

# **Virkningstidspunkt for uføretrygd**

19.6.2019 (2018/52)

På generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkte Sivilombudsmannen Navs praksis for fastsettelse av virkningstidspunkt (tidspunktet ytelsen utbetales fra) for uføretrygd i de sakene der den uføretrygdede tidligere hadde mottatt arbeidsavklaringspenger. Spørsmålet var om praksis var i tråd med folketrygdloven § 22-12 første ledd jf. tredje ledd.

Ombudsmannen har kommet til at Nav ikke har hjemmel til å sette virkningstidspunktet for uføretrygd frem i tid og dermed la vedtak om arbeidsavklaringspenger løpe inn i en periode etter at det er konstatert at vilkårene for uføretrygd er oppfylt. Det spennet som har oppstått mellom regelverket og den praksisen som direktoratet mener er nødvendig i slike saker, må søkes løst gjennom fremsettelse av forslag om lovendring. Sentrale rutiner bør fremgå av Navs rundskriv.

## **Sakens bakgrunn**

Sivilombudsmannen ble gjennom klager og andre henvendelser gjort oppmerksom på at Nav hadde en praksis med å sette virkningstidspunktet for uføretrygd frem i tid. Praksisen var nedfelt i en rutine som var sendt ut fra Nav Arbeid og ytelser Styringsenhet til vedtaksenhetene. Virkningstidspunktet er i denne sammenheng tidspunktet uføretrygden

utbetales med effekt/virkning fra. Felles i disse sakene var at trygdemedlemmet hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i forkant av uføretrygden. Virkningstidspunktet for uføretrygd var satt frem i tid med den konsekvens at trygdemedlemmet mottok arbeidsavklaringspenger etter vedtakstidspunktet for uføretrygd. Trygdemedlemmene som klaget over dette til ombudsmannen, opplyste at de ville få en høyere månedlig utbetaling med uføretrygd enn med arbeidsavklaringspenger. Det ble hevdet at Navs praksis var i strid med ombudsmannens uttalelse 3. oktober 2011 i sak 2011/1678. Den uttalelsen omhandlet en nå avvirket praksis som gikk ut på at Nav Forvaltning (Nav Arbeid og ytelse) satte virkningstidspunktet frem i tid for å ta høyde for saksbehandlingstiden særlig knyttet til uføetrygdberegningen i Nav Pensjon.

Det ble funnet grunn til å undersøke Navs praksis med Arbeids- og velferdsdirektoratet på generelt grunnlag og av eget tiltak.

## Våre undersøkelser

Vi ba i brev 15. februar 2018 om Arbeids- og velferdsdirektoratets syn på om den praksisen som Nav Arbeid og ytelse Styringsenhet har gitt instruks om, er i tråd med folketrygdloven og Navs rundskriv som også beskriver en rutine i slike saker. Det ble stilt spørsmål om hva som er grunnen til at arbeidsavklaringspengene ikke stanses når det er konstatert at vilkårene for uføretrygd er oppfylt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ble også bedt om å redegjøre for saksgangen og ansvarsfordelingen i uføetrygdsaker fra det tidspunktet Nav Arbeid og ytelse konkluderer med at vilkårene for uføretrygd er oppfylt og frem til utbetaling gjøres. Under henvisning til rutinen som var beskrevet i rundskrivet, ba vi opplyst om den uføetrygdede i en periode ville stå uten ytelse frem til etterbetalingen skjedde.

I svaret 4. april 2018 skrev Arbeids- og velferdsdirektoratet at de mente at etatens praksis er i samsvar med gjeldende rett og retningslinjer gitt i rundskrivet. Det ble opplyst at uføretrygd og arbeidsavklaringspenger ikke behandles i samme enhet, og at dette innebar en viss tid til koordinering internt i Nav. Saksgangen ble beskrevet slik:

«Uføresaken behandles og attesteres av NAV Arbeid og ytelse i fagsystemet Pesys, med virkningstidspunkt som skissert ovenfor [her nedenfor]. Pesys foretar automatisk beregning, og beløpene som skal utbetales kommer inn i vedtaket. Vedtaket sendes så til bruker. Utbetalingen går fra fagsystemet Pesys over i oppdragssystemet. NAV Økonomi pensjon håndterer eventuelle trekk og foretar utbetaling. Der hvor det foreligger opphør av AAP [arbeidsavklaringspenger], foretar

saksbehandler manuelle beregninger for den perioden AAP har vært utbetalt. Beløpene inngår i Pesys og blir på samme måte utbetalt av NAV Økonomi pensjon. I henhold til gjeldende rutine vil bruker ikke stå uten ytelse.»

