

# Barnetillegg til uføretrygd når forsørgerne er uføre og har delt omsorg for barnet

14.9.2022 (2022/1383)

Saken gjelder hvilken av to uføre forsørgere som skal få barnetillegg til uføretrygden når de bor hver for seg og har delt omsorg for et barn (delt bosted). Folketrygden yter kun ett slikt tillegg per barn. Nav vedtok i 2016 at klageren ikke lenger skulle få barnetillegg ettersom moren til hans datter hadde blitt ufør, og hun var den av forsørgerne som var folkeregistrert på samme adresse som datteren. Klagerens senere krav om omgjøring ble avslått av Nav.

Sivilombudet er kommet til at Nav la til grunn en uriktig forståelse av folketrygdloven § 12 15 fjerde ledd ved behandlingen av klagerens sak. Loven skal forstås slik at når to uføre forsørgere bor hver for seg og har delt omsorg for et barn, skal barnetillegget ytes til den av dem som får høyest tillegg. Videre var Navs beslutninger om å avslå klagerens krav om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 ikke tilstrekkelig begrunnet.

Etter undersøkelsene herfra traff Nav nye vedtak der klageren fikk etterbetalt barnetillegg fra juni 2018 til august 2020. Undersøkelsene viste også at Navs rundskriv omtalte folketrygdloven § 12-15 på en klart misvisende måte mellom januar 2015 og mai 2017. Arbeids- og velferdsdirektoratet har identifisert om lag 1300 saker som kan være berørt av denne feilen og arbeider med å gjennomgå og vurdere sakene.

# Ombudet ber direktoratet om en redegjørelse for resultatene fra, og fremdriften i, dette arbeidet.

## Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) mottar uføretrygd fra Nav. Han ble i 2009 far til en datter og fikk deretter barnetillegg til uføretrygden. Senere ble også datterens mor ufør. Folketrygden yter kun ett barnetillegg til uføretrygd per barn, og Nav måtte derfor avgjøre hvilken av de to foreldrene som skulle få tillegg til sin uføretrygd.

Nav Forvaltning vedtok 7. mars 2016 at klagerens barnetillegg opphørte ettersom det var moren som hadde rett til å få tillegg. Klageren var uenig i vedtaket og viste til at han og moren hadde delt omsorg for datteren, slik at hun bodde 14 dager hos hver av foreldrene. Nav Forvaltning skrev i oversendelsesbrevet til Nav Klageinstans at «[d]et bestrides ikke at klager forsørger barnet og har delt omsorg 50/50 med mor til barnet».

Nav Klageinstans stadfestet opphøret av klagerens barnetillegg i et vedtak 8. november 2016. Vedtaket viste til folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd og var begrunnet slik:

«Som vist til ovenfor så kan det ikke gis mer enn ett barnetillegg per barn. Dette gjelder selv om det er avtalt delt bosted for barnet. I praksis betyr dette at barnetillegget utbetales til den av foreldrene som bor på samme folkeregistrerte adresse som barnet. I dette tilfellet er det barnets mor som er folkeregistrert på samme adresse som barnet, og dette betyr at barnetillegget utbetales til henne.»

Klageren anket ikke til Trygderetten. Han sendte en ny søknad om barnetillegg i september 2018, men fikk avslag i Nav Forvaltnings vedtak 22. november 2018 med liknende begrunnelse som tidligere.

Klagerens advokat søkte i brev 26. august 2020 til Nav på nytt om barnetillegg og viste til at datterens mor ikke lenger var ufør. Advokaten argumenterte også for at Navs vedtak fra 2016 bygget på en uriktig forståelse av folketrygdloven § 12-15, og krevde at Nav gjorde om vedtaket og etterbetalte barnetillegg til klageren.

Nav Arbeid og ytelser innvilget søknaden om barnetillegg med virkning fra 1. september 2020 i et vedtak 24. september 2020. Kravet om omgjøring av vedtaket fra 2016 ble avslått av Nav Arbeid og ytelser i en beslutning 5. november 2020 etter forvaltningsloven § 35. Beslutningen var begrunnet med at Nav ikke kunne se at vedtaket fra 2016 inneholdt feil. Nav sendte ikke beslutningen til advokaten før i slutten av juni 2021.

