sak som omhandler veiledningsplikten overfor borgeren med vekt på opplysninger gitt av forvaltningen som kan være av betydning for sakens utfall.

Saken omhandler en eier av en fritidseiendom som blir ilagt et gebyr for tillatelse til mudring fra skip. Valg av mudringsmetode kunne fått avgjørende betydning for behandlingen av søknaden og om det ble ilagt gebyr eller ikke. Søkeren hadde vært i kontakt med fylkesmannen både per telefon og i brev. Søkeren hadde ikke fått opplyst av fylkesmannen at valg av mudringsmetode kunne få avgjørende vekt ved behandlingen av søknaden. Søkeren klaget saken inn for sivilombudsmannen med påstand om at fylkesmannen hadde brutt sin veiledningsplikt i saken.

Sivilombudsmannen kommenterte at forvaltningsorganer av eget tiltak skal vurdere partenes behov for veiledning. Fylkesmannen hadde utarbeidet et skjema med veiledning om mudring og avgifter knyttet til det, denne veiledningen var publisert på fylkesmannens internettside. Sivilombudsmannen bemerker i saken at veiledningsplikten ikke alene oppfylles gjennom å legge ut informasjon på internett.

I denne saken hadde søkeren behov for å få veiledning fra fylkesmannen for å kunne ivareta sine interesser på best mulig måte. Sivilombudsmannen påpeker at det ville være naturlig at fylkesmannen ga den nødvendige informasjonen søkeren hadde behov for om de ulike mudringsmetodene, dette kunne skjedd i brevene søkeren og fylkesmannen utvekslet.

³⁵ Sak 2009/2869

I denne saken var det avgjørende for borgeren hvilke veiledning han fikk fra fylkesmannen. Dette fordi informasjonen hadde stor betydning med tanke på valg av mudringsmetode. Dersom vedkommende hadde vist at han ville bli ilagt et gebyr ut ifra hvilke mudringsmetode som ble valgt.

De opplysningene fylkesmannen kunne gitt til vedkommende var derfor avgjørende for sakens utfall.

Forvaltningen har ikke noen plikt til å på eget initiativ veilede om regler overfor en borger som ikke har noen konkret sak under behandling av organet. En rettsavgjørelse som bekrefter dette er en høyesterettsdom fra 1997³⁶.

Saken omhandler veiledningsplikt der det ikke foreligger en konkret sak. Saken gjaldt spørsmålet om en bosettingstillatelse var bortfalt på grunn av langvarig opphold utenfor riket. I løpet av perioden A befant seg utenfor riket hadde en ny lov trådt i kraft. Ut i fra denne loven ble A automatisk ansett for å ha bosettingstillatelse i Norge, men et opphold uten for Norge ville føre til bortfall av bosettingstillatelsen.

Da A returnerte til Norge fant han ut at bosettingstillatelsen ble ansett som bortfalt på grunn av det lange fraværet fra Norge. A gikk til søksmål mot staten med anførsel om at bortfallet av bosettingstillatelsen ikke kunne anses gyldig som følge av manglende veiledning.

Høyesterettsdommer Rieber-Mohn legger vekt på at det ble gitt informasjon om de nye reglene gjennom kunngjøringer, og innvandrersorganisasjonene hadde dessuten hatt utkastet til nye regler til høring. Rieber-Mohn sier videre at " utgangspunktet kan ikke godt være et annet enn at den enkelte utlending enten ved henvendelse direkte til norske myndigheter eller til "sin" innvandrersorganisasjon, må holde seg orientert om de regler som til enhver tid gjelder for ham".

Det ble anført at det var brudd på veiledningsplikten, fordi myndighetene ikke hadde veiledet individuelt om den nye regelen. Denne anførselen førte ikke frem.

Ut i fra denne dommen kan man tolke at når det ikke foreligger en konkret sak så må den personene som ønsker og trenger opplysninger selv kontakte forvaltningen for å få

³⁶ Rt-1997-1784

veiledning om de spørsmål vedkommende har. Forvaltningen plikter ikke selv å oppsøke personer for å veilede eller informere om endringer som er av interesse for vedkommende.

Woxholth mener at av ordet veiledning fremgår det at plikten NAV har bare gjelder assistanse til partene eller andre interesserte når det blir anmodet om det eller når forskriften fastsetter at veiledning skal gis på egen oppfordring³⁷. Denne formuleringen av veiledningsplikten er likevel ikke til hinder for at NAV bør føle et ansvar for å veilede personer som har et behov for veiledning, også i andre tilfeller enn det som er fastsatt i lov eller forskrift. For eksempel i tilfeller der vedkommende ikke selv evner å ta opp spørsmålet for å få hjelp eller i saker der personer åpenbart ikke har forstått og dette fremgår av søknaden eller likende.

Det at NAV ikke har plikt til å drive oppsøkende arbeid for å veilede eller informere personer om endringer i lover, eller annen informasjon som kan være viktig for vedkommende må se i sammenheng med NAVs økonomi og tidsbruk. De ansatte hos NAV må fokusere tiden sin på saker som allerede eksisterer og personer som har behov for veiledning på nåværende tidspunkt. Dette fordi oppsøkende veiledning er tidskrevende og krever mye ressurser. Dersom NAV skulle bruke tiden sin på å oppsøke personer som muligens har bruk for veiledning eller i fremtiden kan ha bruk for det ville dette ta fokuset bort fra de som har et behov for hjelp nå, det ville også medført en betydelig stor utgift for NAV å drive med slik oppsøkende virksomhet, både i forhold til de ansattes tidsbruk og prosessøkonomisk.

Bare når det er særskilt bestemt har NAV en plikt til å sette opp søknader, brev eller liknende for borgerne jf. forvaltningslovforskriften § 7.

Forvaltningslovforskriften § 5 pålegger NAV å utarbeide søknadsskjemaer og lignende på en slik måte at de gir nødvendig veiledning om utfylling og om dokumentene som bør være vedlagt.

Bestemmelsens andre ledd sier at dersom det er praktisk mulig, bør søknadsskjemaer og lignende også gi veiledning om de regler som gjelder på vedkommende område.

³⁷ Woxholth (2011) s. 224

Selv om NAV ikke er pålagt å sette opp søknader for partene sier § 3 i forskriften at NAV bør hjelpe til med å fylle ut skjemaer og utarbeide klager og andre dokumenter når det synes å være behov for slik hjelp.