Direktoratet opplyste at det er ulik rutine alt ettersom det foreligger et løpende vedtak om arbeidsavklaringspenger eller om det er truffet vedtak om opphør av arbeidsavklaringspenger. I saker der det var truffet vedtak om opphør av arbeidsavklaringspenger, fulgte Nav rutinen med manuell avregning beskrevet i rundskrivet. Mens i øvrige saker ble rutinen gitt av styringsenheten i Nav Arbeid og ytelser fulgt:

«I saker hvor det innvilges vedtak om uføretrygd og bruker har et løpende AAP-vedtak, vil virkningstidspunktet for uføretrygd settes til første i måneden etter at vilkårene for uføretrygd er oppfylt, og AAP utbetales til og med siste dag i måneden. Det vises her til ftrl. § 22-12 tredje ledd med tilhørende rundskriv, samt rutine/e-post av 23. november 2016:

«Over lengre tid har forvaltningsenhetene praktisert dette slik at dersom AAP er utbetalt f.eks. til 21. nov og det fortsatt er et løpende vedtak og AAP, så settes virkningstidspunktet for uføretrygd til 1. desember og AAP utbetales tom 30. november. En av enhetene har praktisert dette annerledes, dvs. at de har satt virkningstidspunktet i eksemplet til 1. november og avregnet mot AAP 0111-2111. Denne praksisen fordrer dog at både uføreavdelingen og AAP-avdelingen er helt dagsajoure med sine oppgaver og at man rekker å stanse AAP i tide. Av den grunn er det derfor tidligere landet i nettverket at vi bruker påfølgende måned som virkningstidspunkt for uføretrygd så lenge det foreligger AAP-rettigheter ut måneden.

Derfor blir avklaringen fortsatt den samme som tidligere: Vi innvilger uføretrygd fra påfølgende måned. Pesys sender automatisk en oppgave i Arena til AAP-enheten om at uføretrygd er innvilget og AAP-enheten lager da stans av AAP siste dag i måneden. Dette sikrer også at vi unngår unødige feilutbetalinger. NAV Klageinstans har også gitt sin støtte til denne praksisen....»

Bakgrunnen for NAVs praksis ligger dels i praktiske forhold, dels ressursmessige forhold. Når vedtak om uføretrygd er innvilget er det behov for en kort områingstid til praktisk koordinering av ulike stønadfelt/samhandling. Videre mener vi at NAVs praksis får liten økonomisk betydning i det store antall saker. Dette da beregningen av henholdsvis AAP og uføretrygd er tilnærmet lik, jf. ftrl. §§ 11-19/11-20 og 12-

11/12-13, samt at det i praksis er tale om et fåtalls dager, som sett hen til samlet uføreperiode er marginal. Det er derfor ikke gitt, slik antydning i Sivilombudsmannens brev, at «bruker vil motta den lavere ytelsen arbeidsavklaringspenger også for en periode der det er konstatert at vilkårene i folketrygdloven kapittel 12 om uføretrygd er oppfylt.»

Dersom en skal legge til grunn en praksis der en foretar en avregning, slik at det ikke utbetales uføretrygd i de dagene AAP er utbetalt, vil dette kreve manuelle beregninger, som vil kreve økte ressurser. Videre behandles ikke fagfeltene AAP og uføretrygd på samme sted, og et uføretidspunkt satt til første i måneden med etterfølgende manuelle avregninger, vil også øke risikoen for feilutbetalinger. En praksis med en eventuell manuell avregning vil kreve at uføreavdelingen og AAP-avdelingen må være helt dagsjoure med sine oppgaver for å rekke å stanse AAP i tide, noe som er vanskelig å gjennomføre i praksis.»

## Ombudsmannens syn på saken

Vilkårene for rett til uføretrygd er oppstilt i folketrygdloven kapittel 12. I § 12-8 er det fastsatt at uføretidspunktet er det «tidspunktet da inntektsevnen ble varig nedsatt». Virkningstidspunktet for uføretrygd er regulert i § 22-12 «Tidspunkt for utbetaling når rett til en ytelse oppstår eller opphører». Etter denne bestemmelsens første ledd første punktum jf. § 22-10 tredje ledd følger det at uføretrygd

«utbetales vanligvis fra og med måneden etter den måneden vedkommende fyller vilkårene for rett til ytelsen».