Advokaten argumenterte i brev 18. august 2021 til Nav igjen for at vedtaket fra 2016 bygget på en uriktig lovforståelse. I dette brevet viste han til et sitat fra merknaden i forarbeidene til folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd, der det sto at når to uføre foreldre bor hver for seg og har delt omsorg for et barn, skal tillegget ytes til den av dem som får høyest tillegg, jf. Prop. 130 L (2010–2011) s. 208.

Nav Arbeid og ytelses svarte i brev 30. august 2021 at de ikke så grunn til en annen vurdering enn tidligere. Advokaten brakte deretter saken inn for Sivilombudet.

## Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Arbeids- og velferdsdirektoratet. I brev 14. januar 2022 spurte vi direktoratet om Nav Arbeid og ytelses beslutning 5. november 2020 og svar 30. august 2021 var tilstrekkelig begrunnet. Vi påpekte at beslutningen ikke nevnte ugyldighet eller regelen i forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og at Nav i svaret ikke drøftet betydningen av merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208.

Direktoratet svarte i brev datert 8. februar 2022 at beslutningen 5. november 2020 ikke var tilstrekkelig begrunnet og at Nav Arbeid og ytelses hadde vurdert saken på nytt.

Vedlagt direktoratets brev fulgte et vedtak og en beslutning som begge var truffet av Nav Arbeid og ytelses 9. februar 2022. I vedtaket endret Nav klagerens uføretrygd, slik at han fikk innvilget og etterbetalt barnetillegg fra 1. mai 2020 til 31. august 2020. Begrunnelsen for at endringen ikke fikk virkning lengre tilbake i tid, var at Nav mente at det i mai 2020 skjedde en relevant endring i etatens rundskriv til folketrygdloven § 12-15.

Nav Arbeid og ytelses avslo samtidig å omgjøre vedtaket fra 2016, jf. forvaltningsloven § 35. Nav viste til at etatens rundskriv og praksis i 2016 gikk ut på at barnetillegget skulle gå til den av to uføre forsørgere som var folkeregistrert på samme adresse som barnet. Dette var i klagerens tilfelle datterens mor. Beslutningen unnlot å drøfte betydningen av merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208.

Vi fant etter å ha gjennomgått direktoratets svar grunn til å gjøre en ny undersøkelse. I brev 5. april 2022 ba vi direktoratet redegjøre for om Nav Arbeid og ytelses beslutning 9. februar 2022 og det underliggende vedtaket fra 2016 bygget på en riktig rettslig forståelse av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd. Vi ba spesielt direktoratet om å ta stilling til hvilken betydning merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208 har for lovtolkningen, herunder om merknaden har større rettskildevekt enn Navs rundskriv.

Direktoratet svarte i brev 9. mai 2022 at den tolkningen merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208 gir anvisning på er den riktige rettslige forståelsen av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd. Merknaden i proposisjonen hadde slik direktoratet så det, større vekt som rettskilde ved lovtolkningen enn hva som tidligere sto i Navs rundskriv. Nav ville behandle klagerens sak på nytt ut fra en korrekt lovførståelse.

Direktoratet opplyste samtidig om at det fra januar 2015 til april/mai 2017 var misvisende kommentarer i Navs rundskriv til folketrygdloven § 12-15 når det gjaldt barnetillegg ved delt omsorg mellom to uføre forsørgere. Rundskrivet ble endret i tråd med merknaden i lovforarbeidene fra april/mai 2017. Det var ikke riktig at endringen skjedde først i mai 2020, slik Nav Arbeid og ytelses hadde skrevet i klagerens sak 9. februar 2022. Direktoratet opplyste at de ville kartlegge omfanget og konsekvensene av feilen i Navs rundskriv og praksis, se nærmere pkt. 4. nedenfor.

Nav Arbeid og ytelse traff 16. mai 2022 et nytt vedtak i klagerens sak, der de i tråd med merknaden i lovforarbeidene la til grunn at det avgjørende etter folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd var om klageren eller datterens mor ville fått det høyeste tillegget. Etter en konkret vurdering fant Nav at moren fikk høyest tillegg frem til juni 2018 og at klageren fikk høyest tillegg etter dette. Nav etterbetalte av den grunn klageren tillegg fra 1. juni 2018. Samlet fikk klageren dermed etterbetalt tillegg fra 1. juni 2018 til 31. august 2020.

