

UiO : **Det juridiske fakultet**

Veiledningsplikstens innhold etter NAV-reformen

Kandidatnummer: 756

Leveringsfrist: 25.11.2016

Antall ord: 16028



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema i oppgaven.....	1
1.2	Kort om NAV Reformen.....	2
1.3	Hvorfor brukeren trenger å kjenne til de materielle reglene eller veiledning?	2
1.4	Hensyn ved saksbehandlingen i NAV	3
1.4.1	Rettssikkerhet	3
1.4.2	Legalitet.....	4
1.4.3	God forvaltningsskikk	5
1.4.4	Forsvarlig saksbehandling	6
1.4.5	Kontradiksjon prinsippet	8
1.4.6	Reelle hensyn.....	8
2	JURIDISK METODE OG RETTSKILDER.....	9
2.1	Innledning	9
2.1.1	Lovtekst og forarbeider	9
2.1.2	Praksis fra Trygderetten.....	10
2.1.3	NAVs uttalelser (rundskriv)	10
2.1.4	Sivilombudsmannen	10
2.2	Forvaltningslovens sammenheng med saksbehandlingsregler i særlovene	11
3	VEILEDNINGSPLIKTEN.....	15
3.1	Innledning	15
3.2	Hvilke fagområder er det NAV skal veilede?.....	15
3.3	Hvem skal gis veiledning?	20
3.3.1	Hvem som er «part»?.....	20
3.3.2	Andre interesserte	21
3.4	Hvem er pålagt veiledningsplikten?.....	24
3.5	Veiledningspliktens omfang	24
3.5.1	Hvor omfattende skal veiledning gis?	24
4	INNHALDET I PLIKTEN.....	26
4.1	Innledning	26
4.1.1	Brukernes behov for veiledning	26
4.1.2	NAVs vurdering etter «Eget tiltak».....	30
4.1.3	«etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partenes forhold gir grunn til det».....	33

4.1.4	«konkrete tilfeller»	35
4.2	Hvordan skal NAVs veiledning gis?.....	36
4.2.1	Parter med motstridende interesser.....	36
4.2.2	Kan NAV kreve betaling for veiledning?.....	37
5	UNDERRETNING OM ENKELTVEDTAK	38
6	MISLIGHOLD AV VEILEDNINGSPLIKTEN	40
6.1	Innledning	40
6.2	Klagebehandling	40
6.2.1	NAV Klageinstans	40
6.2.2	Trygderetten.....	41
6.2.3	Domstolene.....	41
7	ERSTATNING FRA NAV	42
8	AVSLUTNING.....	44
9	LITTERATURLISTE	45
9.1	Lover	45
9.2	Bøker.....	45
9.3	Forskrifter.....	45
9.4	Statlige dokumenter	45
9.5	Rundskriv	45
9.6	Rettspraksis	46
	Rt.1997 s 1019	46
9.7	Lovavdelingens uttalelser	46
9.8	Uttalelser fra Sivilombudsmannen.....	46
9.9	Nettadresse.....	46

1 Innledning

1.1 Tema i oppgaven

Tema i denne oppgaven omhandler innholdet av veiledningsplikten i NAV. Det er mange brukere som ønsker å få vite hvilke rettigheter de har, hvilke stønader de har krav på og hvordan de går frem i søknadsprosessen. I oppgaven kommer jeg til å gi en redegjørelse for reglene i forvaltningsloven § 11 av 10. februar 1967 som NAV følger. Denne bestemmelsen forutsetter at NAV har en alminnelig veiledningsplikt overfor brukerne sine. Forvaltningslovens § 11 slår fast som et generelt prinsipp at forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningsplikten skal være «å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte» Etter forespørsel fra en bruker skal forvaltningsorganet gi veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis, om regler for saksbehandlingen, særlig om brukers rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. NAV skal også om mulig veilede om omstendigheter som er av stor betydning for resultatet.¹

NAV's veiledningsplikt er også regulert i andre lovbestemmelser som for eksempel lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 § 17, NAV-loven (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) av 16. juni 2006 nr 20 § 4. Folketrygdloven av 28 februar 1997 nr. 19, har ikke egne bestemmelser om veiledningsplikt, men inneholder saksbehandlingsregler i trygdesaker regulert i kapittel 21. NAV's veiledningsplikt er også presisert i forskriften kapittel 2 av 15 desember 2006 nr. 1456. Jeg kommer til å bruke disse lovene i oppgaven og det avgrenses mot andre lover som har liten betydning for veiledningsplikten.

Jeg har valgt denne oppgaven fordi jeg mener at veiledningsplikten er svært viktig for brukere som er i daglig kontakt med NAV. Det er mange brukere som har kommet opp i situasjoner der de har behov for veiledning om sine rettigheter og plikter. Det er svært viktig at brukerne får riktig veiledning slik at stønader eller ytelser ikke går tapt. Det finnes også tilfeller der veiledningsplikten blir brudd, slik at dette fører til flere sanksjoner. Jeg kommer også til å se på hva som skjer når veiledningsplikten blir brudd og hvilke sanksjoner dette medfører.

¹ http://www.jusleksikon.no/wiki/Forvaltningsloven#Forvaltningen_allminnelige_veiledningsplikt

1.2 Kort om NAV Reformen

NAV-reformen er etablert den 3 juli 2006, og er den største velferdsreformen, hvor kommune og stat samarbeider om å levere tjenester til innbyggere.² Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV-loven av 16 juni 2006 nr.20 regulerer NAVs virksomhet. Et hovedformål for virksomheten er at flere skal være i arbeid eller aktiv virksomhet og færre ha trygd eller stønad som en hovedkilde til å forsørge seg.³

Loven skal legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning som tilpasser den enkeltes og arbeidslivets behov. Loven er basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedstjenesteloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen jf NAV-loven § 1.

NAV skal være tilgjengelig, oppdatert og operativ med ressurser og kompetanse til å oppmuntre, gi veiledning og individuelle tilbud og formidling.⁴ Ved opprettelsen av NAV-reformen ble det sagt at kontorene skal være det samlede kontaktstedet slik at brukere skal få et sted å henvende seg til.⁵

NAV-loven sier at alle som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser jf § 15. NAV-reformen omfatter administreringen av både statlige trygdeytelser og kommunale sosiale tjenester.⁶ Det betyr at brukere kan få veiledning også om økonomisk stønad til livsopphold, kvalifikasjonsprogram og kvalifikasjonsstønad.⁷

1.3 Hvorfor brukeren trenger å kjenne til de materielle reglene eller veiledning?

Alle har rett til en yttelse når lovens vilkår er oppfylt, faktisk så er det slik at brukeren får det han har krav på. Ingen skal utsettes for restriksjoner eller tvang uten at det er tillatt etter reglene. Dette betegnes gjerne rettsriktighet etter normene. Det betyr ikke at loven alltid følges opp. Årsakene til dette kan være mange, vedkommende vet ikke hva han har krav på, ansatte i NAV kan ha forstått bestemmelsene feil eller de kan ha lagt vekt på ulike praksis når det gjelder lovtolkning og utøvelse av skjønn.

Et viktig hensyn i rettsstaten er å sikre rettsriktighet ved de offentlige avgjørelser i forhold til borgerne. Dette gjøres for eksempel ved å utforme de materielle reglene mest mulig entydig,

² <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>

³ Ot.prp.nr 47 (2005-2006) side 5

⁴ Ot.prp.nr 47 (2005-2006) side 10

⁵ Ot.prp.nr 47 (2005-2006) side 5

⁶ Asbjørn Kjørstad Innføring i trygderett 4.utgave 2009 side 28

⁷ Kjørstad (2009) side 28

ved å innføre betryggende krav til saksbehandlingen, ved å stille krav til høy kompetanse til dem som skal fatte vedtak.⁸

NAV's ansatte har daglig ansvar for å behandle eller avgjøre saker som angår private personer, for eksempel krav på stønader i arbeids og velfredsforvaltningen NAV. I disse situasjonene hvor vedkommende har en forvalterrolle vil saksbehandlingsreglene søkes ivaretatt. Dette innebærer at det er helt nødvendig at vedkommende har god kjennskap til reglene.

Ansatte vil ha en oppgave å hjelpe brukere til å finne frem i systemet, for eksempel til NAV's mange stønadsformer og til ulike behandlinger, rådgivning eller omsorgstilbud. Brukere kan for eksempel trenge hjelp til å få innsyn i saken, til å få en begrunnelse for et avslag eller hjelp med å skrive en klage. I disse situasjoner blir veileder nødt til å ha god kjennskap til de prosessuelle reglene.⁹

Forvaltningen og NAV er i stadig utvikling og det fører til at regelens omfang og forandring gjør det vanskelig for brukere for å holde rede på sine rettigheter og plikter. På grunn av manglende kunnskaper på sine rettigheter og plikter, lite kjennskap om hvor man skal henvende seg til, fører til at brukere får ikke de ytelser som de egentlig har krav på. I de tilfeller der brukere blir feilinformert kan det også føre til pliktbrudd. En bruker har krav på å få se dokumenter og få kopi av dem jf forvaltningslovens kapittel 13, reglene om partsoffentlighet kapittel 17.

1.4 Hensyn ved saksbehandlingen i NAV

1.4.1 Rettssikkerhet

Utrykket rettssikkerhet er sentralt innenfor forvaltningsretten. Man skal altså kunne beskyttes fra urettmessige inngrep fra det offentlige.¹⁰ Utrykket rettssikkerhet deles gjerne i to, materiell rettssikkerhet og prosessuell rettssikkerhet. NAV skal altså veilede brukerne om både de prosessuelle bestemmelsene og materielle bestemmelsene.

1.4.1.1 Prosessuell rettssikkerhet

Veiledningsplikten er altså en prosessuell bestemmelse. Saksbehandlingen i NAV må være slik at det bringes et betryggende beslutningsgrunnlag. Brukerne må kunne føle seg at saken er

⁸ Asbjørn Kjønstad Aslak Syse Velfredsrett II 4.utgave 2012 side 61-62

⁹ Asbjørn Kjønstad Aslak Syse Velfredsrett II 4.utgave 2012 side 62

¹⁰ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett (2010) 2.utgave Bind 1 side 46-47

grundig opplyst, at partene i en sak får uttale seg, og at brukerne skal kunne ivareta sine interesser.¹¹

Veiledningen i NAV skal være av en god kvalitet slik at brukerne ikke utsettes for unødige eller urimelige påkjenninger. Veilederens arroganse skal ikke kunne gå utover brukeren, man skal kunne føle seg trygg når man møter opp på et NAV kontor.¹²

Brukerne skal få den nødvendige hjelpen fra NAV, samt veiledning under saksens gang.¹³

NAV skal gi veiledninger og fatte beslutninger ut ifra en hensynsfull saksbehandling. Ved siden av den hensynsfulle saksbehandling kommer også kravet om å unngå umyndiggjøring.

Jan Fridthjof Bernt skriver at «borgeren skal ikke føle seg som en gjenstand, fullstendig fremmedgjort med hensyn til prosesser som hun eller han ikke har forståelse eller innflytelse over, men skal informeres og gis anledning til å uttale seg som part i saken».¹⁴

1.4.1.2 Materielle rettssikkerhet

Den materielle rettssikkerheten går ut på at det er en overordnet krav vi vil stille til forvaltningsvedtakets innhold. Den materielle rettssikkerheten innebærer at NAV skal treffe vedtak etter hjemmel i lov og at den er fattet i samsvar med gjeldende rett. Materielle sikkerhetskrav finner vi i Grunnloven. Det stilles et krav til Lovgiver om å respektere borgernes behov for å kunne forutberegne sin rettsituasjon.¹⁵

1.4.2 Legalitet

Legalitetsprinsippet er det sentrale fundamentet for domstolenes kontroll med forvaltningen, og er i utgangspunktet en kontroll med forvaltningsavgjørelsers lovlighet i vid forstand.¹⁶ Graver sier at «legalitetskravet er dermed et kjernepunkt både i den samfunnsmessige styringen med forvaltningen som utøves av Stortinget i kraft av loven, og i den beskyttelse av borgernes rettsstilling som utøves av domstolene på grunnlag av loven».¹⁷ Kravet til legalitetsprinsippet inngår i kravet til materielle rettssikkerhet. Legalitetsprinsippet slår fast at forvaltningen må ha hjemmel

¹¹ Bernt og Rasmussen (2010) side 46-47

¹² Bernt og Rasmussen (2010) side 46-47

¹³ Bernt og Rasmussen (2010) side 46-47

¹⁴ Bernt og Rasmussen (2010) side 48

¹⁵ Bernt og Rasmussen (2010) side 51

¹⁶ Hans Petter Graver Alminnelig Forvaltningsrett 4. utgave (2015) side 79

¹⁷ Graver (2015) side 79

i lov til å utøve myndighet, det betyr at ved større inngrep så er det strengere krav til klar lov-hjemmel.¹⁸

Legalitetsprinsippkravet kan deles i tre elementer. Den første er altså at det stilles krav til NAV om å utlede sin kompetanse fra loven, det betyr at NAV kan ikke selv på sin egen hånd fastsette sin kompetanse.¹⁹ Den andre kravet er at NAVs opptreden må være innenfor rammen av loven, eller rettmessig i videre forstand. Dette innebærer at kravet kan uttrykkes som et utslag av lex superior prinsippet. Lex superior prinsippet innebærer at NAV er bundet av bestemmelser som er av høyere rang enn dem NAV selv utsteder, for eksempel rundskrivet. NAV må altså holde seg innenfor de rettslige rammer som settes av lov, sedvane, eller ulovfestede prinsipper.²⁰ Det tredje kravet som nevnt ovenfor innebærer at inngrep som NAV foretar overfor brukere må skje ved hjemmel i formell lov.

1.4.3 God forvaltningsskikk

Saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven bygget opprinnelig på ulovfestede prinsipper for god saksbehandling. Disse ble utviklet gjennom praksis og dels analogier fra lovene om domstolsbehandling. Reglene om saksbehandling er nå nedfelt i lov og forskrift. Av den grunn har de ulovfestede prinsipper blitt begrenset.²¹

Det hører for eksempel til god forvaltningsskikk å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold, ta kopi av brev og sørge for slik journalføring og arkivering at man kan holde rede på hva man har gjort.²²

Disse kravene ligger til grunn for blant annet veiledningsplikten i fvl § 11 og reglene om utredningsplikten etter fvl § 17.