Som hovedregel vil trygdemedlemmet ha oppfylt vilkårene for uføretrygd på et langt tidligere tidspunkt enn på vedtakstidspunktet og dermed også som utgangspunkt ha rett på utbetaling av uføretrygd tilbake i tid (etterbetaling). I § 22-13 tredje ledd er det imidlertid satt begrensninger for etterbetalingen etter når kravet om folketrygdytelsen er regnet som fremsatt, se også rundskrivet til § 22-12 første ledd om forholdet mellom §§ 22-12 og 22-13. I § 22-8 er det regulert hvilke fradrag som skal gjøres i en ytelse som etterbetales. Saken foranlediger ikke en nærmere drøftelse av §§ 22-8 og 22-13.

For utbetaling av uføretrygd er det i tillegg fastsatt i § 22-12 tredje ledd at

«[u]føretrygd utbetales ikke for perioder hvor medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger».

Det skal etter denne bestemmelsen ikke foretas en samordning av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger ved utbetaling. Bestemmelsen kom inn i folketrygdloven ved endringslov 19. desember 2003 nr. 135 for å endre en praksis med å anse krav om uførepensjon fremsatt samtidig med krav om rehabiliteringspenger eller yrkesrettet attføring. Etter den tidligere praksisen ble det foretatt en avregning av ytelsene mot hverandre for hele perioden og etterbetalt overskytende beløp, se Ot.prp.nr. 10 (2003-2004) kapittel 10. Bakgrunnen for endringen var at det ble sett på som «prinsipielt uheldig å etterbetale en eventuelt overskytende pensjon for tidsrom hvor vedkommende allerede har mottatt en ytelse til livsopphold» og for å spare inn på trygdeetatens ressursbruk med å foreta slike avregninger. Bestemmelsen ble videreført da arbeidsavklaringspenger erstattet rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og tidsbegrenset uføretrygd fra mars 2010. Ombudsmannen har i sin praksis lagt til grunn at et trygdemedlem som følge av § 22-12 tredje ledd ikke kan få utbetalt uføretrygd for perioder det er utbetalt arbeidsavklaringspenger. Dette følger direkte av lovens ordlyd.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i svaret hit opplyst at rutinen beskrevet i rundskrivet følges der det er fattet et vedtak om opphør av arbeidsavklaringspenger. I rundskrivet til § 22-12 tredje ledd (sist endret november 2017) står det oppført følgende rutine for utbetaling av uføretrygd:

«Det fremkommer i denne bestemmelsen at det ikke utbetales uføretrygd i perioder der medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger.

Dersom arbeidsavklaringspenger er utbetalt til og med siste dag i kalendermåneden, kan virkningstidspunktet for uføretrygd tidligst settes til første dag i den påfølgende måneden.

Dersom arbeidsavklaringspenger opphører før utløpet av måneden, skal virkningstidspunktet for uføretrygd settes til første dag i opphørsmåneden slik at man unngår en stønadsfri periode. Da uføretrygd ikke skal utbetales for perioder hvor medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger, skal det bare gis etterbetaling for de gjenstående stønadsdagene – dvs de stønadsdagene det ikke er utbetalt dagytelse arbeidsavklaringspenger for. Ved beregning av etterbetaling må uføretrygden omregnes til dagytelse ut fra antall stønadsdager for arbeidsavklaringspenger. Etterbetalingen avrundes til nærmeste hele krone.

Utregningsformel – etterbetaling av uføretrygd:

$$\frac{\text{Uføretrygd pr måned} \times \text{antall gjenstående stønadsdager i opphørsmåned}}{\text{totalt antall stønadsdager i opphørsmåned}}$$

## Eksempel

Vedtak om 100 % uføretrygd fattes. Månedsbeløpet er 29 000 kroner.

Arbeidsavklaringspenger er utbetalt til og med 12.11.15. Virkningstidspunktet for uføretrygd settes til 01.11.15. Totalt antall stønadsdager i november er 21.

Resterende stønadsdager i november er 9 dager (etter utløpet av AAP).

Etterbetaling av uføretrygd for november 2015:  $29\ 000 \times 9 / 21 = 12\ 429$  kroner»

Slik ombudsmannen har oppfattet rundskrivet, synes denne rutinen å være i tråd med § 22-12 første ledd jf. tredje ledd.

Ombudsmannen går etter dette over til vurderingen av lovligheten av Navs praksis med å sette virkningstidspunktet for uføretrygd frem i tid i saker der det er et løpende vedtak om arbeidsavklaringspenger. Direktoratet opplyste at i henhold til rutinen i uføretrygdsaker der medlemmet hadde et løpende AAP-vedtak, «vil virkningstidspunktet for uføretrygd settes til første i måneden etter at vilkårene for uføretrygd er oppfylt, og AAP utbetales til og med siste dag i måneden».

