

Navs saksbehandling ved omgjøring av uføretidspunkt

29.10.2020 (2019/2945)

Saken gjelder Navs omgjøring av tidligere fastsatt uføretidspunkt for en mottaker av hel uføretrygd. Omgjøringen skjedde uten forutgående klage, og førte til en lavere utbetaling for den trygdede.

Omgjøringen med senere opprettholdelse fylte etter ombudsmannens syn ikke kravene i forvaltningslovens § 25 om begrunnelsens innhold. Begrunnelsen som til slutt ble gitt i brev juli 2019, syntes å bygge på en uriktig rettslig forståelse av folketrygdloven § 12-10 om fastsetting og endring av uføregrad. Ombudsmannen har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å undersøke og følge opp svikten som har skjedd i flere ledd under behandlingen av saken.

Partene er nå enige om tolkningen av § 12-10, altså at det ved overgangen fra tidsbegrenset til varig ytelse kan settes et nytt uføretidspunkt, der arbeids- og inntektsevnen er ytterligere nedsatt. Under saksgangen hos ombudsmannen omgjorde Nav det tidligere omgjøringsvedtaket, slik at klageren fikk tilbake sin høyere utbetaling.

Under henvisning til Trygderettens kjennelse TRR-2018/00619, har ombudsmannen bedt Arbeids- og sosialdepartementet om å prioritere arbeidet med å få avklart den rettslige uenighet og

tvil som har oppstått mellom departementet og Trygderetten, om adgangen til å bringe Navs beslutninger om ikke å omgjøre enkeltvedtak inn for Trygderetten.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) var mottaker av gradert og tidsbegrenset ytelse da han i vedtak 14. september 2012 ble innvilget hel og varig uførepensjon. Uføretidspunktet ble i den forbindelse endret fra juni 2001 til august 2012.

Senere skjedde en lovendring som medførte at ytelsen uførepensjon falt bort, og ble erstattet av uføretrygd. For personer som var innvilget uførepensjon, slik som klageren, måtte det da fattes et vedtak om konvertering til uføretrygd. Dette vedtaket ble for klageren fattet 23. august 2016, og Nav fant samtidig at uføretidspunktet skulle endres tilbake til juni 2001. Nav uttrykte at fastsettingen som skjedde i 2012 bygget på en rettsanvendelsesfeil, men det ble ikke nærmere forklart i vedtaket hva feilen gikk ut på. Endringen, som altså skjedde uten forutgående klage, førte til en lavere utbetaling for klageren.

Vedtaket fra 2016 ble stadfestet av Nav Klageinstans 15. juni 2017. Klageren anket, men ikke innen fastsatt frist. Trygderetten avviste derfor anken som for sent fremsatt.

Klageren v/fullmektig henvendte seg deretter til Nav og begjærte vedtaket omgjort etter forvaltningslovens bestemmelser om ugyldighet. Nav Klageinstans avgjorde 15. mars 2019 at begjæringen ikke ble tatt til følge. Ved en feil ble det opplyst at denne beslutningen kunne ankes videre til Trygderetten, men det ble senere presisert fra Navs side at det ikke anses å være en slik ankeadgang.

Det fulgte deretter noe korrespondanse mellom Nav og klager v/fullmektig, som endte i Nav Klageinstans' brev 2. juli 2019. I brevet viste klageinstansen til Trygderettens kjennelse med ankenummer TRR-2017-2538 til støtte for at omgjøringen i 2016 var riktig. Det fremgår av kjennelsen at Nav, som da var ankemotpart, hadde lagt til grunn at det ved overgang fra tidsbegrenset til varig uføreytelse ikke kunne fastsettes nytt uføretidspunkt. Trygderetten hadde i den saken stadfestet Navs vedtak, og uttrykt at retten «i det vesentlige» bygget på ankemotpartens rettslige vurderinger.

Klageren v/fullmektig brakte saken inn for ombudsmannen. I klagen ble det vist til at klageinstansens brev 2. juli 2019 bygget på en uriktig forståelse av folketrygdloven § 12-10 om fastsetting og endring av uføregrad, ved at det var lagt til grunn at det ved overgang fra tidsbegrenset til varig uføreytelse ikke kunne fastsettes nytt uføretidspunkt. Fullmektigen påpekte at en slik forståelse er i strid med ordlyden i folketrygdloven § 12-10, noe som også var fastslått av Trygderetten, blant annet i kjennelse med ankenummer TRR-2012-1066.