Det hører også til god forvaltningsskikk å være rask, hensynsfull slik at bruker får den informasjon som trengs for å ivareta sine interesser på en best mulig måte. Veilederne i NAV skal sørge for at brukeren blir veiledet om rettigheter som brukeren viser interesser for eller har krav på, samt påse på at bruker forstår innholdet i en sak.

Når for eksempel en bruker møter opp på et NAV kontor, skal veileder høre på hva bruker har å si, hvilke behov han har krav på, hvilke forventinger han har, hvilke interesser er det han har.

¹⁸ Graver (2015) side 80

¹⁹ Graver (2015) side 80

²⁰ Graver (2015) side 80

²¹ Bernt Rasmussen (2010) side 183

²² Torstein Eckhoff Eivind Smith Forvaltningsrett 9.utgave 2009 side 212

Forvaltningsforskriften inneholder bestemmelser som utfyller og presiserer fra forvaltningsloven jf forvaltningslovsforskriften § 1.

1.4.4 Forsvarlig saksbehandling

Forsvarlig saksbehandling er et av de grunnleggende krav til forvaltningen når den skal treffe avgjørelser. Dette kravet regnes som en ulovfestet regel som supplerer de lovfestede krav til saksbehandlingen i forvaltningsloven og andre lover.²³

Forvaltningslovens § 11 hovedformål er å oppnå en forsvarlig saksbehandling i forvaltningen. NAV skal følge de retningslinjer som er gitt for å oppnå en riktig veiledning og saksbehandling for brukerne.

Rt 1997 s. 1019 handlet om anvendelse av en regel i domstoloven § 215 som ga domstolen anledning til ilegge en advokat rettergangsbot uten at han fikk anledning til å uttale seg om spørsmålet. Lagmannsretten har uttalt at «etter lagmannsrettens oppfatning må det ved ileggelse av rettergangsstraff på samme måte som ved en annen rettergang legges til grunn som et generelt prinsipp at saksbehandlingen må være forsvarlig. At ingen skal kunne dømmes uten å bli hørt, er et fundamentalt rettssikkerhetsideal, og normalt bør saksbehandlingen ikke anses å tilfredsstillende det krav til rettferdig rettergang som de forannevnte konvensjonsbestemmelser stiller, dersom ikke domfelte har fått anledning å uttale seg. Når det gjelder spørsmålet om rettergangsstraff etter domstoloven § 202 første og annet ledd, hvor det er spørsmål om det er anlagt søksmål åpenbart uten grunn, har så vel parten som prosessfullmektigen under hovedforhandlingen hatt anledning til å redegjøre for søksmålet og begrunne sine anførsler. I så henseende har så vel parten som prosessfullmektigen forklart seg under hovedforhandlingen, og det er derfor ikke behov ut fra kravet til rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling at vedkommende gis anledning til å uttale seg om forholdet på ny etter at spørsmålet om rettergangsstraff etter domstolsloven § 202 første og annet ledd er tatt opp med vedkommende». Avgjørelsene ble opphevet da rettergangsbot ikke burde være ilagt uten at vedkommende var blitt varslet og gitt adgang til å uttale seg. Bestemmelsen i domstoloven § 215 måtte forstås i lys av den utvikling som er skjedd i synet på de krav som ut fra rettssikkerhetsmessige hensyn må stilles til en forsvarlig saksbehandling, og en utvikling som eksempelvis er nedfelt i forvaltningslovens § 16 med krav om forhåndsvarsel før vedtak treffes jf også reglene om partsøffentlighet.²⁴

²³ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 88

²⁴ Rt. 1997 s. 1019

På NAV sitt område er det meget viktig at en bruker har mulighet til å uttale seg og ivareta sine interesser. Det ligger også i forsvarlighetskravet at NAV skal opplyse saken så godt som mulig før et vedtak treffes. Dersom NAV bryter de grunnleggende prinsipper om forsvarlig saksbehandling, for eksempel å ikke opplyse om forhold som er viktige før et vedtak treffes, så kan det føre til at avgjørelsen blir ugyldig grunnet saksbehandlingsfeil.²⁵

En slik informasjonsplikt er også nedfelt i lov, jf fvl § 17.

De vurderinger NAV foretar skal være forsvarlige, de skal blant annet tenke over sakens forskjellige sider og avveininger på de forskjellige momenter mot hverandre på en forsvarlig måte. Kjernen i kravet til en forsvarlig saksbehandling er et søkelys på individets stilling i forvaltningsprosessen.²⁶

Sivilombudsmannens sak 2011-564, handlet om kravet til forsvarlig saksbehandling og kontradiksjon. Sakens faktum gikk ut på at det veterinærmedisinske rettsråd konkluderte med at en veterinær hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt etter at en storkobbe døde under et angrep. Veterinæren mente at uttalelsen var preget av saksbehandlingsfeil, og at rettsrådet hadde gått utenfor sitt mandat. Sivilombudsmannen kom til at rettsrådets behandling av saken ikke var i samsvar med kravet til forsvarlig saksbehandling. Sivilombudsmannen mente at rådet har gått ut over sine oppgaver da det uttalte at A hadde handlet erstatningsbetingende uaktsomt. Av den grunn har Sivilombudsmannen bedt om sakens behandling på nytt og en vurdering av retningslinjene for rådets saksbehandling fra Landbruks- og matdepartementet. Rettsrådet har opphevet sin uttalelse.

Sivilombudsmannen har videre uttalt at brukerne i en sak skal kunne stole på NAVs veiledning og informasjonen de får. Det er et grunnleggende krav at saksbehandlingen ved NAV skal være forsvarlig. Partene skal være trygge på at de får nødvendig informasjon og at saken skal være godt begrunnet. Medlemmet skal ha fått den muligheten til å uttale seg, få varsel og innsyn i saken.²⁷

Hans Petter Graver skriver blant annet at «bevissthet om de grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling er nødvendig for at forvaltningens tjenestemenn skal få de nødvendige kunnskaper og de rette holdninger for å ivareta kravene i det daglige arbeidet».²⁸

²⁵ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 88

²⁶ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 88-89

²⁷ Sivilombudsmannen sak 2011/564

²⁸ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 89-90

1.4.5 Kontradiksjon prinsippet

Kontradiksjon innebærer at NAV skal gi mulighet til brukere å bevare sine interesser og forsvare sine rettigheter.²⁹ Prinsippet innebærer at brukere i NAV skal ha den muligheten til å motsi argumenter og påstander om faktiske forhold som er trukket inn i saken.³⁰

Det er særlig viktig at brukere har tillit og respekt til NAVs veiledning, slik at den ikke blir motarbeidet og sabotert.³¹ Kontradiksjon prinsippet ble også omtalt i Sivilombudsmannens sak som følger.

I Sivilombudsmannens sak som nevnt ovenfor i punkt 1.4.4, uttalte Sivilombudsmannen at reglene om utredning og kontradiksjon, samt betryggende og begrunnet vurdering av saksmaterialet er alle utslag av forsvarlighetskravet. Videre sier Sivilombudsmannen at kontradiksjon er en sentral rettsikkerhetsgaranti og en bærebjelke i prosessen for både domstolene og forvaltningen. Sivilombudsmannen sier at kontradiksjon innebærer at partene har rett til å bli hørt før en beslutning tas. Sivilombudsmannen understreker at «få- om noen har bedre forutsetninger for å kjenne hendelsesforløp enn de som har vært involvert i saken. Hensynet til å få saken best mulig opplyst tilsier derfor at partene får anledning til å påpeke på eventuelle feil eller uoverensstemmelser i angitt faktum. Det har også en verdi i seg selv at de som saken direkte gjelder, får anledning til å uttale seg. En slik uttalerett vil dessuten normalt øke tillitten til forvaltningsorganenes beslutninger eller uttalelser».³²

1.4.6 Reelle hensyn

For det første er hensynet til rettferdighet mellom de trygdede som man skal legge vekt på. For eksempel at like tilfeller behandles likt mellom brukerne. Hensynet til et rimelig resultat i en enkelt sak, hensynet til at NAV skal kunne kontrollere at trygden ikke misbrukes av brukere, og samfunnsøkonomiske hensyn.³³ Asbjørn Kjønstad sier at «de som praktiserer loven skal respektere at det er Stortinget som etter vår grunnlov har bevillingsmyndighet». Når man tar stilling til et trygderettslig spørsmål er det lov å legge en viss vekt på egne vurderinger, men ikke slik at man legger sitt syn opp mot lovens. Det er heller ikke tillatt at man legger større vekt på egne politiske meninger enn det lov, forskrift rettspraksis og trygderettspraksis sier.³⁴

²⁹ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 89

³⁰ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens forvaltningsrett Bind 1 2.utgave side 48

³¹ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 91

³² Sivilombudsmannen sak 2011-564

³³ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 56-57

³⁴ Kjønstad (2009) side 56-57

NAV skal være forsiktig å tolke folketrygdloven innskrenkende. På denne måten og slik tolkning kan føre til at brukere mister sine rettigheter og medføre at man lett forekommer i strid med legalitetsprinsippet. Man skal heller ikke tolke loven utvidende slik at loven kommer til gunst for brukere, da dette kan medføre at man kommer i strid med Stortingets bevillingsmyndighet. På trygderettens område er det meget viktig at man tar utgangspunkt i ordlyden og juridiske argumenter.³⁵

2 Juridisk metode og rettskilder

2.1 Innledning

Folketrygdloven har ikke egne bestemmelser om veiledningsplikt. Det betyr at Arbeids- og velferdsetatens veiledningsplikt (heretter NAV-loven) følger dermed forvaltningsloven.

Metodelære er læren om hvordan man resonerer seg svaret på et juridisk rettsspørsmål. Metodelære er viktig, fordi vi har mange i samfunnet som jobber daglig med å praktisere og håndheve rettsregler. Det er meget viktig at alle har en fellesoppfatning på hvordan man skal tenke, slik at vi opplever det som trygt at avgjørelsene har en viss grad av forutsigbarhet ved seg, og at like saker behandles likt.³⁶

2.1.1 Lovtekst og forarbeider

Lovteksten er den generelle skrevne rettsregel. Når man skal tolke lover, er utgangspunktet å ta lovens ordlyd etter naturlig språklig forståelse. Lovteksten er utgangspunktet når formelle lover skal tolkes samt ved forskrifter og grunnlovstolkning.³⁷ Trygdlovgivningen endres ofte, det vil si endringer i trygdlovgivningen eller at det kommer nye lover. Siden lovgivningen endres ofte så fører dette til at de trygderettslige kunnskaper foreldes fort.³⁸

Forarbeidene er også viktig når man skal tolke loven. I disse dokumentene finner man ofte veiledning om hvordan loven skal forstås. Jeg har brukt forarbeidene ofte i oppgaven og disse har vært til stor hjelp ved tolkningen for eksempel sosialtjenesteloven.

³⁵ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 57

³⁶ <http://studieweb.no/hva-er-metodelaere/>

³⁷ <http://www.jusleksikon.no/wiki/Lovtekst>

³⁸ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 45

2.1.2 Praksis fra Trygderetten

Asbjørn Kjønstad sier at «Trygderetten er et forvaltningsorgan, men med et sterkt domstols preg».³⁹ Trygderettens område omfatter vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter tygde- og pensjonslovgivningen. Trygderetten overprøver NAVs vedtak i trygdesaker. Det er sjelden man har uttalelser fra lovforarbeider og rettspraksis som kan gi veiledning om hvordan folke-trygdloven skal forstås, men mange spørsmål er blitt løst ved å legge størst vekt på Trygderettens kjennelser eller reelle hensyn. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) legger stor vekt på Trygderettens kjennelser.⁴⁰ Asbjørn Kjønstad sier at Trygderettens kjennelser må «tillegges ganske stor vekt».⁴¹ Hvor stor vekt man skal legge på en Trygderettens kjennelse, kommer blant annet om hvor mange medlemmer som satt i Trygderetten eller hvor langvarig, fast og konsekvent praksis er. Man må også legge vekt på om hvor grundig og gjennomarbeidet en kjennelse er.⁴² I noen tilfeller så er det slik at man må legge større vekt på kjennelser som har vært til gunst for medlemmene enn de kjennelser som har vært til ugunst.⁴³

2.1.3 NAVs uttalelser (rundskriv)

Arbeid- og velferdsdirektoratet har utarbeidet en rekke uttalelser (rundskriv). I rundskrivene kommenteres og fortolkes lovene og forskriftene. Asbjørn Kjønstad sier at «rundskrivene må ses som et ledd i den forvaltningsrettslige instruksjonsmyndigheten og den arbeidsrettslige styringsretten».⁴⁴ Rundskrivene er bindende for veiledere i NAV som bidrar til at praksisen i NAV blir ensartet.⁴⁵ Det er blitt undersøkt at rundskrivet er den mest brukte rettskilden, ved siden av lovteksten.⁴⁶

I denne oppgaven ser jeg ofte på hva rundskrivene sier om veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

2.1.4 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen opptrer på vegne av Stortinget.⁴⁷ Sivilombudsmannens oppgave er nedfelt i lov 22 juni 1962 nr 8, § 3. Formålet med Sivilombudsmannsloven er at Sivilombudsmannen

³⁹ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 50

⁴⁰ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 51-52

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 54

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 67

skal «søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene».⁴⁸

Sivilombudsmannen kan rett til å si sin mening om forhold som er under hans arbeidsområde jf Sivilombudsmannsloven § 10 første ledd.

Sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd sier at dersom Ombudsmannen «kommer til at en avgjørelse må anses ugyldig eller klart urimelig, eller klart strir mod god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette».

Sivilombudsmannen kan ikke omgjøre et vedtak, men det legges stor vekt på hans uttalelser.⁴⁹

Det er en del saker som kommer til Sivilombudsmannen, som for eksempel brudd på forvaltningslovens saksbehandlingsregler samt veiledningsplikten.⁵⁰ I denne oppgaven kommer jeg til å bruke Sivilombudsmannens uttalelser som tolkningsmomenter.