På bakgrunn av dette og hvordan rutinen er beskrevet i e-posten fra Nav Arbeid og ytelsestyringsenhet, forstås direktoratets svar hit at virkningstidspunktet i slike saker settes til måneden etter den måneden Nav har konstatert at vilkårene for uføretrygd er oppfylt.

Direktoratet uttrykte i svaret hit at Navs praksis er i tråd med lov og rundskriv, jf. § 22-12 tredje ledd og tilhørende rundskriv. Praksisen er begrunnet i praktiske og ressursmessige forhold.

Etter ordlyden i § 22-12 første ledd er det imidlertid hvilken måned trygdemedlemmet oppfylte vilkårene for uføretrygd som er avgjørende for utbetalingstidspunktet og ikke måneden vedtaket ble truffet. Vilkaene for uføretrygd vil som oftest være oppfylt på et tidligere tidspunkt enn vedtakstidspunktet. Ordlyden i § 22-12 tredje ledd viser til en tilbakeskuende utbetalingsregel. Forarbeidene støtter opp om denne forståelsen. Bestemmelsen ble gitt for å endre praksis med når uførepensjonskrav ble ansett å være fremsatt og dermed stoppe en ressurskrevende prosess med å avregne ytelse mot hverandre ved etterbetalingen, se ovenfor. På det tidspunktet det blir konstatert at et trygdemedlem oppfyller vilkårene for uføretrygd, vil personen som hovedregel ikke kunne oppfylle vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger, jf. folketrygdloven kapittel 11, se også Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 11 punkt 2.4.2. Heller ikke retten til arbeidsavklaringspenger under behandling av krav om uføretrygd, jf. § 11-18, vil lenger være til stede når det er stadfestet at vilkårene for uføretrygd er oppfylt.

Ombudsmannen ser imidlertid Navs behov for en praktisk og effektiv løsning i uføretrygdsaker der det foreligger et løpende vedtak om arbeidsavklaringspenger. De hensynene som direktoratet har trukket frem som begrunnelse for praksisen, er relevante og vektige. Ombudsmannen har merket seg at direktoratet mener det vil være vanskelig å få til å stanse arbeidsavklaringspengene i tide fordi arbeidsavklaringspengeavdelingen må være helt à jour for å få dette til. Imidlertid er det uklart for ombudsmannen hvorfor det ikke er mulig med en ordning i tråd med folketrygdlovens bokstav der uføreenhetene treffer vedtak om stans i arbeidsavklaringspengene samtidig som uføretrygd innvilges. Generelt er det relevant at trygdemedlemmet ikke bør stå uten ytelse i overgangsperioden fra én ytelse til en annen. Men det er ikke gitt hva som er best for et trygdemedlem av å stå uten ytelse en tid før etterbetalingen av uføretrygd blir utbetalt eller å motta arbeidsavklaringspenger frem til utbetalingen av uføretrygd kan igangsettes. Dette siste selv om arbeidsavklaringspengene for medlemmet utgjør en mindre månedlig utbetaling enn uføretrygd.

Navs praksis og retningslinje synes å ha oppstått som følge av Navs organisering og systemløsninger og behov for effektiv saksbehandling sett hen til den masseforvaltningen Nav utøver. Praksisen ved løpende arbeidsavklaringspengevedtak har ikke vært nedfelt i rundskriv, men en intern instruks. Den har neppe vært konsekvent og langvarig nok til at utbetalingstidspunktet som følger av ordlyden i § 22-12 kan fravikes. Uføretrygd etter denne bestemmelsen skal utbetales fra måneden etter den måneden trygdemedlemmet fyller vilkårene for rett til ytelsen, men ikke for de periodene medlemmet «har mottatt arbeidsavklaringspenger».

Ombudsmannen er på denne bakgrunn ikke enig i direktoratets vurdering av at praksisen beskrevet i e-posten fra styringsenheten til Nav Arbeid og ytelser kan hjemles i § 22-12 tredje ledd om at uføretrygd ikke utbetales for perioder der trygdemedlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger.

## Konklusjon

Nav har ikke hjemmel til å sette virkningstidspunktet for uføretrygd frem i tid og dermed la vedtak om arbeidsavklaringspenger løpe inn i en periode etter at det er konstatert at vilkårene for uføretrygd er oppfylt. Det spennet som har oppstått mellom regelverket og den praksisen som direktoratet mener er nødvendig i slike saker, må søkes løst gjennom fremsettelse av forslag om lovendring. Sentrale rutiner bør fremgå av Navs rundskriv.

Arbeids- og velferdsdirektoratet bes orientere ombudsmannen innen 30. september 2019 hvordan direktoratet vil følge opp ombudsmannens anbefaling.

19.6.2019 (2018/52)