3.1.4 Omfanget av veiledningsplikten

Etter paragrafens første ledd siste punktum skal omfanget av veiledningsplikten tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet.

Omfanget av veiledningsplikten til NAV må avgjøres etter en helhetsvurdering der den enkelte parts behov for veiledning, NAVs kapasitet og sakens karakter er relevante momenter. Et annet moment som også må tillegges vekt er om parten har bedt NAV om veiledning.

Selv om omfanget av veiledningsplikten varierer ut i fra organets situasjon og kapasitet, kan ikke organet velge å avstå fra å gi veiledning med henvisning til § 11 første ledd siste punktum.

Omfanget av veiledningen må også tilpasses den enkelte borgers eller den enkelte gruppes behov for veiledning. Utsatte grupper som ikke har så lett for å orientere seg i NAV sitt komplekse nettverk av lover og regler trenger ekstra oppfølging og veiledning fra de ansatte i NAV. Det er en utfordring for NAV å ivareta sin veiledningsplikt i møte med den enkelte borgers behov. En av utfordringene som NAV står overfor er at det ofte kan være vanskelig å identifisere hvem som har et økt behov for veiledning.

For at NAV skal kunne vurdere borgernes behov for veiledning må NAV basere sin vurdering på den kunnskapen de har om borgeren. Det finnes flere momenter som må tas hensyn til i denne vurderingen. Eksempler på slike momenter kan for eksempel være borgerens fysiske og psykiske helse, sakens vanskelighetsgrad og hvorvidt vedkommende har kunnskap om rettsområdet saken omhandler.

Ett annet viktig moment NAV må ta hensyn til er overfor personer som ikke har norsk som morsmål. Språklige utfordringer kan føre til at vedkommende har et større behov for veiledning. Dette fordi den språklige kompetansen og den språklige

fremstillingsevnen til vedkommende gjør at han har et større behov for å få veiledning for å sikre at vedkommende får den informasjon som er nødvendig for at han skal kunne ivareta sine interesser.

Men NAV har ikke en plikt til å sette i gang omfattende undersøkelser for å finne frem til en parts veiledningsbehov. Dette understrekes i Ot.prp. nr. 75 s.59³⁸ som sier “det må understrekes at et forvaltningsorgan ikke generelt kan avstå fra å yte veiledning under henvisning til denne bestemmelsen”. Bestemmelsen har bare betydning for omfanget av den veiledningen forvaltningsorganet plikter å yte i det enkelte tilfellet. Det må her foretas en rimelighetsvurdering av brukerens behov for veiledning og den kunnskap man kan forvente at NAV har om parten.

Det er viktig at den veiledningen NAV gir til partene er nøytral. Men den veiledningen NAV gir må likevel være av en slik art at den er tilpasset den enkelte borger sitt behov. NAV kan lett komme i en situasjon der en part får mye veiledning i prosessen mens en annen part blir overlatt til seg selv. Dette vil være uheldig og kan føre til et brudd på likebehandlingsprinsippet.

Plikten gjelder overfor borgerne som har behov for veiledning. NAV har ikke samme veiledningsplikt overfor profesjonelle parter i en sak, som for eksempel advokater. Dette gjelder også overfor parter som har tatt seg profesjonell hjelp juridisk bistand i forbindelse med en sak hos NAV, eller har andre gode forutsetninger for å kunne ivareta sine interesser i saken³⁹

Den lovfestede veiledningsplikten innebærer en aktivitetsplikt for forvaltningen. Den aktivitetsplikten NAV har overfor borgeren i Norge går blant annet ut på at borgerne skal slippe å sette seg inn i det komplekse nettverket av regler som er nødvendig å tolke for å finne ut av om vedkommende har et krav eller ikke. NAV kan veilede borgerne, enten skriftlig eller muntlig jf. forvaltningslovforskriften § 2. Det at NAV har en aktivitetsplikt overfor parter som kommer i kontakt med NAV, er av uvurderlig verdi for partene og dens mulighet til å få kunnskap om sine rettigheter, plikter eller annen nødvendig informasjon som er av betydning for vedkommende sin mulighet til å ivareta sine interesser.

³⁸ Ot. Prp. Nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven mv. side 59

³⁹Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave 2007 side 390

Det er vanskelig å svare eksakt på hvor langt veiledningsplikten strekker seg. For å finne svar på dette spørsmålet må man ta utgangspunkt i hensynene som ligger bak plikten. Lovteksten, forarbeidene, forvaltningslovforskriften og rundskrivene bidrar til å skissere hvor langt plikten strekker seg. Samtidig er det også opp til forvaltningen selv å avgjøre hvor langt plikten strekker seg.

Når NAV har fått inn en sak må de opplyse parten om de nødvendige sidene videre i prosessen. Slik som for eksempel hvilke opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig i forhold til saken, partens klagerett og eventuelt andre rettigheter og plikter som følger av vedtaket.

Veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 er en generell bestemmelse.

Veiledningsplikten er mer spesifisert og strekker seg lengre når det er snakk om saker som gjelder enkeltvedtak, enn når det gjelder andre saker som faller utenfor denne betegnelsen⁴⁰. Dette følger av fvl. § 11 annet ledd annet punktum.

Sivilombudsmannen har i en rekke saker uttalt seg om hva god forvaltningsskikk går ut på. Sivilombudsmannen sier at partene i en sak skal kunne stole på at NAV gir informasjon som er forståelig og klar overfor parten. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Det skal være en betryggende og begrunnet vurdering av saken, der partene skal ha rett til å få uttale seg, samt få varsel og innsyn i saken⁴¹

NAV er en etat som skal hjelpe alle borgerne i Norge, på grunn av dette, kommer NAV i kontakt med en rekke ulike grupper. De ulike borgerne som trenger hjelp og veiledning fra NAV er av varierende alder, kjønn, etnisitet og med ulike funksjonshemminger osv. Hver enkelt borger som kommer i kontakt med NAV har derfor et unikt veilednings- og bistandsbehov, NAV må dermed klare å tilpasse veiledningen ut i fra den enkeltes behov.

For mennesker i en vanskelig livssituasjon vil det i noen tilfeller kreves en ekstra innsats fra NAV for at de skal kunne ivareta sine interesser på best mulig måte. I slike situasjoner har NAV en særlig oppfordring til at de tilpasser veiledningen til partens behov.