2.2 Forvaltningslovens sammenheng med saksbehandlingsregler i særlovene

Man må sondre mellom den alminnelige veiledningsplikt etter forvaltningslovens § 11 og spesielle veiledningsplikt som NAV plikter å gi etter særlovgivningen. Forvaltningslovens § 1 regulerer lovens virkeområde og bestemmer at NAV plikter å veilede når ikke annet bestemmes i eller i medhold av lov. Spesial lover på NAVs område lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 17 av Lov 18 des 2009 nr 131, ligningsloven § 3-1 av Lov 13 juni 1980 nr 24, og forvaltningslovens regler for eksempel forhåndsvarsling § 16, § 27 om underretning om vedtaket og opplysning om klageadgang.⁵¹

Veiledningsplikten som følger av særlovgivningen vil gå lenger enn veiledningsplikten i forvaltningslovens § 11.⁵²

Hvis særlovene inneholder bestemmelser om spørsmål som ikke er regulert i forvaltningsloven, vil begge lovers bestemmelser komme til anvendelse fullt ut.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 223

⁵² Ibid.

I tilfeller der særlovbestemmelser kommer i strid med en bestemmelse i forvaltningsloven, gis særlovene forrang.⁵³

Veiledningsplikten etter forvaltningsloven må suppleres også med andre bestemmelser om rådgivning, veiledning, og om å gi opplysninger. Disse bestemmelsene stiller også krav om å gi opplysning og veiledning til personer og familier i problematiske livssituasjoner jf bvl § 4-4 første ledd, som nevnt stnavl § 17, hol § 3-3 første ledd og pbrl.kap.3.⁵⁴

Folketrygdloven har ikke egne bestemmelser om veiledningsplikt. Arbeids- og velferdsetatens følger dermed av forvaltningsloven.⁵⁵ Folketrygdloven inneholder prosessuelle bestemmelser jf folketrygdlovens kapittel 21. Ftrl kapittel 21 inneholder bestemmelser om saksbehandling i trygdesaker, samt anke og klagebehandling m.m.

Sosialtjenesteloven inneholder bare få bestemmelser som regulerer saksbehandling jf stnavl kapittel 5. Forvaltningslovens generelle regler om saksbehandlingen kommer til anvendelse i saker etter de sosiale lover, jf stnavl § 41. Som nevnt går saksbehandlingsreglene i sosialtjenesteloven kapittel 5 foran ved motstrid.

Lov om sosialtjenesten i NAV er en av hoved lovene i NAV, og har nær sammenheng med andre sentrale lover og forskrifter i NAV.⁵⁶

Som nevnt ovenfor har folketrygdloven ingen særbestemmelse om veiledningsplikt, men det har stnavl som er nedfelt i § 17. Denne bestemmelsen slår fast at «kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer».

Forarbeidene til sosialtjenesteloven sier at «bestemmelsen omfatter alt fra den rutinemessig henvisning til personlig råd og veiledning og familiebehandling». Det forutsettes at veiledere har nødvendig skoling når det gjelder veiledning utover saksorienterte henvisninger. Ellers pålegger bestemmelsen ikke bestemte kvalifikasjonskrav eller utdanning for dem som skal veilede.⁵⁷

⁵³ Asbjørn Kjønstad Aslak Syse Velfredsrett II 4.utgave 2012 side 67

⁵⁴ Asbjørn Kjønstad Aslak Syse Velfredsrett II 4.utgave 2012 side 72

⁵⁵ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

⁵⁶ R35-00-A16

⁵⁷ Ot.prp.nr.29 (1990-1991)

NAV skal bidra til å oppnå formålsbestemmelsen jf sosialtjenesteloven § 1, som nevnt er opplysning, råd og veiledning en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. Hensikten med tjenesten er å løse sosiale og økonomiske problemer, og å forebygge at slike problemer oppstår.

Brukeren har rett til tjenesten uavhengig om han allerede har kommet i en vanskelig situasjon eller får, søker andre tjenester fra NAV.⁵⁸ Det er NAV selv som skal vurdere hvilke råd og veiledningsbehov den enkelte har, og dermed tilpasse tjeneste etter dette.⁵⁹

For eksempel dersom en bruker får oppsigelse fra jobben, i denne situasjonen har brukeren behov for veiledning om hvilke rettigheter han har krav på. Her er det aktuelt at brukeren får informasjon om hvordan han går frem får å søke om dagpenger eller eventuelt hvordan han søker om en ny jobb. Arbeidsledigheten vil påvirke brukeren økonomisk, derfor er det svært viktig at han får riktig veiledning i prosessen slik at bruker ikke risikerer å havne opp i en vanskelig situasjon.

Hjelp til selvhjelp er et grunnleggende prinsipp for tjenesten. Dette betyr at NAV skal hjelpe bruker med å overvinne den vanskelige situasjonen mot at bruker deltar aktivt i prosessen.⁶⁰

Bestemmelsen regulerer den individuelle tjenesten samt plikt til å gi en generell informasjon til befolkningen og å drive oppsøkende virksomhet til særskilte grupper dersom det er i samsvar med formålet.⁶¹

Bestemmelsen i § 17 annet punktum sier at «kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det». Her tolkes det som at NAV har plikt å henvise brukeren videre til et annet organ for å få veiledning, dersom NAV ikke har mulighet eller kompetanse for slik veiledning.

Som allerede nevnt går denne plikten videre enn veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, dette fordi bestemmelsen omfatter veiledning også i mer personlige spørsmål. Dette er slått fast i forarbeidene. Her står det at «sosialomsorgsloven pålegger imidlertid en mer omfattende veiledningsplikt enn forvaltningsloven idet bestemmelsen omfatter veiledning også i mer personlige spørsmål».⁶²

⁵⁸ R35-00-A16

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ot.prp.nr.29 (1990-1991)

Det er brukeren selv som må ta kontakt med NAV, dersom behov for veiledning foreligger. NAV kan også gi veiledning gjennom oppsøkende virksomhet dersom behov foreligger. Rundskrivet sier at dette kan være oppsøkende eller motiverende arbeid overfor ungdom som unndrar seg hjelp eller ikke selv søker jobb.⁶³ I slike tilfeller må man ta hensyn til brukerens rett til å verne om sin integritet og oftest er det sånn at en slik informasjon bør gis i form av en generell informasjon.⁶⁴

NAV-loven av Lov 16 juni 2006 nr.20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), inneholder også bestemmelse som regulerer veiledningsplikten. Formålet med NAV-loven er å legge til rette for en effektiv forvaltning i NAV. Forvaltningen skal være tilpasset den enkeltes behov basert på en helhetlig anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av NAV jf NAV-loven § 1.

Forarbeidene til NAV-loven sier at «formålsbestemmelsen gir uttrykk for at loven skal understøtte de overordnede formålene om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, tilpasse forvaltningen til brukerens behov, og skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.»⁶⁵

For eksempel brukere som er under aktivitet og får ytelser, stønader fra NAV, vil ha behov for veiledning om hvordan de går frem i søknadsprosessen, hvordan fylle ut et søknadsskjema om andre ytelser.

Forarbeidene slår fast at «forvaltningsloven § 11 gjelder.»⁶⁶ Forarbeidene henviser også til sosialtjenestelovens veiledningsplikt.⁶⁷

NAV-lovens § 15 regulerer veiledning til brukere. Bestemmelsens § 15 slår fast at «enhver som henvender seg til kontoret, har rett til informasjon om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser». Etter denne bestemmelsen har brukere rett til veiledning dersom de henvender seg til kontoret. Viser til eksempelet ovenfor.

Lov om arbeidsmarkedsloven har også egne prosessuelle bestemmelser som regulerer saksbehandlingen, jf kapittel 6. Forvaltningsloven gjelder også på dette området, jf arbeidsmarkedslovens § 14. Arbeidsmarkedsloven inneholder ingen bestemmelse som regulerer veiledning.

⁶³ R35-00-A16

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ot.prp.nr.47 (2005-2006)

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

3 Veiledningsplikten

3.1 Innledning

I det følgende kommer jeg til å skrive litt om hvorfor veiledningsplikten er viktig. Alle borgere er på en eller annen måte knyttet til et forvaltningsorgan. Alle kan være i en situasjon der vi har behov for å få hjelp fra et forvaltningsorgan eller ønsker å få det. Det er derfor viktig at veiledningen i NAV er av god kvalitet. Det er videre meget viktig at folk har kjennskap for om hva NAV som forvaltningsorgan arbeider med, hvilke typer saker de forvalter, hva slags avgjørelser de kan treffe, hvilke regler gjelder når man behandler en sak, og hvilken vekt legges det til grunn når man forvalter en sak. Vi kan ikke alltid forvente at folk flest har tilstrekkelig kunnskap om slike forhold. Derfor er det viktig at NAV gir veiledning av god kvalitet sånn at brukere skal kunne ivareta sine interesser og forutberegne og planlegge sin situasjon. En slik innsikt vil også kunne hjelpe NAV ved å gjøre dens arbeid enklere. En søknad som er riktig utfylt kan spare parter for klagesaker. Alle vil være av interesse for en riktig veiledning og til rett tid.⁶⁸

Sånn som jeg forstår er NAVs utøving av veiledningsplikten av stor betydning for brukere, fordi ytelser fra NAV erstatter hele eller deler av inntekten, og en unnlattelse eller uriktig veiledning kan føre til store konsekvenser for brukeren.

NAVs veiledning har en stor verdi for brukeren og en bruker som henvender seg til NAV har stort sett tillitt til veilederne og forventer om å få en riktig veiledning.

Hensynet bak den generelle veiledningsplikten er å sørge for at parten og andre interesserte gis adgang til å ivareta sine interesser eller behov i bestemte saker på best mulig måte.

3.2 Hvilke fagområder er det NAV skal veilede?

Fvl § 11 første ledd, slår fast at forvaltningsorganet har en alminnelig veiledningsplikt, og at denne plikten foreligger for organet «innenfor sitt område».

Forarbeidene sier ingenting om hvordan uttrykket «sitt saksområde skal tolkes». Ordlyden sikrer til at NAV plikter å veilede, å råde brukere, gi dem opplysninger i områder de behersker, samt områder de har kunnskap om. Uttrykket kan tolkes som at NAV plikter ikke å veilede eller opplyse om noe som ikke hører under sitt saksområde.

Det hører under hensynet til effektivitet at NAV bør vise forsiktighet med å informere på andre områder de har lite kjennskap til.

⁶⁸ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens forvaltningsrett Bind I 2.utgave side 185

For eksempel, NAV vil ikke kunne veilede en bruker innenfor strafferetten. Dette vil være utenfor NAVs område.

Spørsmålet er om hvilke typer saker skal NAV veilede? Forarbeidene slår fast at plikten gjelder alle typer saker uansett om saken munner ut i et vedtak eller ikke. Veiledningsplikten vil variere fra sakstype til sakstype.⁶⁹

Dersom en bruker henvender seg i NAV og har behov for veiledning som NAV ikke har kunnskap om, er det riktig at han blir henvist videre til et annet organ. En bruker kan risikere å ikke få veiledning av god kvalitet dersom NAV veileder i andre områder.

Forvaltningsloven § 11 fjerde ledd slår fast at «dersom noen henvender seg til urette myndighet, skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ. Inneholder en henvendelse til et forvaltningsorgan feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler som avsenderen bør rette, skal organet om nødvendig gi beskjed om dette. Organet bør samtidig gi frist til å rette opp mangelen og eventuelt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres».

Det betyr at NAV plikter ikke å veilede om spørsmål utenfor et område de selv administrerer, men det skal om mulig gis opplysning om hvem som er rette vedkommende jf denne bestemmelsen. I de tilfeller der NAV gir veiledning utenfor sitt område bør den ta nødvendig forbehold.⁷⁰

En naturlig forståelse av ordlyden vil være at NAV bør henwise brukeren til riktig organ, dersom NAV har mulighet til det. Dersom NAV ikke har myndighet å veilede om spørsmål utenfor et område de selv administrerer, bør de om mulig gi opplysning om hvem som er rette organ. For eksempel dersom en bruker henvender seg til NAV, og det viser seg at han trenger veiledning fra et annet organ, bør NAV om mulig vise brukeren til rette organ.

Woxholth skriver at dersom det er usikkert hvem som er rette myndighet, bør NAV gjøre visse undersøkelser for å finne ut, «for eksempel å slå opp i boken hvem som svarer på hva i staten».⁷¹

⁶⁹ Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 58-59

⁷⁰ Sandene, Samfunn Rett Rettferdighet Festskrift til Torstein Eckhoffs 70 års dag (ISBN 82-518-2161-4) side 555

⁷¹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 233

Reservasjonen «om mulig» sikter på tilfeller der det er vanskelig å finne ut hvem som er rett organ, og hvor dette vil kreve uforholdsmessig mye tid og arbeid for å finne det riktige organet.⁷²

Det betyr altså ikke at man skal la være eller forholde seg passiv til saken, når man selv ikke kjenner hvem som er det rette organet.⁷³

I ankesak TRR-2007-3438 ble det slått fast av retten om at trygdekontoret hadde ikke kompetanse til å vedta en høyere uføregrad. I denne saken har trygdekontoret veiledet bruker noe generell informasjon om vilkårene for forhøyelse av uføregraden, men etter rettens syn burde trygdekontoret veiledet henne om adgangen til å sette frem krav og bistå med dette.⁷⁴

Etter denne saken hadde trygdekontoret ikke kompetanse til å veilede bruker, men trygdekontoret kunne henvise henne videre til et annet organ jf forvaltningslovens § 11 fjerde ledd.