I klagen til ombudsmannen ble også den mulige ankeretten til Trygderetten når det gjaldt omgjøringsspørsmålet tatt opp, blant annet under henvisning til Trygderettens kjennelse med ankenummer TRR-2018-00619. I den kjennelsen reiser Trygderetten tvil om den forståelsen Nav har lagt til grunn når det gjelder retten til å få et spørsmål om omgjøring prøvd i Trygderetten.

Våre undersøkelser

I Navs vedtak 23. august 2016 ble uføretidspunktet endret til klagerens ugunst. Begrunnelsen i dette omgjøringsvedtaket var at fastsettingen som skjedde i forbindelse med revurderingen av uføregrad i 2012, bygget på et uriktig rettslig utgangspunkt. Det er likevel ikke gitt en nærmere redegjørelse på hva feilen konkret skal ha bestått i. Heller ikke det stadfestende vedtaket fra klageinstansen 15. juni 2017, eller senere svar på klagerens omgjøringsbegjæringer, sier noe klart om dette.

Så langt ombudsmannen kunne se, var det to mulige begrunnelser for omgjøringen i 2016. Det ene var at Nav ved revurderingen i 2016 fant at klagerens arbeids- og inntektsevne ikke var blitt nedsatt i perioden, slik at han formelt sett ikke hadde restinntektsevne etter 2001. I så fall ville det ikke vært grunnlag for å flytte uføretidspunktet frem til august 2012. Frem til Nav Klageinstans' brev 2. juli 2019, er det mulig å tolke vedtak og øvrige dokumenter slik.

I nevnte brev av 2. juli 2019, kan Nav imidlertid oppfattes å mene at folketrygdloven §12-10 skal tolkes slik at det ved overgangen fra tidsbegrenset til varig ytelse ikke kan fastsettes nytt uføretidspunkt. Det fremgår ikke helt klart av dette brevet at Nav tolker bestemmelsen slik, men det er vist til en kjennelse fra Trygderetten der det fremgår at Nav Klageinstans hadde fremmet et slikt standpunkt. Det er dermed nærliggende å forstå Navs brev 2. juli 2019 slik at denne tolkningen av § 12-10 ble lagt til grunn.

Oppsummert fremsto det som uklart for ombudsmannen hva som var Navs rettslige og faktiske utgangspunkt for omgjøringen 23. august 2016 og senere opprettholdelse av dette vedtaket. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å gi en redegjørelse.

Vi stilte spørsmål om Nav mente at klagerens ikke hadde hatt restinntektsevne etter 2001. Dersom svaret var ja, ba vi om en redegjørelse for hvordan klagerens anførsler om at han hadde inntekter fra næring i denne perioden var behandlet.

For det tilfelle at Nav mente at det ved innvilgelsen av hel uførepensjon i 2012 ikke kunne fastsettes nytt uføretidspunkt ved overgang fra tidsbegrenset til varig ytelse, selv om uføregraden økes, ba vi om en nærmere redegjørelse for det rettslige grunnlaget for dette. Vi stilte spørsmål om Nav ved omgjøringen i 2016 tok høyde for lovforståelsen som Trygderettens kjennelser TRR-2012-1066, TRR-2012-1169 og TRR-2013-137 uttrykker.

Under henvisning til at Nav i brev 2. juli 2019 hadde vist til en kjennelse fra Trygderetten med ankenummer TRR-2017-2538 til støtte for at det ikke skulle fastsettes nytt uføretidspunkt i denne saken, ba vi om en kort redegjørelse for hvordan denne kjennelsen var relevant her. Vi viste til at

avgjørelsen er en såkalt henvisningskjennelse, der retten la avgjørende vekt på at den ankende part ville fått en lavere uføretrygd om hun vant frem med sin påstand. For øvrig hadde retten ikke tatt uttrykkelig stilling til tolkningen av folketrygdloven § 12-10 i kjennelsen.

Vi stilte spørsmål om direktoratet mente at vedtaket 23. august 2016 og senere opprettholdelse tilfredsstillt kravet i forvaltningsloven § 25 til begrunnelse.