⁴⁰ Graver (1996) s. 71

⁴¹ Sivilombudsmannen sak 2011/564

Enkelte grupper i samfunnet har kanskje et behov for veiledning ut over det som er vanlig. Dette kan for eksempel gjelde borgere som er fysisk eller psykisk syke eller som har dårlig kunnskap til det norske velferdssystemet eller dårlig norsk-kunnskap.

3.1.5 Hvordan skal veiledningen gis?

Forvaltningslovforskriften § 2 sier at det NAV selv kan avgjøre om veiledningen den gir til parten er skriftlig eller muntlig. Men det skal for det første legges vekt på hvilken type veiledning parten ønsker å få og for det andre skal det legges vekt på behovet til den som skal veiledes.

Forvaltningslovforskriften § 6 sier at dersom det er flere parter i saken og disse partene har motstridene interesser i sakens utfall må NAV veilede partene på en nøytral måte. Veiledningen av partene skal være tillitsvekkende og gis på en slik måte at den ikke trekker NAVs objektivitet i tvil.

Veiledningen som NAV gir etter forvaltningsloven § 11 eller forskriften skal være gratis jf. forskriftens § 7. NAV kan ikke kreve gebyr eller annet vederlag for å veilede parter i en sak, eller andre som kommer med spørsmål til NAV.

Plikten NAV har til å veilede gjelder ikke bare å besvare spørsmål som en person kommer med til NAV, i enkelte tilfeller skal NAV av eget tiltak opplyse vedkommende om opplysninger som er av interesse for ham. Dette gjelder selvfølgelig ikke alle typer informasjon. Det vil ofte dreie seg om informasjon i tilknytning til utfyllelse av søknader og skjemaer, stønader som kan være aktuell for vedkommende samt de opplysninger om regler og praksis tilknyttet til disse søknadene. Dette vil ofte være opplysninger de som jobber for NAV vil anse at vedkommende ikke kjenner til og det er derfor viktig at NAV veileder og opplyser om disse.

3.2. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17

Formålet med loven er å ” bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer”.

Når man skal tolke innholdet i veiledningsplikten skal den forstås i overensstemmelse med lovens formål. Det tolkningsalternativet som best fremmer lovens formål skal velges, ved valg av ulike tolkningsalternativer.

Veiledningen etter loven skal bidra til oppnå formålsbestemmelsen.

Plikten til å gi opplysninger, råd og veiledning har en nær sammenheng med lovens formål, og skal bidra til å bedre levekårene til den enkelte.

Et av formålene bak bestemmelsen er at NAV skal gi partene hjelp til selvhjelp eller hjelp til å overvinne en vanskelig livssituasjon⁴². Dette betyr at NAV skal hjelpe brukeren ved å gi veiledning om hvordan parten skal klare å mestre egen livssituasjon. Dette basert på at parten skal være aktivt involvert i prosessen med å komme seg ut av den vanskelige situasjonen vedkommende er kommet opp i.

Veiledningsplikten etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen lyder “Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det”.

Bestemmelsen regulerer den individuelle veiledningen som NAV skal utføre overfor borgerne. Den supplerer veiledningsplikten NAV har etter forvaltningsloven § 11.

Hensikten med bestemmelsen er å forebygge sosiale og økonomiske problemer, samt å løse eksisterende problemer. Retten til å få veiledning er derfor uavhengig av om parten

⁴² Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) side 50

allerede er kommet opp i en vanskelig situasjon. Det er heller ikke av betydning for retten til veiledning om parten søker eller allerede mottar ytelser eller tjenester fra NAV.

Som nevnt tidligere er tjenestene og ytelsene i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen i all hovedsak rettet mot de vanskeligstilte, man kan derfor si § 17 har en videre målgruppe enn resten av loven da den har som formål å forebygge sosiale problemer slik at loven prøver å fange opp personer før de havner i kategorien vanskelig stilte.

Loven bruker ordlyden "sosiale problemer." Helt enkelt definert betyr dette begrepet at det eksisterer en vanskelighet mellom enkeltindividet og fellesskapet. Sosiale problemer er et vagt begrep. Et sosialt problem kan omhandle problemer enkeltindividet har, og disse problemene har sin bakgrunn i forhold i samfunnet.

Det har oppstått en uønsket situasjon for vedkommende, denne situasjonen har oppstått fordi viktige menneskelige behov ikke blir oppfylt. Dette kan være behov som for eksempel behovet for å være del av et fellesskap, behovet for å kunne selv realisere seg og ikke minst behovet for klær, mat og bolig.

Forebygging av sosiale problemer går ut på at man forsøker å hindre at de oppstår eller at man forsøker å begrense de når de har oppstått.

Hvilke midler som best kan motvirke de sosiale problemene som har oppstått kan være vanskelig å forutse. Det er opp til de ansatte i NAV å avgjøre hva de skal veilede om og hvilke tiltak som best kan hjelpe vedkommende.

Hvordan NAV-kontoret på en best mulig måte kan gi hjelp, må vurderes ut i fra en konkret og individuell vurdering, der behovene til den enkelte skal være i fokus.

For eksempel dersom en person har mistet jobb på grunn av nedbemanning, da kan denne personen ha behov for veiledning om hvilke ytelser vedkommende har rett på. Han kan også ha behov for å få veiledning i forhold til hvordan han skal gå frem i søknad av ny jobb, samtidig som han kan ha behov for veiledning som omhandler økonomiske spørsmål fordi en overgang fra arbeidsinntekt til en NAV-ytelse kan føre til en strammere økonomi.

Menneskene som kommer i kontakt med NAV kan ha utfordringer på ulike livsområder, noe som har ført til at de har fått ulike sosiale problemer. Bestemmelsen skal være med på å sikre at disse personene får veiledning fra NAV, der veiledningen har fokus på vedkommende sin livssituasjon.

Problemer som NAV kan være med på å gi råd og veiledning om kan for eksempel omhandle en persons problemer eller utfordringer knyttet til ulike områder av personen liv. Disse ulike områdene kan blant annet omfatte personens arbeid, helse, boligforhold, økonomi og omsorgsoppgaver.

Den individuelle veiledningen etter § 17 omfatter alt fra rutinemessige henvisninger, informasjon og opplysninger, personlig råd og veiledning, samt råd om økonomiske forhold, herunder råd om mulighet for gjeldsforhandlinger og gjeldsordning⁴³ etter gjeldsordningsloven⁴⁴.