Etter min mening skulle ikke det være vanskelig for NAV å hjelpe bruker med å finne ut hvem som er rette organ, ettersom alle søknader sendes direkte til NAV Skanning. NAV kan altså hjelpe bruker med å orientere bruker hvordan søke og eventuelt sending direkte til NAV Skanning. Dersom det er vanskelig å hjelpe bruker med å finne det rette organet, for eksempel fordi det kan være flere organer som har samme kompetanse i en sak som den aktuelle, er det tilstrekkelig å hjelpe bruker på rett spor ved å angi alternativene eller ett av organene.⁷⁵

Forvaltningsforskriften § 4 presiserer også at dersom NAV har fått en henvendelse fra en bruker, og det viser seg at bruker trenger veiledning fra et annet organ, så bør NAV veilede brukeren å henvende seg til riktig organ. Dersom henvendelsen gjelder veiledning eller bistand i en sak i overordnet eller underordnet organ i annet distrikt, bør NAV selv gi veiledning eller bistand dersom det er mest praktisk for brukeren som har henvendt seg.

Forvaltningsforskriften er vedtatt etter kongelig resolusjon 15. desember 2006, og har hjemmel i forvaltningsloven. Forvaltningsforskriftens kapittel 2, inneholder bestemmelser som regulerer og presiserer forvaltningens veiledningsplikt. Forvaltningsloven § 11 femte ledd slår fast at det er «kongen som kan gi nærmere bestemmelse om utstrekningen av veiledningsplikten og om den måten veiledningen skal ytes på».

⁷² Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 59

⁷³ R36-00-I11

⁷⁴ TRR-2007-3438

⁷⁵ R36-00-I11

Forvaltningsforskriftens § 1 sier at «forskriften gir bestemmelser som utfyller, presiserer og gjør unntak fra forvaltningsloven». NAV skal følge retningslinjene som er gitt i forvaltningsforskriften. I Forvaltningsforskriften er det presisert om hvordan skal NAVs veiledning foregå og om hvordan skal veiledningen utføres.

Dersom det skjer at NAV får en skriftlig henvendelse ved feil, bør den i alminnelighet oversendes til rette myndighet direkte.⁷⁶ NAV bør også underrette bruker om oversendingen.⁷⁷ Woxholth skriver at «rent praktisk kan det gjøres ved en påtegning på den innkomne henvendelsen».⁷⁸ Dersom veiledere i NAV mener at det er vanskelig å finne ut hvem som er den rette myndighet, kan henvendelsen returneres til avsender. Hvis det er særskilt grunn til å tro at søkeren ikke vil videreformidle henvendelsen, kan det også returneres.⁷⁹

Forvaltningsforskriften § 4 er en spesiell regel om NAVs veiledningsplikt og regnes som et utslag av prinsippet om god forvaltningsskikk.⁸⁰

Forvaltningsforskriftens § 4 annet ledd, regulerer visse særregler og slår fast at «gjelder henvendelsen veiledning eller bistand i sak som hører under overordnet organ eller underordnet organ eller sideordnet organ i annet distrikt, bør organet selv gi veiledning eller bistand dersom det er mest praktisk for vedkommende som har henvendt seg». Det betyr at dersom NAV får en henvendelse fra bruker, så bør NAV selv gi bistand. Dette gjelder selv om saken hører til et overordnet, underordnet eller sideordnet organ.⁸¹ Hensikten med dette er at det er mest praktisk for brukeren. Denne bestemmelsen kan for eksempel være til hjelp for brukere som pendler og som kan ha vanskeligheter for å oppsøke NAV-kontorer på sitt hjemmested. Dette her gjelder også for brukere som eier hytter som har større anstrengelser å oppsøke NAV-kontorer.⁸²

Dersom NAV veileder etter annet ledd, så bør NAV vise varsomhet med opplysninger som beror på lokale forhold. I slike tilfeller bør NAV heller henvise videre til det lokale organ.⁸³

Det ligger også i god forvaltningsskikk at NAV hjelper bruker å finne frem til et riktig organ.

⁷⁶ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 233

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 232

⁸¹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 233

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

Forvaltningsloven § 11 fjerde ledd annet punktum, gir særregler dersom henvendelsen til NAV inneholder feil, misforståelser, unøyaktigheter eller andre mangler. I slike tilfeller bør NAV gi beskjed til brukeren. Woxholth skriver at denne plikten inntre bare «om nødvendig» og når avsenderen «bør» rette mangelen.⁸⁴

Ofte er det slik at NAV retter opp feilen uten at brukeren kontaktes, hvor det er tvil om hvordan feilen bør rettes.⁸⁵ Dersom det er snakk om en mer vesentlig feil, hvor det er usikkert om hvordan feilen kan avhjelpes så bør NAV ta kontakt med brukeren i samsvar med loven og forskriften.⁸⁶ NAV kan eventuelt ta opp kontakt med brukeren på telefon for å rette opp feilen umiddelbart. På denne måten vil saken bli raskere behandlet samt at små feil unngås. Dersom dokumentene må returneres tilbake til søkeren, så bør NAV gi en frist til å rette opp feilen eller eventuelt legge ved ekstra dokumentasjon samt gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.⁸⁷

I Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2013-1266, ble spørsmålet om rekkevidden av veiledningsplikten og særlig plikten som følger av forvaltningsloven § 11 fjerde ledd om å gjøre avsenderen oppmerksom på feil eller mangler ved en henvendelse, har vært undersøkt. Sakens faktum gikk ut på at en søknad om statstilskudd til trossamfunn for 295 medlemmer ble avvist fra Fylkesmannen. Fylkesmannen avviste kravet fordi den innsendte cd-en ikke inneholdt oversikt over fødselsnumre, den var tom. Sivilombudsmannen uttalte at plikten etter forvaltningslovens § 11 fjerde ledd måtte forstås slik at ved mottakelse av en henvendelse, måtte forvaltningsorganet snarest mulig utføre kontroll om forsendelsen fremstår riktig og fullstendig. Videre uttales det at «forvaltningsorganet skal ikke foreta noen vurdering av realiteten eller kvaliteten på søknaden eller henvendelsen, men åpenbare feil eller misforståelser må det forventes at forvaltningen gjør søkeren oppmerksom på». Sivilombudsmannen sier at forvaltningsorganet må påse på at riktig skjema er benyttet, at skjemaet er tilstrekkelig utfyllt og at nødvendige vedlegg følger med. Dette gjaldt også digitale lagringsmedier, det vil si at slike vedlegg åpnes og leses samt gis beskjed ved feil eller misforståelser. Når det gjelder reservasjonen «om nødvendig» sier Sivilombudsmannen at forvaltningsorganet trenger ikke å gi beskjed om enhver mangel. Det betyr at mindre feil som forvaltningsorganet selv kan avhjelpe utløser neppe veiledningsplikt. Sivilombudsmannen sier at dersom «en søknad avslås eller avvises, er det klart at parten «bør rette» feilen og at det dermed vil være nødvendig» for forvaltningsorganet å gi beskjed om dette.⁸⁸

⁸⁴ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 234

⁸⁵ R36-00-I11

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ SOM-2013-1266 lovdata.no

Sivilombudsmannen har også i flere saker kritisert forvaltningen for å ikke gi tilstrekkelig veiledning når søknader er mangelfulle eller kan misforstås.⁸⁹

Slik jeg ser det, når det foreligger feil eller mangler som for eksempel at skjemaet ikke er riktig utfyllt eller at det mangler noe, så skal NAV ta kontakt med brukeren for å oppklare misforståelser slik at en riktig veiledning blir gitt. NAV bør rette feilene selv dersom det ikke vil få noen betydning for saken. Hvis veileder er i tvil om en søknad bør avslås så er det riktig at bruker blir underrettet om dette. Som nevnt brukers mulighet til å bli kontaktet av en veileder eller minnet på feil taler til god forvaltningsskikk. Det er viktig at rettighetene til bruker ivaretas.

3.3 Hvem skal gis veiledning?

Fvl § 11 første ledd annet punktum slår fast at veiledning skal gis til «parter og andre interesserte».

For det første sikter bestemmelsen på individuell veiledning i det konkrete tilfelle til den som allerede har en sak til behandling det vil si er part, eller en som kan bli en part i en sak som NAV vil behandle.⁹⁰

For eksempel i tilfeller der bruker har meget lite kjennskap om sine rettigheter og tar kontakt med NAV, her plikter NAV å gi riktig veiledning slik at bruker ikke risikerer å miste sine rettigheter.

3.3.1 Hvem som er «part»?

Hvem som er part reguleres av definisjonen fvl § 2 første ledd bokstav e. Utrykket «part» er person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder jf fvl § 2 bokstav e. Dersom en person ikke er part i saken har han ikke krav på veiledning.⁹¹

For å få en riktig informasjon eller veiledning fra NAV er det meget viktig å avgrense hvem som er part i saken. Graver mener at den «avgjørelsen retter seg mot» er et formelt kriterium og at det må sees på vedtakets formulering hvem som har fått sin rettsstilling spesifisert i avgjørelsen. Det er åpenbart at den som søker om noe er part i lovens forstand.⁹²

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

⁹¹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 227

⁹² Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 380

Begrepet «part» må altså fastlegges etter en konkret vurdering i det relevante saksforholdet.⁹³ Woxholth mener at det er de brukere som avgjørelser retter seg mot eller det kan være også en som risikerer å bli pålagt en plikt eller fritatt en rett.⁹⁴

Part i saken er også den «som saken ellers direkte gjelder» og anses som en materiell avgrensning jf Graver. Graver mener at en bruker som får sin rettsstilstand direkte fastlagt eller endret av et vedtak vil være omfattet av kriteriet «saken ellers direkte gjelder».⁹⁵

Woxholth mener at det vil være i de tilfeller der den person som avgjørelsen retter seg mot, eller den som har søkt det offentlige om noe. Det kan for eksempel være en søker som har søkt på en stilling vil være direkte berørt.⁹⁶

Det er ingen tvil om dersom for eksempel en bruker som tar kontakt med NAV eller møter opp på et NAV kontor og trenger hjelp for eksempel utfylling av skjema, skrive en klage, vil være direkte berørt og dermed oppfyller kriterien «ellers direkte gjelder» jf lovens forstand. Brukeren vil uten tvil være part i saken.

Forvaltningsloven § 11 annet ledd, slår fast at «forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere parter». En naturlig forståelse av ordlyden vil være at denne bestemmelsen gjelder bare i forhold til parter i en forvaltningssak.⁹⁷

NAV forvalter og treffer enkeltvedtak daglig. Enkeltvedtak er et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer jf forvaltningslovens § 2 b.

3.3.2 Andre interesserte

Utrykket «andre interesserte» tar sikte på veiledningsplikten når en sak ikke er til behandling jf fvl § 11 tredje ledd første punktum.⁹⁸

Bestemmelsen slår fast at NAV har også en veiledningsplikt overfor andre interesserte. Her kan for eksempel alle andre interesserte få den muligheten å spørre om konkrete forhold som har

⁹³ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 104

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 380

⁹⁶ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 105

⁹⁷ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 227

⁹⁸ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 225

aktuell interesse for dem, om hvilke rettigheter de har eller hvordan de skal gå frem for å få en ytelse.⁹⁹ Dette tolkes som at bare brukere som spør om en rettighet kan få veiledning.

For eksempel dersom en bruker tar kontakt med NAV og spør om noe han har interesse for gjelder veiledningsplikten. Det forutsettes at bruker spør om konkrete forhold som har aktuell interesse for ham.¹⁰⁰

Rundskrivet sier også at selv om sak pågår bør informasjon gis om andre ytelser, stønader som kan være av betydning for brukeren.¹⁰¹ Men plikten vil likevel være begrenset jf forvaltningslovens § 11 første ledd tredje punktum.

Hva betyr det å ha adgang til å «vareta sitt tarv»? Ordet tarv betyr det samme som trang, behov, interesse.¹⁰²

Ordlyden slår fast at brukerne skal kunne ivareta sine interesser, behov, trang på en bestemt måte jf fvl § 11 første ledd annet punkt. Bruker skal på denne måten ha muligheten å kjenne til sine rettigheter og forhindre å miste en ytelse han har krav på.

Utrykket «bestemte saker» betyr at en bruker selv må identifisere saken. Dette forutsetter at NAV har allerede fått en konkret sak til behandling. Hvis veiledning gis etter fvl § 11 tredje ledd første punktum er det annerledes.¹⁰³

Forvaltningslovens § 11 tredje ledd slår fast at «uavhengig av om sak pågår, plikter forvaltningsorganet innen sitt saksområde å gi veiledning som nevnt i annet ledd til en person som spør om sine rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuelle interesse for ham».

Bestemmelsen i fvl § 11 tredje ledd løsriver veiledningsplikten fra saks- og partsbegrepet.¹⁰⁴ Bestemmelsen sikter til at veiledningsplikt gjelder i forhold til andre enn bare parter.

Utgangspunktet er at NAV plikter å veilede parten på samme måte som i fvl § 11 annet ledd, men bare dersom parten spør om sine rettigheter eller plikter.

⁹⁹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 225

¹⁰⁰ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 231-232

¹⁰¹ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

¹⁰² <http://www.ordetbetyr.com/synonym/tarv>

¹⁰³ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 225

¹⁰⁴ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5. utgave 2011 side 231

Bestemmelsen sikter til de tilfeller der saken enda ikke formelt er kommet i gang ved søknad og lignende.¹⁰⁵ Bestemmelsen tolkes som at det holder med at en part stiller et spørsmål om et «konkret forhold» som er av «aktuell interesse» for ham. For eksempel der en bruker, tar opp kontakt med NAV for å forhøre seg om hvor mye utgjør kontantstøtte per i dag og hvordan søke på stønaden.