Trygderetten har i kjennelse med ankenummer TRR-2018-00619 uttrykt et behov for en prinsippavklaring av spørsmålet om ankerett over begjæring om omgjøringer i forvaltningen. Vi ba om å få opplyst om avklaringen hadde skjedd, eller ville komme.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har redegjort for saken i to omganger. I det første svaret la direktoratet til grunn at klageren ikke hadde fått sin arbeids- og inntektsevne ytterligere nedsatt etter 2001, og ga en begrunnelse for dette. Direktoratet snudde likevel på dette standpunktet under saksgangen hos ombudsmannen, og kom da til at det faktisk hadde skjedd en forverring av klagerens helsetilstand, og at inntektsevnen ble ytterligere nedsatt etter 2001. Tidligere vedtak ble også omgjort, slik at uføretidspunktet ble satt til mars 2012. Endringen innebærer at ytelsen ble beregnet slik klageren ønsket.

For øvrig var direktoratet enig i at det etter folketrygdloven § 12-10 kan fastsettes nytt uføretidspunkt ved overgangen fra tidsbegrenset til varig ytelse, såfremt arbeids- og inntektsevnen er ytterligere nedsatt. Direktoratet erkjente at Nav Klageinstans på dette punktet hadde vært «unøyaktige» i brev 2. juli 2019, og at kjennelsen med ankenummer TRR-2017-2538 «har lav rettskildemessig vekt», blant annet av de grunner som ombudsmannen hadde pekt på i undersøkelsesbrevet.

Direktoratets erkjente også at vedtak 23. august 2016 og senere opprettholdelser burde vært bedre begrunnet, og at vedtakene ikke tilfredsstillt kravene i forvaltningsloven § 25.

Ombudsmannens syn på saken

1. Fastsetting av uføretidspunkt ved revurdering av uføregrad

Folketrygdloven § 12-10 omhandler fastsetting og endring av uføregrad. I 2012, da klageren fikk innvilget hel og varig uførepensjon, lød bestemmelsens andre ledd:

«Dersom uføregraden blir endret fordi inntektsevnen/arbeidsevnen er blitt ytterligere nedsatt, skal det fastsettes nytt uføretidspunkt hvis det er til fordel for pensjonisten.»

I forbindelsene med endringene som senere skjedde i folketrygdloven, blant annet avviklingen av uførepensjon, ble dette fra 1. januar 2015 endret og bestemmelsen står nå i § 12-10 fjerde ledd. Ordlyden er endret noe, uten at det har betydning for tolkningen her.

Det kan synes som at Nav, i alle fall i enkelte saker, tidligere har lagt til grunn at denne bestemmelsen ikke skal brukes der medlemmet går fra en gradert tidsbegrenset ytelse til en varig uføreytelse. Trygderetten har i kjennelse med ankenummer TRR-2012-1169 fastslått at det ikke er en riktig tolkning av § 12-10, blant annet under henvisning til bestemmelsens ordlyd. Dette rettslige standpunktet er fastholdt av Trygderetten i senere kjennelser med ankenummer TRR-2012-1066 og TRR-2013-137. I sistnevnte kjennelse er det også vist til lovens forarbeider, der det ikke forutsatt at det skal skilles mellom tidsbegrenset og varig ytelse. Nav sluttet seg til denne tolkningen, noe direktoratet har fastholdt som rettslig standpunkt i sin redegjørelse hit.