Innholdet i veiledningen som blir gitt til den enkelte, skal skje ut i fra den enkeltes behov. NAV skal fokusere på at veiledningen skal hjelpe vedkommende til å styrke sin mulighet til å mestre sin egen livssituasjon.

Veiledningen etter loven omfatter alt fra enklere råd og veiledning som skal gjøre mottakeren i stand til å kunne håndtere hverdagen, til mer kvalifisert råd og veiledning angående for eksempel komplekse økonomiske vanskeligheter.

Forarbeidene sier at bestemmelsen ikke pålegger at de ansatte i NAV skal ha bestemte kvalifikasjoner eller utdanningsbakgrunn. Men det forutsettes at veiledning utover saksorienterte henvisninger gis av personale som har nødvendig skoling for oppgaven⁴⁵.

I § 17 andre punktum sier bestemmelsen at "kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det". NAV har dermed en plikt til å henvise til andre organer dersom en person har et veiledningsbehov som går ut over den veiledningen NAV har mulighet eller har kompetanse til å gi.

⁴³ Alice Kjellevold, *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med kommentarer*, Stavanger 2012 side 52

⁴⁴ Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner, lov av 17.07.1992 nr. 99

⁴⁵ Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) side 158

Bestemmelsen er innskrenket ved at lovgiver har valgt å bruke formuleringen “så vidt som mulig”. Denne formuleringen har lovgiver valgt på bakgrunn av at NAV ikke har kompetanse og mulighet til å skaffe personer hjelp som er underlagt et annet organ. Dette på grunn av at NAV ikke har kompetanse til å pålegge andre instanser arbeidsoppgaver.

NAV skal bidra til at det blir opprettet kontakt mellom personen som trenger hjelp og den aktuelle instansen som kan gi hjelp, dersom det er nødvendig.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 pålegger NAV en mer omfattende veiledningsplikt enn den veiledningsplikten NAV har etter forvaltningsloven § 11, dette fordi bestemmelsen omfatter veiledning også i mer personlige spørsmål.

Dette ble stadfestet allerede i forarbeidene til sosialtjenesteloven, der det i Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) på side 50 sies at lov om sosial omsorg § 2 innehold en mer omfattende veiledningsplikt. Forarbeidene sier følgende at “Sosialomsorgsloven pålegger imidlertid en mer omfattende veiledningsplikt enn forvaltningsloven idet bestemmelsen omfatter veiledning også i mer personlige spørsmål”.

Veiledningsplikten etter stnavl. § 17 forutsetter i alminnelighet at borgeren selv tar kontakt med NAV.⁴⁶ Men alt avhengig av situasjonen kan NAV få veiledningsplikt gjennom oppsøkende arbeid.

Et eksempel på en situasjon der NAV-kontoret kan få veiledningsplikt gjennom oppsøkende arbeide, er i et samfunn der en hjørnesteinsbedrift legges ned. Dette er en hendelse som vil påvirke de sosiale forholdene til en større krets av personer og ut i fra situasjonen karakter vil NAV-kontoret være forpliktet til å veilede personene som sine rettigheter og hvilke tjenester de har rett på knyttet til at de har mistet sin inntekt.

I rundskrivet til loven kommer står det at NAV kan få en veiledningsplikt gjennom oppsøkende arbeid når det må antas det foreligger et behov for det. For eksempel å være oppsøkende overfor ungdom som unndrar seg hjelp eller fordi de slev ikke oppsøker hjelp⁴⁷.

⁴⁶ Ot. Prp. Nr. 29 (1990-1991) side 158

⁴⁷ Rundskriv, hovednr. 35, Lov om sosiale tjenester i NAV, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 22.06.2012 punkt 4.17.2.2

Forskjellen på veiledning etter fvl. § 11 og stnavl. § 17 er hvilken type veiledning vedkommende har behov for. Denne forskjellen går ut på blant annet forhold som veiledningens tema, omfang, innhold og graden av individualitet.

Veiledningen som NAV gir etter stnavl. § 17 er ofte avtalt på forhånd med vedkommende. Veiledningen er også ofte planlagt fra NAV sin side med tanke på hvordan den skal gjennomføres og hva som det skal snakkes om. Veiledningen som blir gitt har et formål og innholdet er tilpasset dette formålet. Dette fordi veiledningen skal bidra til å forebygge og løse sosiale problemer som vedkommende har. Veiledningen skal altså være med på å bidra til å gi den enkelte mulighet til å mestre sin egen livssituasjon, dette forutsetter at veiledningen som blir gitt fokuserer på at mottakeren skal være en aktiv medvirker i den.

Den veiledningen som NAV gir etter fvl. § 11 er ofte ikke planlagt på samme måte som etter stnavl. § 17, da dette ofte vil være veiledning som skjer knyttet til at en borger kommer innom NAV-kontoret uten noen forhåndsavtale.

Opplysning, råd og veiledning etter stnavl. § 17 omfatter en mer individuell og ofte en mer omfattende veiledning og råd enn etter fvl. § 11. Det meste av den veiledningen som blir gitt ligger innenfor fvl. § 11 og er en tjeneste som blir gitt i ved at parten kommer til NAV å spør spørsmål.

Mennesker som har behov for sosiale tjenester befinner seg i en svært sårbar og vanskelig situasjon. Det er derfor spesielt viktig at denne gruppen får en sterk beskyttelse fra staten gjennom styrking av rettssikkerheten til denne utsatte gruppen.

Veiledningen NAV gir skal være forsvarlig jf. stnavl. § 4. For at NAV-kontoret skal oppfylle kravet til forsvarlig saksbehandling er det essensielt at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om saksbehandlingsreglene. En betryggende og forsvarlig saksbehandling bidrar til å sikre riktige avgjørelser.

Forsvarlighetskravet stiller krav til veiledningen, saksbehandlingen og veiledningens innhold og omfang.

Forvaltningsloven har generelle regler om saksbehandlingen og regler som er til for å sikre borgernes rettssikkerhet. I lov om sosiale tjenester i arbeids- og

velferdsforvaltningen er det gitt særlige regler som dels går foran og dels supplerer reglene i forvaltningsloven.