Bestemmelsen er her betinget av en uttrykkelig forespørsel om veiledning, i motsetning til fvl 11 annet ledd.¹⁰⁶

Forarbeidene sier at selv om veiledningsplikten knytter seg bare til rettigheter og plikter i et konkret forhold som har aktuell interesse for vedkommende, vil ikke veiledningsplikten gå lenger enn det som følger av andre ledd annet punktum.¹⁰⁷ NAV vil da etter forvaltningslovens § 11 tredje ledd ikke ha noen plikt til å ta stilling til et konkret rettsspørsmål ved henvendelse fra brukere.¹⁰⁸

Også etter denne bestemmelsen, må det avgrenses mot generell opplysningsvirksomhet om organets virksomhet.¹⁰⁹ Woxholth skriver at «alminnelig informasjon om organets praksis kan for eksempel ikke kreves av en advokat eller annen som reiser spørsmålet av egen interesse for å stå bedre beredt i en fremtidig sak der praksisen kan ha betydning».¹¹⁰

I ankesak TRR-2007-3438 står det om når det anses at en bruker har en aktuell interesse i et konkret forhold. I denne saken hadde gjaldt det spørsmål om NAV hadde gitt bruker misvisende(manglende) opplysninger om forhøyelsen av Aps uføregrad. Retten mente at forhøyelsen av uføregraden gjaldt rettigheter i et konkret forhold som hadde aktuell interesse for henne. Videre mente retten forespørselen hennes om forhøyelsen utløste veiledningsplikt for trygdekontoret med hensyn til å få en avklaring på spørsmålet om forhøyet uføregrad. Veiledningsplikten ble da anset som ikke overholdt.¹¹¹

Bestemmelsen er etter min mening meget viktig for brukere som henvender seg daglig til NAV. For eksempel en bruker som får oppsigelse på jobben vil ha behov for veiledning fra NAV om

¹⁰⁵ R36-00-I11

¹⁰⁶ Sandene, Samfunn Rett Rettferdighet Festskrift til Torstein Eckhoffs 70 årsdag side 555-556

¹⁰⁷ Ot.prp.nr 75 (1993-1994) side 59

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave side 232

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ TRR-2007-3438

sin økonomiske situasjon som arbeidsledig og eventuelt jobbsøking. Veiledningsplikten vil dermed være utløst ved at den arbeidsledige tar opp kontakt med NAV, før en søkning om stønad eller ytelse har funnet sted jf uttrykket «selv om sak ikke pågår».

I ankesaken hadde NAV også plikt til å veilede kvinnen riktig når det gjaldt spørsmålet om forhøyelse av uføregrad.

3.4 Hvem er pålagt veiledningsplikten?

Veiledningsplikten er pålagt tjenestemenn ved det kontor (statlig eller kommunalt) som saken hører under eller vil komme til å høre under, for eksempel veikontoret i fylket eller arbeidskontoret i kommunen. Erling Sandene skriver at «plikten påhviler ikke uten videre og i første omgang etaten som sådan, for eksempel Vegdirektoratet, Arbeidsdirektoratet eller fylkesmann».¹¹²

Rundskrivet sier at alle krav må settes frem overfor NAV lokalt -uansett hvilket organ som skal treffe avgjørelse i saken.¹¹³

Etter ftrl § 21-2 skal kravet om ytelser settes fram for det felles lokale kontoret i arbeids- og velfredsforvaltning, der vedkommende bor, med mindre NAV bestemmer noe annet.

3.5 Veiledningspliktens omfang

3.5.1 Hvor omfattende skal veiledning gis?

Når NAV behandler en sak skal det om nødvendig gis veiledning om lover, forskrifter og vanlig praksis på det området saken gjelder. Videre skal NAV gi veiledning om regler for saksbehandlingen, om partenes rettigheter, plikter etter forvaltningsloven. Når bruker mottar melding om vedtaket skal han også få en orientering om retten til å bistå seg av advokat jf fvl § 12, retten til dokumentinnsyn jf fvl § 18 og adgang til å klage. Når bruker får med seg en slik orientering plikter ikke NAV og gi ytterligere veiledning med unntak dersom medlemmet spør eller har behov for en slik veiledning.¹¹⁴

Woxholth sier at bestemmelsene i annet, tredje og fjerde ledd gir også en viss antydning om omfanget til veiledningsplikten og presiserer hva plikten består. Bestemmelsens formål som er regulert i forvaltningslovens § 11 første ledd annet punktum gjør vist det samme.¹¹⁵

¹¹² Sandene, Samfunn Rett Rettferdighet Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag side 554

¹¹³ R36-00-I11

¹¹⁴ R36-00-I11

¹¹⁵ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 226

Likevel må omfanget av veiledningen tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet jf fvl § 11 første ledd tredje punktum.

For eksempel er det NAV som selv må finne ut om hvor viktig saken er for brukeren, og om bruker trenger ekstra veiledning. Woxholth sier også at «det er organet som foretar en avveining mellom sakens karakter, behovet for veiledning og den tid som står eller bør stå til rådighet».¹¹⁶

Det må understrekes at et forvaltningsorgan ikke generelt kan avstå fra å yte veiledning under henvisning til denne bestemmelsen jf forarbeidene.¹¹⁷ Det betyr at bestemmelsen har bare betydning for omfanget av den veiledningen NAV plikter å yte i det enkelte tilfelle.¹¹⁸

Regelen stiller altså verken strengt eller presist krav til omfanget av veiledningen. Det betyr at NAV kan ta hensyn til at andre oppgaver også skal løses, da oppgaven heller ikke kan prioriteres vekk.¹¹⁹ Loven og forskriften gir med andre ord NAV vide rammer for prioritering av oppgaver og ressursbruk.¹²⁰

Sivilombudsmannen har også ved flere uttalelser uttrykkelig påpekt at veiledningspliktenes omfang avgjøres etter en helhetsvurdering, der sakens karakter, behovet for veiledning, forvaltningsorganets kapasitet og om det er bedt om veiledning, er relevante momenter. En feilvurdering som kommer relativt ofte og som fører til at veiledningsplikten blir brudd, er at for eksempel NAV ikke forstår eller undervurderer hva bruker har spesifikt behov for veiledning om. Derfor er det meget viktig at en saksbehandler har kompetanse innenfor gjeldende felt.¹²¹

Rt 2001 s. 450 dommen ble Norsk Hydro ikke hørt med at retten skulle se bort fra patentstryrets begrensede kapasitet når kravet til veiledningens art og omfang skulle bedømmes. Førstvotende fant at det å være i strid med lovbestemmelsen. Retten la vekt på partenes egne ressurser, selv om lovteksten ikke definerer dette som en del av vurderingstemaet.¹²²

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 59

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens forvaltningsrett Bind I 2.utgave side 186

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-345/?lvl=0#a1.2.1>

¹²² Rt 2001 s.450

4 Innholdet i plikten

4.1 Innledning

Hjemmelen for veiledningsplikten innhold er regulert i forvaltningslovens § 11 andre ledd. Hjemmelen for «alminnelig veiledningsplikt» ligger i forvaltningslovens § 11 første ledd.

I det følgende kommer jeg til å redegjøre for reglene om innholdet av veiledningsplikten. Videre kommer jeg til å redegjøre om hvordan NAV skal vurdere partenes behov etter «eget tiltak», hva betyr uttrykket «sakens art» og «partens forhold».

Det er åpenbart at avgjørelser om tildeling av penger og andre ytelser er svært viktig for den det gjelder.

Fvl § 11 annet og tredje ledd regulerer veiledningsplikten innhold som NAV må følge og vurdere i hvert enkelt tilfelle, slik at brukeren får en riktig veiledning samt brukers adgang til å varetta sine interesser jf forvaltningslovens § 11 første ledd.¹²³

Bestemmelsen gjelder bare i forhold til parter i en forvaltningssak. Hvem som er part i en sak, se punkt 3.3.1. Det forutsettes derfor at for å få veiledning så må en sak foreligge.

4.1.1 Brukernes behov for veiledning

I enkelte tilfeller kan noen medlemmer ha vanskeligheter med å orientere seg eller forstå NAVs system og hvordan ting henger sammen, for eksempel NAVs nettverk, lover og regler. Medlemmer med slike vanskeligheter bør derfor gis nødvendig og ekstra veiledning. Det kan være en utfordring for NAV for å finne ut hvor stort behov for veiledning en bruker trenger.

Runar Narvland har i sin artikkel lagt til grunn at «Dersom NAV møter et medlem og blir kjent med medlemmets konkrete behovssituasjon, og denne er slik at den mest sannsynlig kan gi rett til en trygdeytelse, vil det være et brudd på veiledningsplikten dersom medlemmet ikke gis nødvendig informasjon slik at medlemmet kan fremme formelt krav om ytelsen som er relevant for hans behovssituasjon. Medlemmet skal altså informeres også om andre ytelser hvis det fremstår mest sannsynlig at medlemmet trenger flere».¹²⁴

NAV skal altså ved sin vurdering av medlemmets behov legge vekt på kunnskapen de har om borgeren. For eksempel sakens vanskelighetsgrad, medlemmets oppførsel, helsetilstand og medlemmets kjennskap til rettsområdet saken gjelder, vil også være momenter som er viktige ved vurderingen.

¹²³ R36-00-I11

¹²⁴ Runar Narvland, Betydningen av svikt i NAVs veiledningsplikt 1. innledning (2013) side 35. www.lovdatab.no

4.1.1.1 Særlig om språklige utfordringer / særskilte kommunikasjonsbehov

Det må også legges vekt på om medlemmet forstår norsk, det vil si om medlemmet har norsk som morsmål. Brukere som ikke mestrer norsk godt nok kan ha problemer om å kjenne sinne rettigheter og av den grunn kan ha større behov for ekstra veiledning.

Det er meget viktig for en bruker å ivareta sine interesser og dersom ansatte i NAV kjenner til at en bruker ikke behersker norsk så bør tolk tilkalles jf å bruke tolk som ikke er kvalifisert, da dette kan føre til at medlemmet ikke får riktig veiledning eller tap av stønad.

Men veiledningsplikten kan i utgangspunktet ikke forlanges gitt på andre språk enn norsk. Det finnes ikke alminnelig plikt som pålegger veiledere til å tilkalle tolk.¹²⁵ Ørnulf Rasmussen skriver at det må være nødvendig av hensyn til legalitetsprinsippets krav om samtykke ved medisinsk behandling, og nødvendig for flyktningen for å forstå de sentrale rettigheter vedkommende har etter lovgivningen.¹²⁶ Dette ble omtalt i sak 2002/6741.

I Lovavdelingens uttalelse sak 2002/6741 ble det reist spørsmål om forvaltningsorganet hadde plikt etter forvaltningsloven til å gjøre bruk av tolk eller oversetter i kontakt med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper.

Spørsmålet om forvaltningen plikter å tilby tolk kan ikke besvares generelt, men må bero på en konkret tolkning av den enkelte lovbestemmelse. Bestemmelsen i fvl § 11 sier ingenting om NAV plikter å veilede ved bruk av tolk eller oversettelse.¹²⁷

I Lovavdelingens uttalelse vises det at administrasjonsspråket i Norge er norsk og at det ikke var noe generelt plikt til å tilby tolk eller oversettelse. Det presiseres at «gode grunner taler imidlertid for at forvaltningen plikter å benytte tolk eller oversettelsestjenester i saker hvor hensynet til rettssikkerhet og likebehandling står like sentralt som ved utlendings- og helsetjenestesaker». Det sies videre at avgrensningen av plikten i de to lovene vil være aktuelt på begrensede felter og at det må foretas en streng vurdering om hvor viktig saken er og om denne danner grunnlag for oversettelse og tolk.¹²⁸

For eksempel brukere med helseproblemer har større behov for tolk og rettssikkerhetshensyn tilsier at tolk og oversettelser bør gjøre seg gjeldende. Omfanget av veiledningsplikten beror på

¹²⁵ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett Bind I 2.utgave side 188

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Lovavdelingens uttalelse 2002/6741 EO

¹²⁸ Ibid.

en helhetsvurdering der sakens viktighet må avveies mot hensynet til NAVs kapasitet og situasjon jf § 11 første ledd tredje punktum¹²⁹

I enkelte tilfeller der ansatte snakker for eksempel samme språk som vedkommende er det ikke nødvendig for tolk. I NAV er det også vanlig at brukere som har dårlige norskkunnskaper ønsker at familie eller kjente overtar tolk rollen, det vil si en slekt som oversetter for vedkommende.¹³⁰

Dersom begge parter behersker et tredje språk for eksempel engelsk vil det ikke være nødvendig for å tilkalle en oversetter, som nevnt skal kravene til norskkunnskaper veies opp mot hensynet til sakens viktighet.¹³¹

Brukere som har svekket hørsel, svekket syn eller lignende vil i utgangspunktet ha veldig liten nytte av NAVs veiledning ved for eksempel telefon, sms eller e-post. Disse brukere vil også ha større behov for veiledningsplikt.¹³²

Sivilombudsmannen i sak 2016/689, har av eget tiltak undersøkt om hvordan NAV veileder brukere med særskilte kommunikasjonsbehov. Sivilombudsmannen uttalte at dersom NAV skal kunne oppfylle veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 så må veiledningen tilpasses den enkelte brukers forutsetninger. Videre sa Ombudsmannen at for brukere som har behov for særlig tilpasset veiledning så må NAV av eget tiltak, klarlegge brukerens spesielle behov for veiledning samt virkemidler som vil være nødvendig for å ivareta dette behovet. Det er en forutsetning at veiledere i NAV er kjent med de virkemidler NAV lokalt har til disposisjon for å oppfylle veiledningsplikten overfor denne gruppen brukere. På slutten av saken understreket Sivilombudsmannen at «brukere som har særlig stort behov for tilpasset veiledning, for eksempel på grunn av hørselshemming kombinert med svake eller manglende norskkunnskaper, er ekstra sårbare når NAVs veiledning svikter. Ombudsmannen forutsetter derfor at Arbeids- og velferdsdirektoratet for fremtiden vil ha tilstrekkelig fokus på dette kompetansefeltet til at veiledningskompetansen ved NAVs lokalkontorer blir styrket, og like viktig, at den styrkede kompetansen holdes ved like». På grunn av henvendelse av brukere med spesielle veiledningsbehov, har Sivilombudsmannen bedt direktoratet om å vurdere og påpeke i rundskrivet til forvaltningslovens § 11 at veiledningsplikten også innebar en plikt til å gi veiledning i som er tilpasset den enkelte brukers behov.¹³³

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Sivilombudsmannen sak 2016/689

¹³³ Sivilombudsmannen sak 2016/689

4.1.1.2 Ressurssvake grupper

Bestemmelsen er særlig av betydning for ressursvake grupper.¹³⁴ Det betyr at ved vurderingen skal det særlig legges vekt på hvor ressurssterk den det gjelder er.¹³⁵