Klagerens advokat fikk anledning til å komme med merknader til direktoratets svar.

## Sivilombudets syn på saken

Spørsmålene i saken er om Nav la til grunn en riktig forståelse av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd ved behandlingen av klagerens sak, og om Navs beslutninger om å avslå klagerens krav om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 var tilstrekkelig begrunnet.

### 1. Rettslige utgangspunkter

Folketrygdloven § 12-15 bestemmer at personer som mottar uføretrygd og forsørger barn på nærmere vilkår har rett til barnetillegg. Størrelsen på tillegget kan variere. Folketrygden yter kun ett barnetillegg til uføretrygd per barn, så hvis begge barnets forsørgere er uføre må det avgjøres hvem av dem som skal få tillegg. Dette er regulert i folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd som lyder slik:

«Når et barn blir forsørget av flere som mottar uføretrygd eller alderspensjon, ytes tillegget til den som har rett til høyest tillegg. Dersom forsørgerne ikke bor sammen, ytes tillegget til den som har den daglige omsorgen for barnet.»

Folketrygdloven § 12-15 er endret flere ganger etter at bestemmelsen trådte i kraft som ny 1. januar 2015. Endringene har ikke betydning for spørsmålene som behandles i denne uttalelsen. De relevante delene av lovteksten er uendret. Sivilombudet vil referere til bestemmelsen med dens någjeldende utforming.

Lovforarbeidene omtaler folketrygdloven § 12-15 på denne måten i merknaden til bestemmelsen i Prop. 130 L (2010–2011) s. 207–208:

«Fjerde ledd omhandler hvem av foreldrene som skal få barnetillegget/ene. Et barn utløser bare rett til ett barnetillegg til uføretrygd. [...] Dersom begge foreldrene mottar uføretrygd eller alderspensjon skal barnetillegget gis til den som har rett til høyest barnetillegg. Barnetillegg for barn som ikke bor sammen med begge sine foreldre gis til den av foreldrene som barnet bor sammen med hvis begge har ytelse som gir rett til barnetillegg. Når foreldrene til barnet/barna ikke bor sammen, men har delt omsorg, forsørger de fortsatt barnet/barna i fellesskap. I slike tilfeller ytes tillegget til den som får høyest tillegg.»

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt uttrykk for sin forståelse av folketrygdloven kapittel 12 i rundskrivet R12-00. Rundskrivet er endret flere ganger med betydning for denne saken. Det er

derfor nødvendig å redegjøre nærmere for endringshistorikken.

Direktoratet la 20. januar 2015 til følgende kommentar i rundskrivet til den da nye folketrygdloven § 12-15 første ledd, som oppstiller grunnvilkåret om at den uføre personen må forsørge barn for å ha rett til barnetillegg:

«Hovedregelen er at barnet anses som forsørget av den av foreldrene som barnet bor fast hos. I folkeregistret må barnet registreres på en fast bostedsadresse og barnetillegget utbetales til den av foreldrene som bor på samme folkeregistrerte bostedsadresse.»

Direktoratet fjernet kommentaren som er sitert rett ovenfor fra rundskrivet 22. januar 2016. Samtidig ble det lagt til følgende kommentar til regelen i folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd, som regulerer situasjonen der begge forsørgerne er uføre:

«Når barnet ikke bor sammen med begge foreldrene og begge foreldrene har rett til barnetillegg, gis barnetillegget til den av foreldrene som har den daglige omsorgen for barnet. I praksis betyr dette at barnetillegget gis til den av foreldrene som bor på samme folkeregistrerte bostedsadresse som barnet.»

Den 15. mai 2017 endret direktoratet rundskrivet igjen ved at kommentaren som er sitert rett ovenfor ble fjernet. I stedet ble følgende avsnitt lagt til, og står fortsatt i det någjeldende rundskrivet:

«Dersom foreldrene er enige om at barnet skal ha delt bosted etter barnelovens § 36, og dokumenterer dette, regnes foreldrene å forsørge barnet i fellesskap. I slike tilfeller ytes tillegget til den som får det høyeste tillegget på samme måte som når barnet bor sammen med begge foreldrene.»