Veiledningsplikten etter stnavl. § 17 er en regle som supplerer veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

3.3 Er avgjørelse om å gi opplysning, råd og veiledning etter stnavl. § 17 et enkeltvedtak etter gjeldende rett?

Når vi bruker begrepet vedtak i dagligtalen betyr “avgjørelse” og “vedtak” omtrent det samme. Men forvaltningsloven bruker “vedtak” i en snever betydning⁴⁸. Etter forvaltningsloven er det bare bestemte typer avgjørelser som går inn under begrepet “vedtak”. Før det første må det være snakk om utøving av offentlig myndighet. For det andre må det gjelde bestemte personer og for det tredje må det være bestemmende for rettigheter eller plikter jf. fvl. § 2.

Forvaltningsloven § 2 bokstav a definerer hva et vedtak er etter forvaltningsloven. Bestemmelsen sier at et vedtak er en avgjørelse som “generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer”. Etter fvl. § 2 bokstav b er et enkeltvedtak et vedtak som gjelder “rettigheter eller plikter” til en eller flere bestemte personer.

Tidligere var lovens ordlyd “bestemmende for rettsstillingen”. Til dette sier Graver⁴⁹ at rettigheter og plikter har samme betydning som begrepet rettsstillingen til en person. Begrunnelsen for dette er at det er en vid avgrensning, der det ikke er meningen at man skal tolke bestemmelsen innskrenkende.

⁴⁸ Eckhoff/Smith (2010) side 274

⁴⁹ Graver (2007) side 403

Det er altså ikke nok at det foreligger en avgjørelse, avgjørelsen må også være bestemmende for rettsstillingen til vedkommende. For at en avgjørelse skal være “bestemmende” må den gjelde stiftelse, begrensning eller opphevelse av en rettighet⁵⁰.

For at det skal være et enkeltvedtak må det gjelde bestemte personer. Det avgjørende er hvordan vedtaket er formulert. Dersom mottakeren er individualisert vil avgjørelsen anses som et enkeltvedtak.

Det at en avgjørelse regnes som et enkeltvedtak fører med seg flere plikter for NAV. Forvaltningsloven stiller blant annet krav til saksforberedelsen ved at parten skal bli forhåndsvarslet, og formelle krav til selve vedtaket som f.eks. skriftlighet, hjemmel, begrunnelse, underretning og klageadgang.

Graver mener at man her har lagt inn en avgrensning ved at avgjørelser som treffes under behandling av saken, om måten saken skal behandles på, såkalte prosessledende avgjørelser, faller utenfor⁵¹.

En avgjørelse om å gi veiledning eller ikke gi veiledning, vil ikke være bestemmende for rettigheter eller plikter til vedkommende, dette fordi den ikke gjelder en begrensning, stiftelse eller oppheving av en rettighet.

En avgjørelse om å gi opplysning, råd og veiledning faller ikke inn under enkeltvedtaksbegrepet i fvl. § 2. Det må derfor stilles spørsmål ved om stnavl. § 41 er ment å utvide enkeltvedtaksbegrepet.

Stnavl. § 41 andre ledd lyder som følger “*Avgjørelser om tildeling av sosiale tjenester skal regnes som enkeltvedtak*”. Dersom avgjørelse om veiledning skal regnes som et enkeltvedtak etter § 41 må avgjørelsen regnes som en “sosial tjeneste”. Bestemmelsen om opplysning, råd og veiledning står i lovens kapittel 4 om individuelle tjenester. Det skal fattes vedtak ved tildeling eller avslag av de andre tjenestene etter kapittel 4. Dette kan tolkes som at avgjørelse om veiledning er et vedtak etter lovens oppbygning.

Som et motargument fastslår forarbeidene at bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 4-1 om opplysning, råd og veiledning videreføres uten endringer⁵². I den gamle

⁵⁰ Woxholth (2011) side 71

⁵¹ Graver (2007) side 403

⁵² Ot. Prp, nr. 103 (2008-2009) punkt 6.8.1 side 35

bestemmelsen ble ikke avgjørelsen om å gi opplysning, råd og veiledning ansett som et enkeltvedtak. Det at bestemmelsen skulle videreføres uten endringer peker i den retning av at lovgiver ikke hadde tenkt at avgjørelser om veiledning skulle være et enkeltvedtak.

I rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet⁵³ legges det til grunn at råd og veiledning skal fattes som et vedtak. Denne forståelsen er ikke begrunnet i rundskrivet.

I veilederen⁵⁴ står det om når og hvordan NAV-kontoret skal fatte vedtak på avgjørelsen om å gi veiledning etter stnavl. § 17.

I Høringsnotatet⁵⁵ forut for Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) ble det i § 6-1 andre ledd i lovutkastet forslått slik uttømmende spesifisering av hvilke avgjørelser som skulle fattes som enkeltvedtak:

- a) *tildeling av kvalifiseringsprogram, kvalifiseringsstønad, stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller, tildeling av midlertidig botilbud og avgjørelser om å ikke utarbeide individuell plan,*
- b) *stansing av kvalifiseringsprogram og*
- c) *permisjon fra kvalifiseringsprogrammet*
- d) *refusjon i underholdsbidrag og refusjon i ytelser fra folketrygden m.m.*

I deres forslag er ikke avgjørelser om råd og veiledning, blant hva som skulle regnes som enkeltvedtak. Det ble ikke fulgt opp i proposisjonen. Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttalte til forslaget at “uttømmende liste over avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak kan medføre nye uklarheter og problemstillinger i praksis”⁵⁶. Videre mente fylkesmannen at det kunne komme nye avgjørelser som etter forvaltningsloven vil være enkeltvedtak. Departementet var enig i uttalelsene fra fylkesmannen og la til at de så at opplistingen kunne få som konsekvens at den ble anvendt uttømmende.

⁵³ Rundskriv av 22.06.2012, hovednummer 35 – Lov om sosiale tjenester NAV, punkt 4.17.2.4

⁵⁴ Veileder til sosialtjenesteloven § 17- Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning? Punkt 1.1.2

⁵⁵ Arbeids- og velferdsdepartementet, Høringsnotat – Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 6 side 41

⁵⁶ Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, punkt 6.9.1 side 36

Departementet konkluderte derfor med at det var en bedre løsning at det fremgikk av loven at det er forvaltningslovens regler som er bestemmende for hva som er et enkeltvedtak etter loven⁵⁷.

NAV følger rundskrivet og fatter derfor vedtak om avgjørelser om å gi råd og veiledning. Det betyr at slik praksisen er i dag blir beslutning om å gi råd og veiledning etter stnavl. § 17 fattet ved enkeltvedtak.