Sivilombudsmannen har ved flere anledninger lagt vekt på at parten kan være i en ressursvak posisjon og av den grunn latt det påvirke rekkevidden av veiledningsplikten.¹³⁶ I sak 2005/1947 uttaler Sivilombudsmannen seg generelt om kontrollkommisjonens veiledningsplikt overfor psykiatriske pasienter. Sivilombudsmannen påpekt at kontrollkommisjonene på sykehusene markedsføres som pasientens hjelp mot overmakten, og at dette gir skjerpet ansvar for kommisjonene. Videre ble det uttalt at kontrollkommisjonens ansvar måtte ses i lys av pasientens situasjon og ressurser og at pasienter som er i en vanskelig livssituasjon, som psykisk syke personer er, kan det kreves ekstra innsats for at de skal kunne ivareta sitt tarv.¹³⁷

I en annen sak 2007/713 retter Sivilombudsmannen til dels sterk kritikk mot NAV. Det ble uttalt at «NAV står overfor store utfordringer når det gjelder overholdelse av informasjonsplikten og veiledningsplikten». Det står også at det forventes av NAV å legge mye arbeid i å forbedre og utvikle de ansattes fagkunnskap om relasjonen mellom arbeid og helse samt de ansattes evne å «kartlegge brukerens behov».¹³⁸

Det kan tenkes at NAV vil for eksempel ikke trenge å gi en omfattende opplysninger på eget initiativ til en advokat enn til en person som ikke har kjennskap til forvaltningen eller dens saksbehandling.¹³⁹

Men NAV plikter ikke å undersøke en situasjon så omfattende for å finne frem til brukers veilednings behov.¹⁴⁰ Vurderingen må skje på bakgrunn av sakens karakter og den kjennskap organet har til parten og hans mulighet til å vareta sine interesser.¹⁴¹

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 227

¹³⁶ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett Bind I 2.utgave side 187

¹³⁷ Sivilombudsmannens Årsmelding for 2007 side 166

¹³⁸ Sivilombudsmannens Årsmelding for 2008 side 149

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 227

¹⁴¹ R36-00-I11

4.1.1.3 Hvor omfattende undersøkelser må NAV gjøre for å kartlegge brukers behov

Spørsmålet er hvor omfattende må NAV undersøke for å finne ut hvor stort er partenes behov? Woxholth skriver at det kan være et slags vekselspill mellom forvaltningslovens veiledningsplikt etter § 11 og utredningsplikten og informasjonsplikten etter § 17.¹⁴² Veiledningspliktens betydning i utgangspunktet er at NAV plikter å gi hjelp og opplysninger til parten.¹⁴³

Forvaltningslovens utrednings- og informasjonsplikt § 17 regulerer forvaltningens plikt å legge forholdene til rette for at saken er «så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes». Det betyr at NAV skal undersøke saken grundig og se om det er opplysninger som er av betydning for brukeren før et vedtak treffes.

Forvaltningslovens § 17 gir uttrykk for det såkalte undersøkelsesprinsippet.¹⁴⁴ Utrednings- og informasjonsplikten inntreer bare i forbindelse med enkeltvedtak, jf § 17 første ledd. Bestemmelsen stiller visse krav til saksforberedelsens kvalitet. For eksempel hvis det mangler opplysninger, informasjon før et vedtak treffes, så er NAV i en viss grad pliktig til å ta kontakt med bruker.¹⁴⁵

Utrednings- og informasjonsplikten generelt innebærer at NAV må vise upartiskhet i sine undersøkelser, og at denne plikten omfatter utredning av momenter som kan være både til gunst eller ugunst til parten.¹⁴⁶

Utgangspunktet er at NAV skal få opplyst saken ved å ta i betraktning alle de opplysninger som foreligger i saken. Bruker er også pålagt å gi opplysning som er nødvendige for at NAV skal kunne vurdere om vedkommende har rett til en ytelse jf folketrygdlovens § 21-3. Bestemmelsen begrenser NAVs utrednings- og informasjonsplikt etter § 17.

4.1.2 NAVs vurdering etter «Eget tiltak»

NAV lokalt skal av «eget tiltak» vurdere partenes behov for veiledning i forbindelse med behandlingen av en enkelt sak.¹⁴⁷ Hans Petter Graver skriver at «plikten er ikke bare knyttet til behandling av sak om enkeltvedtak, men også i forbindelse med behandling av saker som ikke er enkeltvedtak etter loven, for eksempel fordi det ikke er snakk om myndighetsutøvelse».¹⁴⁸

¹⁴² Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 224

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 353

¹⁴⁵ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 354

¹⁴⁶ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 355

¹⁴⁷ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 347

¹⁴⁸ Ibid.

Ofte er det slik at NAV ut ifra en partens henvendelse ved søknad kan se om parten trenger behov for veiledning. Veiledningsplikten kan også gjelde i situasjoner der NAV behandler fra eget tiltak og hvor parten enda ikke har vært i kontakt med NAV.¹⁴⁹

Ørnulf Rasmussen skriver også at dersom det «gjelder en situasjon der det er definert en sak, og denne har en eller flere private parter, hviler ansvaret for at veiledning gis, på forvaltningsorganet som «skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning», jf § 11 annet avsnitt».¹⁵⁰

NAV skal altså gi veiledning av eget tiltak om det kommer til at det er behov for det.¹⁵¹

At forvaltningsorganer plikter av eget tiltak å gi veiledning ble også omtalt i Sivilombudsmannens Årsmelding sak 2004-2715 side 139. Sakens faktum gikk ut på at en kvinne søkte omsorgslønn for pleie av sinn mann som var alvorlig syk. Kvinnen var student og opplyste at hun hadde avbrutt studiene sine for å pleie sin mann. Kvinnen nevnte i søknaden om at hun ikke hadde fått informasjon om muligheten for omsorgslønn. Som svar på søknaden fikk kvinnen avslag av både kommunen og fylkeskommunen. Til dette uttalte Sivilombudsmannen «forvaltningen plikter av eget tiltak å orientere aktuelle søkere om de ordningene som er etablert i sosialtjenesteloven og pålegges en særskilt plikt til veiledning overfor enkeltpersoner eller familier kommunen er kjent med er i situasjon der hjelp kan bli nødvendig». Videre uttalte Sivilombudsmannen at ettersom kommunen kunne bearbeides for manglende veiledning, kan kommunen være økonomisk ansvarlig for de problemer en vurdering i ettertid innebærer. Sivilombudsmannen ba fylkesmannen om å vurdere behovet for innskjerping av veiledningsplikten overfor kommunene i fylket generelt.¹⁵²

I denne saken hadde søkeren behov for å få riktig veiledning fra kommunen slik at henne kunne vareta sine interesser på en best mulig måte. Sivilombudsmannen påpekte også at når kommunen er orientert om at en innbygger har fått en diagnose som i dette tilfellet så skal det foretas en utredning slik at både pasienter og pårørende får en riktig veiledning.

I ankesak TRR-2011-2291 hadde medlemmet behov for en konkret veiledning om beregningsgrunnlaget for dagpenger og om hvordan han skulle legge opp saken sin. Retten kom frem til at NAV hadde misligholdt sin veiledningsplikt ved å ikke informere mannen og mente at feilen hadde avgjørende innflytelse på resultatet. Retten har ved vurderingen blant annet lagt vekt på

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett Bind I 2.utgave side 186

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Sivilombudsmannen Årsmelding sak 2004-2715 side 139

NAV sine retningslinjer om forvaltningslovens § 11 annet ledd: «NAV lokalt må om mulig også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet. Det bør også opplyses om de viktigste argumenter som kan sette den det gjelder i stand til å legge saken opp slik at han oppnår det for ham ønskede resultat.»¹⁵³

En annen sak fra Lagmannsretten LF-2008-155871 handlet spørsmålet om etterbetaling av overgangsstonad til enslig forsørger, som fikk ikke søkt stonaden tidligere grunnet misvisende opplysninger fra trygdens organer. Lagmannsretten fikk opphevet trygderettens kjennelser som var basert på at søkeren ikke hadde krav på etterbetaling fordi søkeren fikk misvisende opplysninger fra trygden og derfor ikke søkte om ytelsen før ett år senere.¹⁵⁴

Det finnes en del trygderettsavgjørelser som har gitt en bruker medhold fordi stonaden ble forsinket og dette skyldes trygdens organers misvisende opplysninger. For eksempel i ankesakene, TRR-1993-3813, TRR-2004-3081, TRR-2003-1987, TRR-2003-3922.

Det finnes en del ankesaker som har slått fast at NAV må veilede eller gi opplysning på eget tiltak om rettigheter og at krav om en annen ytelse må ha blitt søkt samtidig som den andre ytelsen.

I TRR-2007-3784 handlet spørsmålet om rett til etterbetaling av engangsstonad ved fødsel tjue år etter fødselen. Sakens faktum gikk ut på at en kvinne med utenlandsk opprinnelse som nylig hadde ankommet Norge ikke ble opplyst om engangsstonad. Retten mente at engangsstonad/fødselspenger (foreldrepenger) er stonader som utløses av samme begivenhet nemlig det å føde et barn. Retten la til grunn at Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer må legges til grunn. I følge retningslinjene vil en fremsetning av krav om en ytelse synes overveiende sannsynlig at medlemmet også har krav til en annen ytelse men som ikke formelt satt krav om, skal allikevel være fremsatt dersom NAV ikke har informert medlemmet om muligheten til å sette frem krav. Videre mente retten at ytelse av barnetrygd etter en fødsel burde foranlediget informasjon fra trygden om engangsstonad. Dette gjaldt særlig tilfeller der det må antas at medlemmet har liten kunnskap om sine rettigheter.¹⁵⁵

Slik jeg ser det, på bakgrunn av de sakene jeg nevnte skal det ikke så mye til for at NAV skal se på brukers behov og interesser, samt å veilede etter eget tiltak. Dersom en bruker henvender seg til NAV og behovssituasjonen er kjent så skal NAV veilede brukeren slik at han fremsetter

¹⁵³ Narvland Runar, Betydningen av svikt i NAVs veiledningsplikt 1. innledning (artikkel)

¹⁵⁴ LF-2008-155871

¹⁵⁵ TRR-2007-3784

krav om en annen ytelse som han overveiende sannsynlig har krav til. Hvis NAV gjør feil og utfra brukers behovssituasjon unnlater å gi riktig informasjon, vil det være brudd på veiledningsplikten.

Bestemmelsen oppstiller minstekrav til veiledninger dersom en bruker forespør.¹⁵⁶

4.1.3 «etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partenes forhold gir grunn til det»

Hjemmelens andre ledd slår fast at «etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partenes forhold gir grunn til det» skal NAV gi veiledning, også blir det redegjort hva NAV skal veilede om.

Bokstav a bestemmer at NAV skal gi veiledning om gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på det område for den det gjelder. Tolkningen av bokstav a må bety at NAV bør veilede om både skrevne og uskrevne regler og retningslinjer som NAV utarbeider gjennom sin praksis.¹⁵⁷

Bokstav b bestemmer at NAV skal veilede om saksbehandlingsregler, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. NAV bør om mulig også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet. Her er det slik at NAVs veiledning sikter til på å gjøre parten i stand til å innhente nødvendige opplysninger og dokumentasjon sånn at parten oppnår det han ønsker.¹⁵⁸

Woxholth mener at ved bedømmelsen av både bokstav a og b må det altså tas hensyn til sakens vanskelighetsgrad, partenes forutsetninger til selv å skaffe opplysninger eller advokathjelp dersom de har behov for det.¹⁵⁹

4.1.3.1 «sakens art»

Spørsmålet er hva uttrykket «sakens art» jf andre ledd annet punktum betyr? For å finne ut hva uttrykket sikter til er det vanlig at NAV foretar en vurdering av noen momenter som for eksempel hva er det parten ønsker, vanskelighetsgrad av saken.

¹⁵⁶ R36-00-I11

¹⁵⁷ Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 59

¹⁵⁸ Ot.prp.nr.75 (1993-1994) side 59

¹⁵⁹ Woxholth (2011) side 227-228

4.1.3.2 «partens forhold»

Utrykket «partens forhold» sikter til at NAV bør ta hensyn til den enkeltes ressurser når veiledning gis. Det er naturlig å tenke at en part som ikke har gode norskkunnskaper eller brukere som har helsemessige problemer, vil støtte på problemer eller det vil bli en utfordring for parten å finne ut av det selv.

I Årsmeldingen 1999 s 192 gjelder spørsmålet om mangelfull veiledning om frister. Sakens faktum her gikk ut på at As søknader om omgjøring av lån til stipend grunnet sykdom samt fødselsstipend ble avvist fra Statens lånekasse fordi vedkommende søkte for sent. Sivilombudsmannen mente at lånekassen burde ha gitt A opplysninger om fristen for å søke om fødselsstipend jf forvaltningslovens § 11 første ledd. Videre ble det uttalt at lånekassen visste om at A var gravid og ventet barn i løpet av studieåret samt om hennes mangelfulle norskkunnskaper. Sivilombudsmannen uttalte følgende: «Jeg kan vanskelig se annet enn at «partens forhold» jf § 11 annet ledd, gav grunn til å forvente at det også ble gitt opplysninger om den absolutte søknadsfristen sammen med den veiledningen klageren fikk om dokumentasjonskrav». ¹⁶⁰

Etter det jeg kan se, har partenes forhold i dette tilfellet hatt en betydelig vekt og at det var urimelig å forvente at medlemmet kjente til fristen ut ifra omstendighetene hennes som nevnt.

I det følgende skal jeg nevne noen eksempler der forvaltningen ikke har overholdt veiledningsplikten om lover, forskrifter og praksis.

I en sak i Årsmelding 1999 s 202 ble As søknad for omsorgsarbeid avslått av kommunen fordi søknaden hennes ble fremsatt sent. Ombudsmannen uttalte at søkeren hadde krav på en konkret vurdering av hennes søknad. Videre ble det uttalt at kommunen hadde kjennskap til morens hjelpebehov og datterens omsorgsarbeid, og at kommunen burde ha forstått at omsorgslønnen kunne vært en aktuell alternativ. I dette tilfellet burde kommunen av «eget tiltak» informert vedkommende om hvordan søke om omsorgslønn. Det at hun ikke søkte tidligere var kommunens manglende veiledning. ¹⁶¹

Slik jeg ser det, var det svært viktig for bruker å bli veiledet av kommunen ved eget tiltak om søknadsprosessen, for å kunne søke i tide. På NAV sitt område er det slik at ved kjennskap til brukers situasjon er det viktig at NAV informerer bruker om sine rettigheter og hvordan gå frem får å søke på en stønad eller ytelser. På denne måten kan bruker ha god tid å finne fram det han trenger for å legge ved søknaden og ikke risikere å fremme søknad for sent.