Det kan nevnes at barnetillegg til det som tidligere het uførepensjon før 1. januar 2015 var regulert i folketrygdloven § 3-25. Denne bestemmelsens fjerde ledd regulerte hvilken av to uførepensjonister som forsørget et barn som skulle få tillegg, og lovteksten liknet någjeldende folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd. Navs rundskriv R03-05 til dagjeldende folketrygdloven § 3-25 hadde fra 1. februar 2012 en tilsvarende kommentar om delt bosted som den sitert i avsnittet rett ovenfor.

Folketrygdloven § 12-15 har en forskriftshjemmel i sjette ledd for å gi nærmere regler om gjennomføringen av bestemmelsen. Uten at det har avgjørende betydning for denne saken, bør det nevnes at forskrift 12. mai 2014 nr. 1602 om uføretrygd fra folketrygden § 5-3 første ledd sier at når et barn forsørges av flere uføre personer, skal barnetillegget ytes til den som har rett til høyest tillegg. Navs rundskriv R12-00 til folketrygdloven kapittel 12 har fra 20. april 2017 hatt en kommentar til forskriften § 5-3 første ledd om at «[n]år foreldrene er enige om at barnet skal ha delt bosted etter barnelovens § 36, likestilles dette med at foreldrene bor sammen», jf. folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd første punktum.

## **2. Forståelsen av folketrygdloven § 12-15 når forsørgerne er uføre og har delt omsorg**

Det første spørsmålet i saken er om Nav la til grunn en riktig forståelse av bestemmelsen om tildeling av barnetillegg i folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd ved behandlingen av klagerens sak.

Folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd består av to punktum. Lovteksten i første punktum sier generelt at når et barn forsørges av flere som mottar uføretrygd eller alderspensjon, skal barnetillegget ytes til den som har rett til høyest tillegg. Annet punktum fremstår som et unntak for tilfeller der «forsørgerne ikke bor sammen», og gir anvisning på at det da er «den som har den daglige omsorgen for barnet» som skal få tillegg.

Lovteksten gir ingen klar løsning for tilfeller der to uføre forsørgere bor hver for seg og har delt omsorg for barnet (delt bosted). En slik situasjon faller inn under «forsørgerne ikke bor sammen» i annet punktum, men den tilhørende rettsfølgen om at tillegget da skal ytes «til den som har den daglige omsorgen for barnet» passer ikke godt når det er delt omsorg mellom forsørgerne, se også barnelova § 36.

Etter ombudets syn kan lovteksten i folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd samlet sett best forstås slik at det avgjørende når to uføre forsørgere bor hver for seg og har delt omsorg for et barn, er hvem av dem som har rett til høyest tillegg. Når rettsfølgen i unntaksregelen i leddets annet punktum ikke passer godt, virker det mest nærliggende å falle tilbake på løsningen i det generelt formulerte utgangspunktet i første punktum. Alternative forståelser synes å ha dårligere forankring i lovteksten. Noen helt sikker slutning gir lovteksten imidlertid ikke grunnlag for.

Lovforarbeidene omtaler barnetillegg ved delt omsorg uttrykkelig. Som nevnt står det følgende i merknaden til folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208: «Når foreldrene til barnet/barna ikke bor sammen, men har delt omsorg, forsørger de fortsatt barnet/barna i fellesskap. I slike tilfeller ytes tillegget til den som får høyest tillegg.» Merknaden gir klart anvisning på en tolkning der det avgjørende ved delt omsorg mellom to uføre forsørgere, er hvilken av forsørgerne som får høyest tillegg. Dette støttes av forskrift om uføretrygd § 5-3 første ledd. Til sammen taler lovteksten, merknaden i forarbeidene og forskriften med styrke for det nevnte tolkningsalternativet.

Navs rundskriv kan ha rettskildemessig betydning så langt de er forankret i loven og har gitt seg utslag i en fast og konsistent praksis, jf. Høyesteretts dom 2. november 2021 (HR-2021-2126-A) avsnitt 67 med videre henvisninger.