Jeg finner det betenkelig at dersom lovgiver har hatt som intensjon at avgjørelse om råd og veiledning skal fattes ved enkeltvedtak at det ikke er nevnt i forarbeidene. Det at en slik avgjørelse må fattes som enkeltvedtak er en stor endring i rettstilstanden. Det medfører mye mer arbeid for NAV og gir borgerne flere rettigheter knyttet til avgjørelsen. Sett i sammenheng med at forarbeidene er klare på at bestemmelsen er en direkte videreføring av sosialtjenesteloven § 4-1 gir dette tydelige signaler på at lovgiver ikke har ment at avgjørelse om veiledning skal fattes i enkeltvedtak.

Konklusjonen er at avgjørelse om å gi råd og veiledning ikke er et enkeltvedtak etter gjeldende rett.

3.3.1 Bør avgjørelse om veiledning gjøres ved enkeltvedtak?

Det er gode argumenter både for og mot at avgjørelse om veiledning etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres ved et enkeltvedtak. En mulighet er at noe, men ikke all veiledning etter loven blir gjort ved enkeltvedtak og eller at kun deler av saksbehandlingsreglene omfattes.

Noe av veiledningen som NAV gir etter stnavl. § 17 omhandler grunnleggende behov. Eksempler på veiledning angående slike behov er for eksempel for å unngå at noen mister husly, eller veiledning angående alvorlige økonomiske problemer som kan ha som konsekvens at vedkommende ikke har råd til å kjøpe mat. Å få dekt disse behovene er av stor betydning for den enkelte.

⁵⁷ Ot. Prp. Nr. 103 (2008-2009) punkt 6.9.1 side 37

På grunn av at noen typer veiledning omhandler slike grunnleggende behov kan det være et større behov for at avgjørelsen gjøres i et enkeltvedtak. Dette fordi det kan være med på å styrke rettssikkerheten til personene som befinner seg i en svært vanskelig livssituasjon.

Å få veiledning om hvordan man skal ivareta sine økonomiske rettigheter i en periode der den enkelte ikke er i stand til å forsørge seg selv, utgjør en grunnleggende sikkerhet for alle som bor i Norge. Dette er en rettighet som det er viktig at styrkes og sikres også igjennom lovens bestemmelser om veiledning. Det kan også begrunne at veiledning angående økonomiske problemer bør få en større beskyttelse gjennom loven, enn for eksempel veiledning angående hvordan en skal håndtere hverdagen som en forelder gjennom kombinasjon av arbeidsliv og familieliv.

Det er altså enkelte typer spørsmål som NAV veileder om, som er av en slik karakter at den bør ha en sterkere beskyttelse igjennom lovgivningen. Dette fordi veiledningen om grunnleggende behov står i en særstilling, fordi de er avgjørende for en akseptabel levestandard for en person.

Konklusjonen er at det bør skilles mellom forskjellige typer spørsmål det gis veiledning om.

To saksbehandlingsregler som det kan være behov for å se nærmere på om bør gjelder i forbindelse med avgjørelser knyttet til veiledning, er skriftlighetskravet etter fvl. § 23 og begrunnelsesplikten etter fvl. § 24.

Forvaltningsloven krever at enkeltvedtak skal være skriftlig, dette kravet kan føre til at det blir enklere i ettertid og dokumenter avgjørelsens innhold. Dersom en avgjørelse om veiledning krever et enkeltvedtak vil dette medføre at innholdet i veiledningen blir mer etterprøvbart.

Det at de ansatte må fatte vedtak om råd og veiledning kan det føre til at de ansatte i NAV får en bedre oversikt over behovet til vedkommende, både når det gjelder hvilket innhold veiledningen må fokusere på og hvilket omfang veiledningen må være.

Dokumentasjonskravet kan være en sikkerhet både for parten og for de som jobber i NAV. Dette fordi det kan bli lettere i ettertid å bevise hva det er blitt veiledet om og hva

det ikke har blitt veiledet om. Det kan beskytte de ansatte i NAV ved at en part ikke i ettertid kan komme å si at han ikke har fått veiledning.

Dersom avgjørelser om råd og veiledning skal fattes i vedtak vil dette føre til at parten får en større mulighet til å påklage avgjørelsen. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages.

Dokumentasjonskravet etter forvaltningsloven vil gjøre klageadgangen enklere for parten. Dette på grunn av at veiledningen blir dokumentert og at det dermed blir mer etterprøvbar.

Slik som rettstilstanden er nå er det ikke lett å bevise hva en person har fått veiledning om og hvor mye veiledning han har fått.

En klageadgang og mulighet til å få et vedtak overprøvd kan styrke rettssikkerheten til en svak gruppe. Da det vil gi vedkommende rett til å klage på manglende avgjørelse, avslag, innvilgelse, manglende iverksettelse og stans av veiledningen

Dersom lovgiver bestemmer seg for at det skal fattes vedtak om avgjørelse om veiledning, bør lovgiver se på muligheten for om det bør skilles mellom ulike typer spørsmål det skal veiledes om. Slik at ikke alle typer avgjørelser om veiledning omfattes.

Etter stnavl. § 1 er formålet med loven å ”bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet”

Formålsbestemmelsen viser hvilke grunnleggende verdier loven bygger på, og som kommunen skal fremme⁵⁸. Innholdet i en bestemmelse skal alltid tolkes i overenstemmelse med lovens formål.

Det kan tenkes at et enkeltvedtak om råd og veiledning kan være med på å styrke lovens formål, fordi et enkeltvedtak fører med seg rettigheter som kan være med på å styrke rettssikkerheten til den enkelte.

Det kan være både fordeler og ulemper ved at avgjørelse om veiledning fattes ved et enkeltvedtak.

⁵⁸ Kjellevold (2012) side 18

Mennesker som er i en vanskelig livssituasjon kan føle at det å måtte få et vedtak om at de har rett til veiledning, blir for formelt noe som kan føre til at de vegrer seg mot å ta kontakt med NAV.

Det at veiledning skjer gjennom en avgjørelse som fattes som enkeltvedtak kan være med på å hindre at mennesker som har behov for veiledning tar kontakt. Mennesker som er i en vanskelig situasjon kan ha barrierer som hindrer de i å ta kontakt med NAV. Undersøkelser har vist at "selv overfor et meget aktivt oppsøkende rettshjelpstiltak eksisterer "barrierer" som hindrer tilbudene i å nå frem; barrierer som ikke eksisterer, eller i hvert fall ikke eksisterer i samme grad, "oppover" i samfunnsstrukturen"⁵⁹.