Når det gjelder kjennelsen med ankenummer TRR-2017-2538, hadde Nav i den saken nedlagt påstand om det ikke skulle fastsettes nytt uføretidspunkt. Kjennelsen viser at Nav igjen hadde argumentert for et rettslig utgangspunkt som ikke var i tråd med gjeldende rett. Nav hadde på nytt lagt til grunn at § 12-10 ikke gjaldt ved overgangen fra tidsbegrenset til varig ytelse. Trygderetten sluttet seg til resultatet i Navs vedtak i en såkalt henvisningskjennelse, jf. trygderettsloven § 21 andre ledd, jf. tvisteloven § 19-6 femte ledd siste punktum. Det betyr at rettens begrunnelse bygger «i det vesentlige på ankemotpartens framstilling av faktum og rettslige vurderinger», slik det er uttrykt i denne kjennelsen. Etter ombudsmannen syn er det likevel klart nok at retten ikke mente å slutte seg til Navs begrunnelse fullt ut. Dersom retten hadde ment å fravike en ellers klar praksis i Trygderetten når det gjaldt tolkningen av folketrygdloven § 12-10, ville dette ha kommet tydelig frem. I kjennelsen viste retten kun til at fastsetting av nytt uføretidspunkt ville ført til et dårligere beregningsgrunnlag, jf. vilkåret i § 12-10 om at en slik endring kun skal skje om det er en fordel for trygdemottakeren. Direktoratet har i redegjørelsen hit uttalt at sistnevnte kjennelse har lav rettskildemessig vekt, og at Nav Klageinstans ikke skulle ha vist til denne i sitt brev 2. juli 2019 til klageren. Partene er nå enige om tolkningen av § 12-10, altså at nytt uføretidspunkt kan fastsettes også ved overgang fra tidsbegrenset til varig ytelse. Klageren har også fått sitt uføretidspunkt endret, og i praksis vunnet frem med sin anførsel.

Ombudsmannen legger til grunn at direktoratet har fulgt opp aktuelle enheter i Nav for å sikre en felles forståelse av regelverket for fastsetting av uføretidspunkt. Forholdet kan da bero med den redegjørelsen som er gitt, jf. sivilombudsmannsloven § 10 fjerde ledd.

2. Navs begrunnelsesplikt

Det følger av forvaltningsloven § 24, jf. folketrygdloven § 21-1, at enkeltvedtak skal grunngis. Kravene til innholdet av begrunnelsen er nærmere regulert i forvaltningsloven § 25.

Kravene til begrunnelsens innhold er ment å sikre hensynet til kontradiksjon, muligheten til å kontrollere at forvaltningen har oppfylt sin utredningsplikt, og partenes behov for å forstå innholdet i vedtaket. Verken omgjøringsvedtaket fra 2016 eller klageinstansens stadfestelse ivaretar disse hensynene, og vedtakene oppfyller ikke kravene i forvaltningsloven § 25. Dette har direktoratet og Nav også sagt seg enige i.

Når det gjelder Navs beslutning om ikke å ta klagerens begjæring om omgjøring til følge, og senere svar på hans henvendelser om ugyldighet etter forvaltningsloven § 35, så er dette ikke enkeltvedtak. Forvaltningsloven § 25 kommer derfor ikke direkte til anvendelse her. I hvilken grad Nav likevel da skal legge sine svar opp mot den standarden § 25 forutsetter, vil variere i den enkelte sak. Det vil ha betydning hvor godt og tydelig begrunnet vedtaket som er begjært omgjort, var. I et tilfelle som her, der vedtakene ikke tilfredsstillende kravene i § 25, skulle senere svar forsøkt å bøte på dette. Det bør ha fremstått som klart at klageren ikke forsto grunnlaget for omgjøringen. Ombudsmannen vil særlig vise til sakens betydning for parten. Fastsettingen av uføretidspunktet førte til en varig lavere månedlig utbetaling for klageren, og resultatet ville påvirket hans økonomi livet ut. Muligheten til å forstå vedtaket, må da veie tungt.

Klagerens fullmektig hadde i sine siste henvendelser til Nav pekt på klare svakheter ved både saksbehandlingen og resultatet på en poengtert og tydelig måte, og med helt konkrete henvisninger til rettskilder som støtter hans syn. Dette er anførsler som Nav skulle ha behandlet også ved vurderingen av omgjøring etter forvaltningsloven § 35, men som likevel sto ubesvart. Ut fra redegjørelsen direktoratet har gitt til ombudsmannen, synes direktoratet også å være enig i at svarene på klagerens omgjøringsbegjæringer heller ikke var tilfredsstillende begrunnet og behandlet.

Svikten i begrunnelsen har rammet i flere ledd. Ombudsmannen må derfor be om at direktoratet følger dette særskilt opp. Det bør søkes klargjort hva som var årsaken til at det ikke ble gitt tilfredsstillende begrunnelser, verken for omgjøringen som ble gjort i 2016 eller de senere og gjentatte behandlingene av denne saken i Nav. Deretter må rutinene sørge for å unngå at dette skjer igjen.