Rundskrivet R12-00 til folketrygdloven § 12-15 inneholdt i perioden fra 20. januar 2015 til 15. mai 2017 to ulike kommentarer av betydning for denne saken, jf. pkt. 1 ovenfor. De to kommentarene omtalte ikke barnetillegg ved delt omsorg direkte, men rettet seg mot henholdsvis vilkåret om forsørgelse i første ledd og en situasjon der barnet ikke bor sammen med begge forsørgerne, sml. fjerde ledd annet punktum. Kommentarene var sånn ombudet ser det egnet til å bli misforstått. Leseren ble ledet i den retning at det avgjørende for tildeling av barnetillegg ved delt omsorg mellom to uføre forsørgere, var hvilken av forsørgerne som var folkeregistrert på samme adresse som barnet. Ombudets undersøkelser tyder på at det var en sånn misforståelse av rundskrivet som lå til grunn for Navs praksis i denne perioden, se pkt. 4 nedenfor.

Ombudet mener at denne praksisen var uten den nødvendige forankringen i folketrygdloven. Lovteksten og forarbeidene gir klart uttrykk for at det avgjørende ved delt omsorg mellom to uføre forsørgere, er hvilken av forsørgerne som får høyest tillegg. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i svaret 9. mai 2022 på undersøkelsen herfra opplyst at de anser at rundskrivet til folketrygdloven § 12-15 var misvisende fra januar 2015 til april/mai 2017. Ombudet er enig i dette. De klart misvisende kommentarene kunne lett forstås å gi uttrykk for en uriktig tolkning av folketrygdloven, og skulle ikke vært vektlagt ved tolkningen av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd i tilfeller med delt omsorg. Fra 15. mai 2017 har rundskrivet gitt uttrykk for den samme lovforståelsen som den lovteksten og forarbeidene taler for.

Ombudet er etter dette kommet til at folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd skal forstås slik at når to uføre forsørgere bor hver for seg og har delt omsorg for et barn, skal barnetillegget ytes til den som får høyest tillegg. For ordens skyld presiseres det at en slik lovforståelse har vært den korrekte helt fra bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2015.

På denne bakgrunn er ombudet videre kommet til at Nav la til grunn en uriktig forståelse av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd ved behandlingen av klagerens sak i perioden fra Nav Forvaltnings vedtak 7. mars 2016 og frem til og med Nav Arbeid og ytelsers vedtak og beslutning 9. februar 2022. Rettsanvendelsesfeilen besto i at Nav i vedtakene mente det avgjørende var hvilken av forsørgerne som hadde samme folkeregistrerte adresse som datteren, og ikke hvem av klageren og datterens mor som ville få høyest tillegg.

Nav Arbeid og ytelsers traff et nytt vedtak i klagerens sak 16. mai 2022. Vedtaket synes å bygge på en korrekt forståelse av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd. Ut fra en konkret vurdering fant Nav at datterens mor fikk høyest tillegg frem til juni 2018 og at klageren fikk høyest tillegg etter dette. Samlet har Nav i vedtakene 9. februar 2022 og 16. mai 2022 etterbetalt klageren barnetillegg for perioden fra 1. juni 2018 til 31. august 2020.

### **3. Navs begrunnelse av beslutningene om å avslå klagerens krav om omgjøring**

Det andre spørsmålet i saken er om Navs beslutninger om å avslå klagerens krav om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 var tilstrekkelig begrunnet. Nav avsto kravene i beslutningene 5. november 2020 og 9. februar 2022.

Et avslag på krav om omgjøring er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Reglene om begrunnelse i forvaltningsloven § 25 kommer derfor ikke direkte til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 3 første ledd. Det kan likevel stilles visse krav til Navs begrunnelse av denne typen beslutninger, jf. ombudets uttalelse 29. oktober 2020 (SOM-2019-2945) pkt. 2.

Etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kan forvaltningsorganer ha en plikt til å omgjøre ugyldige enkeltvedtak, jf. ombudets uttalelse 20. mai 2015 (SOM-2014-3496), Lovavdelingens uttalelse 18. juni 1984 (JDLOV-1984-1432), Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (12. utg. 2022) s. 329 og 502–505, og Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utg. 2019) s. 515–516. Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv til forvaltningsloven gir uttrykk for at det å omgjøre et ugyldig vedtak til gunst for den private parten «er fast og innarbeidet praksis i Arbeids- og

velferdsetaten», jf. rundskrivet R36-00 i kommentaren til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c pkt. 3.

Navs mulige plikt til å omgjøre ugyldige vedtak til gunst for den private parten, tilsier at etatens beslutninger om å avslå krav på omgjøring etter forvaltningsloven § 35 normalt må være begrunnet slik at de viser at Nav har vurdert ugyldighetsspørsmålet, jf. bestemmelsens første ledd bokstav c. Videre må det forventes at beslutningen er begrunnet på en sånn måte at den setter parten i stand til å forstå hvorfor Nav mener at vedtaket ikke er ugyldig eller hvorfor etaten ikke plikter å omgjøre vedtaket.