¹⁶⁰ Sivilombudsmannens uttalelse i Årsmeldingen 1999 s 192

¹⁶¹ Sivilombudsmannens uttalelse i Årsmeldingen 1999 s 202

4.1.4 «konkrete tilfeller»

I det følgende skal jeg redegjøre om NAVs veiledningsplikt i konkrete tilfeller jf forvaltningslovens § 11 annet ledd bokstav b annet punktum.

Fvl § 11 annet ledd bokstav b annet punktum slår fast at NAV bør også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfelle særlig kan få betydning for resultatet.

Det er ikke slik at forvaltningen selv skal finne personer som har behov for veiledning. Woxholth mener at NAV skal veilede på forespørsel fra parter og andre interesserte eller når forskriften i andre tilfeller konkret fastsetter at veiledning skal gis på egen oppfordring.¹⁶²

Utrykket «bør» jf fvl § 11 annet ledd bokstav b annet punktum gir ingen direkte plikt om konkret veiledning. NAV bør opplyse om viktige argumenter slik at medlemmet kan sette opp saken får å oppnå det ønskede resultat.¹⁶³

Dersom det er ingen konkret sak til behandling NAV plikter altså ikke på eget initiativ å veilede vedkommende for reglene.¹⁶⁴

Dette blir illustrert i Rt. 1997 s 1784. Saken handler om veiledningsplikt der det ikke foreligger en konkret sak. I dette tilfellet har en utlending mistet sin bosettingstillatelse fordi han opphold seg lenge utenfor riket altså mer enn to år. Den ankende parten mente at myndighetene har ikke veiledet individuelt og at vedtaket måtte anses ugyldig. Til dette uttalte Høyesterett at A fikk sin oppholdstillatelse automatisk i kraft av lovvedtak og at denne falt automatisk etter lov og forskrift. At veiledningsplikten ble brudd førte ikke frem. Høyesterett la vekt på at det ble gitt informasjon om de nye regler gjennom kunngjøringer og at innvandrersorganisasjoner hadde utkast til nye regler til høring. Videre mente Høyesterett at «utgangspunktet kan ikke være annet enn at en utledning enten ved henvendelse direkte til norske utlendingsmyndigheter eller til sin innvandrersorganisasjon, må holde seg orientert om de regler som til enhver tid gjelder for ham».¹⁶⁵

I en annen sak Rt. 1976 s 614 ble det påberopt at det var feil at en part i en ansettelsessak ikke var blitt informert om at sosiale forhold kunne være relevant å legge vekt på. Retten har i dette tilfellet uttrykkelig påpekt at forvaltningslovens § 11 ikke kunne forstås slik at det var en plikt

¹⁶² Woxholth (2011) side 224

¹⁶³ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 231

¹⁶⁴ Hans Petter Graver Almennelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 348

¹⁶⁵ Rt. 1997 s. 1784

for ansettelsesmyndigheten å veilede søkeren om hvilke forhold han kan være best tjent med å påberope. Det lå i avgjørelsen at saken hadde stått annerledes dersom søkeren direkte hadde anmodet om veiledning.¹⁶⁶

Etter dette, kan jeg se, at dersom det ikke foreligger en konkret sak til behandling så må medlemmet for eksempel ringe selv til NAV for å spørre om rettigheter eller opplysninger aktuelle for ham.

4.2 Hvordan skal NAVs veiledning gis?

Spørsmålet om hvordan skal NAVs veiledning gis reguleres i forvaltningsforskriften kap 2. Det er NAV selv som avgjør om hvordan en bruker skal veiledes jf forvaltningsforskriftens § 2. Veiledningen skal foregå skriftlig eller muntlig.

Mange brukere ønsker å få veiledning i en skriftlig form og det er meget viktig at den skriftlige veiledningen har like god kvalitet som den muntlige.

4.2.1 Parter med motstridende interesser

Forvaltningsforskriften § 6 er ikke inntatt i lovteksten og er en særregel som regulerer tilfeller der det er to eller flere parter med motstridene interesser i en sak.¹⁶⁷

En naturlig tolkning av forvaltningsforskriften § 6 er at dersom det er flere parter som har motstridende interesser i en sak, så bør forvaltningsorganet veilede på en måte slik at det ikke skal gi noe grunn til å trekke NAVs objektivitet i tvil.

Tilfeller der parter kan ha motstridende interesser er for eksempel saker om forkjøp eller byggetillatelse og regulering etter bygningsloven.¹⁶⁸

På NAVs område er det lite sjanser for parter med motstridende interesser, da NAVs oppgave er å gi individuelle veiledninger.¹⁶⁹ Det er meget viktig at NAV veileder på lik linje, det vil si veiledning av god kvalitet for begge parter, slik at veileder ikke bruker mer tid på å veilede en av partene enn den andre. Tilfeller der dette er tillatt er bare dersom partene er så ressursvake

¹⁶⁶ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 231

¹⁶⁷ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 234

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ R36-00-I11

at dette gir grunn til særbehandling.¹⁷⁰ Objektivitet betyr også at NAV skal ikke presse en part om å trekke en sak eller unnlate å fremme den.¹⁷¹

Veiledere i NAV skal unngå å veilede av eget tiltak den ene parten uten at den andre får også tilsvarende.¹⁷² For eksempel dersom NAV gir mer støtte til en part med utfylling av en søknad mens den andre ikke får samme hjelp. En slik tilnærming kan føre til at veileder regnes som inhabil jf forvaltningslovens § 6 annet ledd.¹⁷³

Jeg mener at det er meget viktig at brukere stoler på at NAV behandler likt og at brukere har tillitt til NAV.

4.2.2 Kan NAV kreve betaling for veiledning?

Spørsmålet er om NAV kan ta betalt for veiledningen som gis til brukere? Dette er regulert i forvaltningsforskriften § 7, bestemmelsen sier at veiledningen som NAV gir skal være gratis, det vil si at brukere trenger ikke å betale noe for å ringe eller få veiledning fra NAV.

NAVs veiledningsplikt skal ikke bare bestå av å veilede hvis noen spør, eller kommer til NAV, ansatte i NAV må regne med også å hjelpe til med å fylle inn søknader, veilede om hvordan et brev skal settes opp hvis noen har behov for det, og ikke minst skal NAV i noen enkelte tilfeller veilede av eget tiltak hvis det synes at bruker har behov for det. Utrykket «eget tiltak» blir nærmere diskutert når andre ledd redegjøres. Se punkt 5.1.2

NAV-loven inneholder også en bestemmelse som sier at tjenesten skal være vederlagsfritt. NAV-loven § 4 tredje ledd første punktum slår fast at «etaten driver vederlagsfritt arbeidsformidling».

Det reises spørsmål om NAV kan opprette et tre sifret nummer som vil koste mye dersom brukeren ringer for å få veiledning? Dette spørsmålet ble omtalt i Ombudsmannens uttalelse i Årsmeldingen 2001 side 81.

Sivilombudsmannens uttalelse i Årsmeldingen 2001 side 81 handler om Oslo likningskontor og folkeregisterets bruk av såkalte 815-nummer i sin kontakt med publikum. Sivilombudsmannens undersøkelse var forholdet mellom bruken av et slikt nummer og forvaltningsorganets informasjons og veiledningsplikt. Sivilombudsmannen har uttalt at «det må antas å ligge i reglene om veiledningsplikt og god forvaltningsskikk at et forvaltningsorgan som behandler enkeltsaker, i betydelig grad også har plikt til å være tilgjengelig for borgerne. Dersom det er meget kostbart

¹⁷⁰ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 234-235

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

eller tidkrevende å komme i kontakt med forvaltningsorganet, vil dette etter omstendighetene kunne være et brudd på veiledningsplikten, og for øvrig være i strid med god forvaltnings-skikk». Videre sier Sivilombudsmannen at borgerne ikke har ubetinget rett til å kommunisere gratis med forvaltningen. Kommunikasjonsløsninger som er vesentlig dyrere enn det som er vanlig, kan bare aksepteres dersom fordelene for forvaltningen og borgerne totalt sett er vesentlig større enn ulempene ved den økte kostnaden. Under tvil kom Sivilombudsmannen til at det var tilfelle i forhold til Oslo likningskontor og folkeregisterets bruk av 815-nummer.¹⁷⁴

Når en bruker tar opp kontakt med NAV skal han få muligheten til å ivareta sine interesser på en best mulig måte, samt få opplysning om regler og praksis som er aktuelle for ham uten kostnader.

En oppretting av et slikt telefonnummer i NAV vil uten tvil være en stor ulempe for brukerne i og med at de må betale for å få veiledning. En slik betaling vil da være i strid med forvaltningsforskriften § 7. Forarbeidene sier at formålene bak arbeids- og velferdsetaten er å være tilgjengelig for brukerne.¹⁷⁵

5 Underretning om enkeltvedtak

Enkeltvedtak treffes av NAV, og dette skjer ved at NAVs veiledere skriver et konsept som byråsjefen skriver sine initialer på, gjerne med retninger.¹⁷⁶ Det er altså slik at brukere som er berørt av et vedtak, må også få underretning om det. Dette er regulert i forvaltningslovens § 27. Denne bestemmelsen setter krav til selve avgjørelsen.¹⁷⁷ Bestemmelsen er også en særregel om veiledningsplikten.

Bestemmelsens § 27 fjerde ledd regulerer underretning om veiledning og sier at når forholdene gir grunn til det, skal partene opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd, forvaltningens veiledningsplikt etter § 11 og adgangen til å få tilkjent saksomkostninger etter § 36. Graver sier at «det er ingen ubetinget rett til dette, jf formuleringen «skal(...)når forholdene gir grunn til det»». ¹⁷⁸

¹⁷⁴ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 235

¹⁷⁵ Ot.prp.nr 47 (2005-2006)

¹⁷⁶ Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 454

¹⁷⁷ Graver (2015) side 454

¹⁷⁸ Graver (2015) side 479

Denne bestemmelsen er ment å hjelpe brukere som befinner seg i en vanskelig situasjon og har behov for en økonomisk og faglig støtte. For eksempel brukere som nevnt har havnet opp i en stor komplisert sak og har pådratt seg store omkostninger.¹⁷⁹

En bruker som sliter økonomisk, vil ikke kunne finansiere dette selv, for eksempel bistand fra advokat.

Per i dag er det slik at NAVs enkeltvedtak inneholder ingen informasjon om adgangen til å søke fritt rettsråd. NAV gir gjerne underretning om veiledningsplikten som nevnt fvl § 27 veiledningsplikten etter fvl § 11, klagereglene etter folketrygdloven § 21-12, og opplysningsplikt §21-3.

Det står også at en bruker kan få dekning til saksomkostninger etter § 36, som gjelder bare når «et vedtak blir endret til gunst for en part».

Woxholth sier at det bør også gis opplysninger om adgangen til å søke fritt rettsråd etter retthjelpsloven, og at enkeltvedtaket inneholder informasjon om utgifter til advokatbistand som også kan søkes dekket.¹⁸⁰

Retthjelpslovens formål er «å sikre nødvendig juridisk bistand til personer som ikke selv har økonomiske forutsetninger for å kunne ivareta et retthjelpsbehov av stor personlig og velferdsmessig betydning» jf retthjelpsloven § 1.

NAV bør også orientere om at det gjelder inntekts- og formuesgrenser, slik at fylkesmannen, Justisdepartementet eller vedkommende advokat kan gi ytterligere opplysninger.¹⁸¹

Som nevnt er denne bestemmelsen ment for de mest svakeste og en slik veiledning ville vært til god hjelp for en bruker, slik at han i større grad kan ivareta sine rettigheter på en best mulig måte.

¹⁷⁹ Graver (2015) side 479

¹⁸⁰ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 479

¹⁸¹ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 479

6 Mislighold av veiledningsplikten

6.1 Innledning

Det er altså slik, at en veileder i NAV kan i utgangspunktet i praksis selv bestemme hvordan en bruker skal, når eller må veiledes. Men brudd på veiledningsplikten kan føre til forskjellige sanksjoner.

Dersom en tjenestemann har gjort en grov feil, kan det gis ordenstraff for tjenesteforsømmelser etter tjenestemannsloven av lov 4 mars 1983 nr. 3 § 14. En bruker kan klage til Sivilombudsmannen jf sivilombudsmannsloven § 6, eller så kan Sivilombudsmannen ta opp saken til behandling etter eget tiltak jf sivilombudsmannloven § 5.

Et vedtak i saken kan også bli erkjent ugyldig jf forvaltningsloven § 41. NAV kan også bli erstatningsansvarlig dersom en privat er blitt påført tap.¹⁸²

I det følgende kommer jeg til å skrive kort om klagebehandlingen og til slutt erstatningsansvaret fra det offentlige.

6.2 Klagebehandling

6.2.1 NAV Klageinstans

Det er meget viktig at NAV behandler trygdesaker riktig i første instans. Oftest er det slik at saksbehandlingen i NAV blir avgjørende for hvilke rettigheter brukere får. Et vedtak kan påklages inn for nærmeste overordnede organ eller til det organ som NAV bestemmer jf folketrygdloven § 21-12 første ledd.¹⁸³

NAV Klageinstans består av Øst, Vest, Nord, Sør, Midt Norge, og Oslo Akershus. Alle har ansvar for bestemte saksområder.¹⁸⁴ En bruker klager først til det lokale NAV-kontoret jf folketrygdlovens § 21-tredje ledd første punktum. Klageinstansens kompetanse er nedfelt i forvaltningsloven § 34. Bestemmelsens § 34 fjerde ledd sier at «klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve». Klageinstansen kan sende vedtaket tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling jf fvl § 34 fjerde ledd.