3. Krav om omgjøring av enkeltvedtak – spørsmål om ankerett til Trygderetten

Klageren ble ikke gitt rett til å anke Navs avgjørelse om ikke å ta omgjøringsbegjæringen til følge videre til Trygderetten. Dette er også i tråd med instruks gitt i brev 30. mai 2017 fra Arbeids- og sosialdepartementet til NAV om behandlingen av enkeltvedtak som kreves omgjort. Instruksen ble utløst av ikrafttredelsen 1. april 2016 av trygderettsloven § 27. Denne bestemmelsen lovfestet det som frem til da hadde vært en ulovfestet praksis om gjenopptak, og instruksen gjelder i hovedsak valg av det rettslige utgangspunktet for Nav ved vurderingen av krav om omgjøring.

I henvendelsen til ombudsmannen har klageren vist til Trygderettens kjennelse med ankenummer TRR-2018/00619. Retten stiller i den kjennelsen tydelige spørsmål om departementets instruks når det gjelder Trygderettens myndighet i saker som gjelder krav om omgjøring av enkeltvedtak. Trygderetten fastslår videre at dette er «en problemstilling som trenger en mer prinsipiell avklaring». Av ulike grunner lå det ikke til rette for en slik avklaring i den kjennelsen, men retten pekte på flere forhold som kan tilsi en annen rettslig forståelse enn den som er lagt til grunn i departementets instruks.

Spørsmålet om ankerett er ikke gjort til en del av ombudsmannens undersøkelse. Slik saken utviklet seg, har dette heller ikke betydning for klagerens rettsstilling. Videre synes det, i lys av Trygderettens kjennelse, å være uenighet om spørsmålet i forvaltningen. Det er da best i tråd med prinsippet om at ombudsmannens undersøkelser skal være etterfølgende, at det først skjer en avklaring på forvaltningsnivå. Som kjent omfatter ombudsmannens mandat ikke å avklare rettslig uenighet mellom forvaltningsorgan.

Å få avklart om departementets instruks bygger på en riktig rettslig forståelse av retten til å anke til Trygderetten er av stor betydning for de dette gjelder. Ombudsmannen ba derfor om en redegjørelse for fremdriften når det gjelder den avklaringen som Trygderetten i 2018 uttrykte et behov for. Direktoratet svarte til dette at Trygderettens kjennelse er «brakt videre, og problemstillingen ligger nå hos Arbeids- og sosialdepartementet».

Dersom en rettslig avklaring har skjedd i tiden etter at direktoratet ga sitt svar, legger ombudsmannen til grunn at dette ville blitt meddelt. Navs rundskriv er også uendret på dette punkt.

Ombudsmannen er kjent med at Nav allerede er under et stort arbeidspress i forbindelse med aktuelle EØS-rettslige spørsmål og som følge av pandemien. Det er likevel ombudsmannens syn at arbeidet med å oppnå en avklaring når det gjelder mulig ankerett til Trygderetten i saker om omgjøring, nå må prioriteres ut fra at en klargjøring er viktig. En anonymisert versjon av denne uttalelsen sendes derfor i kopi til Arbeids- og sosialdepartementet.

Konklusjon

Vedtaket fra 2016 om omgjøring av uføretidspunkt med senere opprettholdelse oppfyller ikke kravene i forvaltningsloven § 25 til begrunnelsens innhold. Den begrunnelsen som til slutt ble gitt i juli 2019, synes å bygge på en uriktig rettslig forståelse av folketrygdloven § 12-10 om fastsetting og endring av uføregrad. Ombudsmannen har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å undersøke og følge opp den svikten som har skjedd i flere ledd under behandlingen av denne saken.

Partene er nå enige om det rettslige grunnlaget, altså at det ved overgangen fra tidsbegrenset til varig ytelse, kan settes nytt uføretidspunkt, der arbeids- og inntektsevnen er ytterligere nedsatt. Klageren har fått vedtaket omgjort til sin gunst under saksgangen her.

Under henvisning til Trygderettens kjennelse TRR-2018/00619, har ombudsmannen bedt Arbeids- og sosialdepartementet om å prioritere arbeidet med å få avklart den rettslige uenighet og tvil som har oppstått mellom departementet og Trygderetten om adgangen til å bringe Navs beslutninger om ikke å omgjøre enkeltvedtak inn for Trygderetten.

29.10.2020 (2019/2945)