Dersom det må treffes et enkeltvedtak for å få råd og veiledning etter stnav. § 17 kan dette føre til at de som har behov for det føler at det er en høyere terskel for å ta kontakt med NAV. Dette fører da til at mennesker som befinner seg i en vanskelig livssituasjon kan få større betenkelighet med å ta kontakt.

Dersom de har et spørsmål omfatter mer personlige forhold og havner inn under veiledning etter fvl. § 17 kan de for eksempel ikke bare ta en telefon til NAV for å få svar på spørsmålet, da det må en større prosess til. Selv om de ringer til NAV for å stille spørsmålet, kan det hende at de ikke har evne til å følge opp saken videre, ved å komme på NAV-kontoret for å få veiledning. Dette fordi det kan være en høyere terskel for å møte opp på NAV-kontoret for en rådgivningstime enn å få veiledning over telefonen.

Det overordnede målet med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er at den skal være et sikkerhetsnett for de mest vanskeligstilte⁶⁰. Dette er et formål som kan tale både for og i mot at veiledning gjennom et enkeltvedtak føre til at mennesker som har behov for det får mer kontroll over den prosessen som skjer hos NAV. Dette fordi igjennom et vedtak kan vedkommende lettere få en oversikt over hvilke veiledning han har fått innvilget. Da vedtaket inneholder informasjon om at han er innvilget veiledning, vedtaket trenger ikke å inneholde informasjon om hvor mye veiledning han har blitt innvilget og hva slags veiledning det er, men i enkelte tilfeller kan det likevel inneholde slik informasjon.

⁵⁹ Eidesen, Eskeland og Mathiesen, *Retts hjelp og samfunnsstruktur* (1975), skrevet av Thomas Mathiesen, kap. 7 side. 189

⁶⁰ Kjellevold (2012) side. 18

Dersom NAV nekter å gi veiledning etter stnavl. § 17 vil dette kunne medføre at vedkommende ikke får hjelp til å komme seg ut av den vanskelige situasjonen vedkommende har kommet opp i.

Det kan dermed medføre at vedkommende ikke får en plass å bo eller ikke har penger til mat fordi vedkommende har alvorlige økonomiske problemer.

Ved vurderingen av om veiledning burde være et enkeltvedtak er det også viktig å tenke på effektivitetshensyn. Dersom NAV må fatte vedtak for å gi veiledning er dette noe som vil kunne medføre at det tar lengre tid å få hjelp, ved at saksforberedelsen ved et enkeltvedtak tar lengre tid og kompliserer prosessen.

En mer komplisert prosess vil også føre til at NAV må bruke mer tid og ressurser, noe som vil gjøre veiledningsprosessen dyrere for NAV.

Dersom veiledning etter stnavl. § 17 blir regnet som et enkeltvedtak vil dette styrke rettssikkerheten for en gruppe som allerede er svak. Dette fordi dersom vedkommende ikke får veiledning fra NAV kan dette få store konsekvenser for vedkommende.

Veiledningen som NAV gir etter stnavl. § 17 omhandler grunnleggende behov. De rettighetene loven skal sikre er overfor de som befinner seg i en vanskelig livssituasjon, de rettighetene loven gi skal være samfunnets siste sikkerhetsnett. Dette medfører at det er svært viktig å sikre at de som har behov for hjelp, får den. Når behovet for hjelp er så avgjørende for personens fremtid kan det trekke i retning av at retten til råd og veiledning burde sikres gjennom at NAV skal fatte vedtak om det.

Ett interessant spørsmål er om det er større grunn til å la reglene for enkeltvedtak få anvendelse når rådgivningen står for seg selv, uten tilknytning til for eksempel en søknad om stønad.

Dersom vedkommende har søkt på en stønad så kommer reglene for enkeltvedtak til anvendelse fordi avgjørelse som angår om vedkommende skal få søknaden innvilget eller ikke regnes om et enkeltvedtak.

Ved en søknad om en stønad blir saken behandlet etter reglene om saksbehandling i forvaltningsloven. Vedkommende søker får dermed rett til blant annet forhåndsvarsling, innsyn begrunnelse osv. Disse rettighetene får ikke vedkommende når veiledningen står alene.

Det kan derfor være et større behov for at reglen for enkeltvedtak får anvendelse når veiledningen står alene.

3.4. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 4 tredje ledd første punktum sier at “Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet”.

Veiledningsplikten NAV har gjelder overfor både arbeidsgiver og arbeidstaker. Det betyr at NAV skal gi råd og veiledning overfor arbeidsgiver som går på hvordan arbeidsgiver kan legge til rette for og hindre sykefravær

NAV skal også gi veiledning til arbeidstaker som går på hvordan vedkommende skal kunne unngå å bli sykemeldt og holde seg i arbeid.

NAV-loven § 1 lyder “Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.”

Veiledningen som blir gitt etter NAV-loven § 4 skal være med på å bygge opp under lovens formål. Der veiledningen som blir gitt skal være med på å sikre den enkelte arbeidstaker sosial og økonomisk trygghet. Ved at veiledningen har fokus på å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet.

4. Avslutning

NAV sin veiledningsplikt er viktig i forhold til Norges velferdspolitik. For at velferdsstaten skal fungere optimalt overfor borgerne er det viktig at borgerne får kunnskap om tjenester og ytelser de kan ha rett på.

Dersom NAV ikke hadde hatt en plikt til å veilede borgerne, ville dette fått som konsekvens at ikke alle ville kunne hevde sin rett. Dette fordi det hadde blitt juristene sin jobb å veilede borgerne om hvilke rettigheter de hadde i kontakt med NAV.

Dersom det hadde vært juristen sin oppgave å veilede, ville borgerne måtte bruke penger på juridiske bistand for å få kunnskap om sine rettigheter og hvordan vedkommende skulle hevde sin rett. Ikke alle vil ha økonomi til å kunne få juridisk bistand fra en jurist.

Det ville få som konsekvens at bare de som hadde mulighet til å betale ville fått hjelp. Det er ofte mennesker som er kommet i en vanskelig livssituasjon som trenger hjelp fra NAV, disse menneskene vil ofte ikke ha midler til å få bistand fra jurister.