NAV kan også omgjøre sitt vedtak uten klage, dersom «endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser» jf fvl § 35. Dette gjelder også dersom bruker ikke er underrettet eller dersom vedtaket er ugyldig.

¹⁸² Hans Petter Graver Alminnelig forvaltningsrett 4.utgave 2015 side 546

¹⁸³ Asbjørn Kjøenstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 66

¹⁸⁴ Kjøenstad (2009) side 66

6.2.2 Trygderetten

Vedtaket som er fattet av NAV Klageinstans, kan settes inn for Trygderetten. Dette er regulert i folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum. Trygderetten er ankeinstans i saker om trygde og pensjonsspørsmål. Mer en nitti prosent av sakene gjelder vedtak etter folketrygdloven. De fleste sakene bringes av NAV Klageinstans.¹⁸⁵ Det er altså slik at en anke til Trygderetten skal gå gjennom instansen NAV som gav avslaget. Den aktuelle instansen bringer saken videre til Trygderetten.¹⁸⁶

Trygderetten kan prøve alle sider av saken samt gå utover partenes påstander dersom det er til gunst for den ankende part jf trygderettsloven § 20 av lov-1966-12-16-9.¹⁸⁷

6.2.3 Domstolene

Dersom en bruker er misfornøyd med resultatet fra Trygderettens kjennelse, har han mulighet å anke saken videre til domstolene. Domstolene kan prøve lovligheten av Trygderettens kjennelser jf trygderettsloven § 23 første ledd. Saken kan altså bringes inn uten forliksmegling for lagmannsretten jf bestemmelsen. Sakene kan også ankes videre inn for Høyesterett. Domstolene kan overprøve alle sider av Trygderettens kjennelser, det vil si om loven er tolket riktig, om saksbehandlingsreglene er tolket riktig og fulgt og om de har bygd på riktig faktum. Domstolene kan ikke overprøve Trygderettens frie skjønn.¹⁸⁸ Kjønstad sier at domstolene tar bare stilling til om Trygderettens kjennelser er gyldige eller ugyldige. Dersom ugyldig, settes vedtaket til side som ugyldig jf forvaltningsloven § 41.¹⁸⁹

¹⁸⁵ http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/om?p_lang

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Lov om anke til Trygderetten av lov 16 desember 1966

¹⁸⁸ Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009 side 64-65

¹⁸⁹ Kjønstad (2009) side 65

7 Erstatning fra NAV

I noen tilfeller er det slik at en bruker mener å ha blitt påført økonomisk tap fordi NAV har informert brukeren feil. I slike tilfeller har brukeren mulighet å fremme et erstatningskrav overfor NAV.¹⁹⁰

I disse tilfeller kommer skadeerstatningsregelen § 2-1 av Lov 13 juni 1969 nr. 26 til anvendelse. Bestemmelsens første ledd nummer en slår fast at «arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet».

Bestemmelsen sier at det er arbeidsgiveren NAV som svarer til skade som voldes forsettlig eller uaktsomt når brukeren ble veiledet.¹⁹¹

Runar Narvland sier at «aktsomhetsnormen er «de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten», det vil si de krav medlemmet med rimelighet kan stille til den veiledning han eller hun får fra NAV».¹⁹²

Rundskrivet sier at dersom en saksbehandler gjør feil som påfører bruker et økonomisk tap, så er det arbeidsgiveren som vil være ansvarlig og ikke saksbehandler personlig.¹⁹³

I Lovavdelingens uttalelse nummer 3044/85E ble det diskutert om når det foreligger erstatningsplikt når veiledningsplikten brytes. Sakens faktum gikk ut på at et firma som mente at tollvesenet hadde erstatningsplikt fordi de ikke opplyste om mulighetene for å oppnå toll-lettelse for de varene firmaet innførte. Det ble uttalt at det var grunn til å sondre mellom tilfeller der parten selv anmodet om veiledning og der organet veiledet etter eget tiltak. Videre ble det lagt til grunn at en erstatningsplikt utløses lettere, dersom for eksempel en part direkte ber om veiledning uten å ha fått fullstendige og korrekte opplysninger om reglene. Det ble også uttalt at brudd på veiledningsplikten må anses som «temmelig klart før det utløser noen erstatningsplikt».¹⁹⁴

¹⁹⁰ Runar Narvland Betydningen av svikt i NAVs veiledningsplikt 1.innledning side 43

¹⁹¹ Runar Narvland Betydningen av svikt i NAVs veiledningsplikt 1.innledning side 43

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ <https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-1-til-kapittel-21-erstatning>

¹⁹⁴ Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011 side 236

I Sivilombudsmannens uttalelse sak SOM-2015-1145, gjaldt saken om NAV er erstatningsansvarlig for økonomisk tap som følge av mangelfull veiledning om opptjeningsreglene for rett til foreldrepenger. Sakens faktum her gikk ut på at A i en e-post stilte begrunnede spørsmål om opptjeningsreglene for foreldrepenger. Sivilombudsmannen pekte på at A hadde henvend seg til NAV med et konkret spørsmål om hvor mye hun måtte jobbe for å oppfylle kravet til yrkesaktivitet. Etter Sivilombudsmannens syn burde saksbehandleren i NAV oppfattet As spørsmål som en konkret oppfordring til å gi henne informasjon om fjorten dagers regelen. Siden spørsmålet ikke ble oppfattet slik så fremstår det i utgangspunktet som uaktsomt. Sivilombudsmannen pekte på at det var klart at NAV forvaltet et stort og komplisert regelverk samt stor mengde saker og betydelig arbeidspress, men allikevel mente Sivilombudsmannen at A kunne med rimelighet forvente at NAV ga et fullstendig svar på hennes spørsmål. Sivilombudsmannen pekte på at det ville heller ikke krevet noe ekstra innsats fra NAV side om å gi et fullstendig og dekkende svar. Sivilombudsmannen sier at «henvendelsen gjaldt utelukkende forståelsen av et sentralt vilkår aktivitetskravet for rett foreldrepenger. Regelverket om foreldrepenger må sies å ligge i kjernen av NAV Forvaltnings arbeidsområde. 14-dagers regelen antas å ha relativt stort praktisk betydning, og er, om nødvendig, lett tilgjengelig for NAVs saksbehandlere i NAVs rundskriv til ftrl 14-6 (R14-00-2-A15). Kunnskap om hva som skal til for at dager uten arbeid kan regnes med i opptjeningstiden, kan være av avgjørende betydning for om en bruker innretter seg riktig for opparbeidelse av rett til foreldrepenger, særlig for dem som ikke har fast jobb, men må ta vikariater og eller vakter». Sivilombudsmannens konklusjon var at bruddet på veiledningsplikten var uaktsomt og det forelå ansvarsgrunnlag for NAV for påregnelig økonomisk tap som A ble påført som følge av at hun fikk mangelfull veiledning. Sivilombudsmannen har bedt NAV Klageinstans om å behandle As krav om erstatning på nytt og deretter bli orientert om utfallet. NAV Klageinstans har behandlet søknaden på nytt med utfall av at A ble tilkjent erstatning på kr 144 669 kroner med tillegg av forsinkelsesrenter.¹⁹⁵

Vi har også tilfeller der NAV kan bli erstatningsansvarlig dersom en veileder går lenger i veiledning enn hva loven og forskriften sier. Dette ble tilfelle i Rt-1977-1069.

I Høyesterett dom Rt-1977-1069, fikk en byggherre erstatning fordi bygningssjefen veiledet mer enn hva loven og forskriften foreskriver. Her var det slik at bygningssjefen grepet aktivt inn under utformingen og gjennomføringen av byggeplanene.¹⁹⁶

Jeg ser det slik, at dersom en bruker i kontakt med NAVs veileder direkte spør om rettigheter som er av interesse, og veilederen unnlater å gi eller gir informasjon som ikke er riktige vil det føre til konsekvenser slik at NAV holdes erstatningsansvarlig som arbeidsgiver.

¹⁹⁵ SOM-2015-1145 lovdata.no

¹⁹⁶ Woxholth (2011) side 236

8 Avslutning

Jeg har i denne oppgaven sett nærmere på veiledningsplikten innhold / veiledningsplikten som NAV følger etter forvaltningsloven § 11. Brukerne skal kunne få tjenester som er av høy kvalitet og som skal være tilpasset brukernes individuelle ønsker og behov.¹⁹⁷ Det er særlig viktig at brukernes rettigheter og plikter blir ivaretatt på en best mulig måte.

I følge Ørnulf Rasmussen er det viktig at brukerne har kunnskap om hva NAV arbeider med og hvilke typer saker NAV håndterer, hvilke saker NAV kan avgjøre og treffe samt hvilke regler som gjelder når slike saker behandles. Man skal ikke forvente at alle brukerne har god forståelse om slike forhold. Derfor er det viktig at brukerne får riktig veiledning, slik at de kan ivareta sine interesser og plikter samt forutberegne og planlegge sin situasjon.¹⁹⁸

Noen grupper vil gjerne ha større behov for veiledning enn andre, det vil for eksempel være brukere som ikke snakker godt norsk eller brukere som sliter psykisk samt brukere som befinner seg i vanskelige livssituasjoner/sosialsaker. Disse brukerne vil ha vanskeligheter for å ivareta sitt tarv jf fvl § 11 første ledd andre punktum. For brukere som befinner seg i slike situasjoner er det særlig viktig at NAV tilpasser veiledningen slik at det passer til brukernes behov.¹⁹⁹

I sak 2016/689 undersøkte Sivilombudsmannen av eget tiltak om hvordan NAV veileder brukere med særskilte kommunikasjonsbehov. Sivilombudsmannen understreket at brukere som har større behov for en tilpasset veiledning er ekstra sårbare dersom veiledningen i NAV svikter. Sivilombudsmannen forutsa derfor at NAV holder fokus på å styrke veiledningskompetansen ved NAV kontorer og at den styrkede kompetansen holdes ved like. Sivilombudsmannen har erfart å få henvendelser fra brukere med spesielle behov og av den grunn har bedt direktoratet om å vurdere og påpeke i rundskrivet til veiledningsplikten at fvl § 11 inneholder også en plikt til å veilede i en form som er tilpasset brukerens behov.²⁰⁰

¹⁹⁷ Hans-Tore Hansen Kjetil G Lundberg og Liv Johanne Syltevik NAV med brukeren i sentrum? (2013) Side 11

¹⁹⁸ Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett Bind 1 2.utgave 2010 side 185

¹⁹⁹ <https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingen-2007/kapittel-4-innledning-article121-204.html>

²⁰⁰ Sivilombudsmannen sak 2016/689

9 Litteraturliste

9.1 Lover

- 1967 Forvaltningsloven av 10 februar
- 2009 Lov om sosiale tjenester i arbeids- og markedsforvaltningen av 18 desember nr 131
- 1983 Lov om statens tjenestemenn (tjenestemannsloven) av 4 mars nr 3
- 1997 Folketrygdloven av 28 februar nr 19
- 2004 Arbeidsmarkedsloven av 10 desember nr 76
- 1962 Sivilombudsmannsloven av 22 juni nr 8
- 2006 Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) av 16 juni nr 20
- 1969 Skadeserstatningsloven av 13 juni nr 26

9.2 Bøker

- Asbjørn Kjønstad Innføring i Trygderett 4.utgave 2009
- Sandene, Samfunn Rett Rettferdighet (Festskrift til Thorstein Eckhoffs 70 års dag)
- Asbjørn Kjønstad Aslak Syse Velferdsrett II 4.utgave 2012
- Jan Fridthjof Bernt Ørnulf Rasmussen Frihagens Forvaltningsrett 2010 2.utgave Bind I
- Hans Petter Graver Alminnelig Forvaltningsrett 4.utgave 2015
- Torstein Eckhoff Eivind Smith Forvaltningsrett 9.utgave 2009
- Geir Woxholth Forvaltningsloven med kommentarer 5.utgave 2011
- Runar Narvland Betydningen av svikt i NAVs veiledningsplikt 1.innledning 2013 (artikkel)
- Hans Tore Hansen Kjetil G Lundberg Liv Johanne Syltevik Nav-med brukeren i sentrum? 2013

9.3 Forskrifter

- 2006 Forvaltningsforskriften av 15 desember nr 1456

9.4 Statlige dokumenter

- Ot.prp.nr 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- Ot.prp.nr 29 (1990-1991) Om lov om folketrygd (folketrygdloven)
- Ot.prp.nr 75 (1993-1994) Om lov om endinger i forvaltningsloven

9.5 Rundskriv

- R35-00-A16
- R36-00-I11

9.6 Rettspraksis

Rt.1997 s 1019

Rt. 2001 s 450

Rt. 1997 s 1784

Rt 1976 s 614

Rt 1977 s 1069

LF-2008-155871

TRR-2007-3438

TRR-2011-2991

TRR-1993-3813

TRR-2004-3081

TRR-2003-1987

TRR-2003-3922

TRR-2007-3784

9.7 Lovavdelingens uttalelser

2002/6741EO

3044/85E

9.8 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen sak 2011/564

Sivilombudsmannen sak 2013/1266

Sivilombudsmannen sak 2016/689

Sivilombudsmannen sak 2005/1947

Sivilombudsmannen sak 2007/713

Sivilombudsmannen sak 2004/2715

Sivilombudsmannen sak 2015/1145

Sivilombudsmannens Årsmelding 1999 s 192

Sivilombudsmannens Årsmelding 1999 s 202

Sivilombudsmannens Årsmelding 2001 s 81

9.9 Nettadresse

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

<http://www.jusleksikon.no/wiki/Lovtekst>

http://www.jusleksikon.no/wiki/Forvaltningsloven#Forvaltningen_allminnelige_veiledningsplikt

<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>

<http://studieweb.no/hva-er-metodelaere/>

<https://www.sivilombudsmannen.no/arsmeldingen-2007/kapittel-4-innledning-article121-204.html>

<https://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/vedlegg-1-til-kapittel-21-erstatning>

http://www.trygderetten.no/ikbViewer/page/om?p_lang

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-345/?lvl=0#a1.2.1>

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

<http://www.ordetbetyr.com/synonym/tarv>

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/forvaltningsloven-saksbehandlingsrundskriv-kapittel-iii.alminnelige-regler-om-saksbehandlingen>