Det å ikke få veiledning fra forvaltningen vil stride i mot hensikten bak velferdsstatens, som er at staten skal sikre velferden til borgerne. Det vil også stride i mot de lovene som NAV skal forvalte. Det kan også gå i mot rettsfølelsen til mange. Dette fordi det er borgerne som finansierer velferdsstaten igjennom at de betaler skatter og avgifter.

Det at NAV har en lovpålagt veiledningsplikt er med på å sikre rettssikkerheten til borgerne.

Fordi veiledningsplikten er lovfestet og ikke bare et rettslig prinsipp fører det til at det blir en tilnærmet lik praksis på de ulike NAV-kontorene. Dette er med på å sikre at like tilfeller blir behandlet likt. Det er også med på å sikre at uansett hvilket NAV-kontor man oppsøker så skal veiledningen som blir gitt være tilnærmet lik.

Det har blitt utført rettshjelpsundersøkelser som konkluderer med at det er et stort udekket rettshjelpsbehov. I følge Jon T Johnsen er behovet for rettshjelp spesielt stor

innenfor ressurslovgivningen⁶¹. I følge Johnsen er det største behovet for rettshjelp knyttet til de offentligrettslige reglene som skal fordele de materielle ressursene og sørge for at ulikhetene i samfunnet blir utjevnet. Som en konsekvens av det udekkede behovet for rettshjelp er velferdslovgivningen minst effektiv overfor de svake gruppene i samfunnet og det er disse gruppene som har størst behov for å få rettshjelp.⁶²

I 2007 undersøkte sivilombudsmannen av eget tiltak om NAV overholder veilednings- og opplysningsplikten overfor borgere med nedsatt funksjonsevne⁶³. Ombudsmannen konkluderte med at NAV står overfor store utfordringer når det gjelder overholdelse av informasjonsplikten og veiledningsplikten overfor funksjonshemmede.

NAV sin veiledningsplikt er viktig i forhold til å sikre at alle få tilgang til tjenestene og ytelsene som NAV forvalter. For at det skal bli en realitet må alle som kommer i kontakt med NAV får veiledning tilpasset den enkeltes behov.

⁶¹ Jon T Johnsen, *Retten til juridisk bistand – en rettspolitisk studie*, 1987 s. 378

⁶² Jon T Johnsen (1987) s. 381

⁶³ Sivilombudsmannen, sak 2007/713

5. Litteraturliste

Lover

Årstall	Dato	Navn
1962	Lov av 22. juni 1962 nr. 8	Lov om stortingets ombudsmann for forvaltningen(sivilombudsmannsloven)
1964	Lov av 5. juni 1964 nr. 2	Lov om sosial omsorg (opphevet lov)
1967	Lov av 10 feb. 1967	Lov om behandlingsmåten i Forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)
1991	Lov av 13 des.1991 nr. 81	Lov om sosiale tjenester mv. (sosialtjenesteloven)(opphevet lov)
1992	Lov av 17 juli 1992 nr. 99	Lov om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven)
2004	Lov av 10 des. 2004 nr. 76	Lov om arbeidsmarkedstjenester
2006	Lov av 16. juni 2006 nr. 20	Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven)
2009	Lov av 18. des 2009 nr. 131	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og Velferdsforvaltningen (stnavl.)

Bøker mv.

Forfatter	Tittel	Utgave	Årstall
Andenæs og Sandberg	Sosialrett	6. Utgave	2003
Aschehoug og Gyldendals	Store norske leksikon	4. Utgave	2006
Bernt og Rasmussen	Frihagens forvaltningsrett, Bind 1		2003
Eckhoff og Smith	Forvaltningsrett	9. Utgave	2010
Eidesen, Eskeland og Mathiesen	Retts hjelp og samfunnsstruktur		1975
Gisle, Jon	Jusleksikon, kunnskapsforlaget	3. Utgave	2007
Graver, Hans Petter	Forvaltningsprosessen – lærebok i prosessen om forvaltningens saksbehandling		1996
Graver, Hans Petter	Alminnelig forvaltningsrett	3. Utgave	2007
Johnsen, Jon T	Retten til juridisk bistand- - en rettspolitisk studie		1987
Kjellevold, Alice	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med kommentarer		2012
Kjønstad, Asbjørn mfl.	Sosiale trygghet og rettssikkerhet –Under sosialtjenesteloven og barneverntjenesten	2. Utgave	2000
Sandene, Erling	Samfunn, rett og rettferdighet – festskrift		

Statlige dokumenter mv.

Årstall	Dokument	Navn
1958	innstilling	Innstilling fra komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (forvaltningskomiteen). Komiteen oppnevnt 5. oktober 1951, innstilling avgitt 13 mars 1958. Utgiver er justis- og politidepartementet 1958 til informasjonens pris
1990-1991	Ot.prp.nr 29	Om lov om sosiale tjenester
1993-1994	Ot. Prp. Nr. 75	Om lov om endring i forvaltningsloven mv.
1994	NOU 1994:17	Til informasjonens pris
2001-2002	Budsjett-innst. S nr. 11	
2004	NOU 2004:13	En ny arbeids- og velferdsforvaltning
2004-2005	St.pr. nr. 46	Ny arbeids- og velferdsforvaltning
2005-2006	Ot.prp. nr. 47	Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
		Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Rundskriv mv.

År	Nummer	Navn
2012	Hovernr. 35	Lov om sosiale tjenester i NAV

Veileder til sosialtjenesteloven § 17, Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning? Utgitt av arbeids- og velferdsdirektoratet

Nettdokumenter

Link	Dato
https://www.nav.no/Om+NAV/NAV	24.01.14
http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/nav-reformen/arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669	30.01.14
http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/tema/velferdspolitik/nav-reformen/nav-reformen-organisering-og-innhold.html?id=606543	30.01.14
https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Forvaltningsloven+-+Saksbehandlingsrundskriv+-+Kapittel+III.+Alminnelige+regler+om+saksbehandlingen.169425.cms	06.02.14

Forvaltningsloven – Saksbehandlingsrundskriv :

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Forvaltningsloven+-+Saksbehandlingsrundskriv+-+Kapittel+III.+Alminnelige+regler+om+saksbehandlingen.169425.cm>
s

10.02.14

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Instans	Saksnummer
Sivilombudsmannen	Sak 2011/564
Sivilombudsmannen	Sak 2009/2869
Sivilombudsmannen	Sak 2007/713

Rettspraksis

Høyesterett	Rt-1997-1784
-------------	--------------