Hvor kort eller omfattende Nav skal gjøre begrunnelsen, vil variere ut fra forholdene i den konkrete saken, jf. ombudets uttalelse SOM-2019-2945 pkt. 2 og se Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (12 utg. 2022) s. 329 om saksbehandlingen. Det samme fremgår i pkt. 3.2 i den generelle kommentaren til forvaltningsloven § 35 i Navs rundskriv R36-00. Ombudet uttalte i SOM-2019-2945 at det ved utforming av begrunnelsen blant annet har «betydning hvor godt og tydelig begrunnet vedtaket som er begjært omgjort, var», hvor stor betydning saken har for den private parten samt hvor sterkt og tydelig argumentene i partens krav tilsier at Nav skal begrunne beslutningen.

Klagerens advokat henvendte seg først til Nav i brevet 26. august 2020, der han anførte at vedtaket fra 2016 bygget på uriktig lovforståelse og krevde omgjøring. Han viste til støtte for kravet særlig til lovteksten i folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd, forskrift om uføretrygd § 5-3 og Navs rundskriv til folketrygdloven slik det lød etter mai 2017.

Nav avslo kravet i beslutningen 5. november 2020. Etter ombudets syn var beslutningen ikke tilstrekkelig begrunnet ettersom Nav unnlot å vise til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c og ikke nevnte ugyldighet. Advokatens sentrale anførsel var at vedtaket led av feil ved rettsanvendelsen, og beslutningen burde derfor tydelig vist at Nav hadde sett og vurdert ugyldighetsspørsmålet. Beslutningen var i alle tilfeller uriktig ved at den la til grunn den samme uriktige forståelsen av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd som i vedtaket fra 2016, til tross for at direktoratet korrigerer rundskrivet i april/mai 2017.

Advokatens nye brev til Nav Arbeid og ytelser 18. august 2021 og ombudets undersøkelse 14. januar 2022 til Arbeids- og velferdsdirektoratet, siterte fra merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208 og fremhevet at det aktuelle i klagerens sak var forståelsen av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd der to uføre forsørgere har delt omsorg for barnet.

Den nye beslutningen fra Nav Arbeid og ytelser 9. februar 2022 ga en lengre begrunnelse for avslaget på omgjøring enn tidligere. Drøftelsen viste til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c og spørsmålet om ugyldighet. Etter ombudets syn var beslutningen likevel mangelfullt begrunnet da Nav unnlot å drøfte betydningen av merknaden i Prop. 130 L (2010–2011) s. 208. Denne rettskilden var tydelig pekt på i henvendelsene fra advokaten og ombudet, og talte med styrke for at Navs vedtak fra 2016 bygget på en uriktig lovforståelse med ugyldighet som en nærliggende konsekvens. I en slik situasjon kunne ikke Navs tidligere rundskriv være avgjørende.



Ombudet er etter dette kommet til at Nav Arbeid og ytelsers beslutninger 5. november 2020 og 9. februar 2022 om å avslå klagerens krav om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 ikke var tilstrekkelig begrunnet.

#### **4. Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med å gjennomgå tidligere saker**

Ombudets undersøkelser av klagerens sak viste at Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv R12-00 til folketrygdloven § 12-15 fra 20. januar 2015 til 15. mai 2017 inneholdt klart misvisende kommentarer som lett kunne leses slik at de ga uttrykk for en uriktig forståelse av bestemmelsens fjerde ledd, jf. pkt. 1 og 2 ovenfor.

Nav Arbeid og ytelsers skrev i beslutningen 9. februar 2022 at det underliggende vedtaket i klagerens sak fra 2016 «var gjort etter den praksis som var gjeldende på det tidspunkt». Arbeids- og velferdsdirektoratet har i svaret 9. mai 2022 på undersøkelsen herfra gitt uttrykk for at Nav feilpraktiserte folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd fra januar 2015 til april/mai 2017. Ombudet antar derfor at Nav grunnet de misvisende kommentarene i rundskrivet har behandlet saker om tildeling av barnetillegg ved delt omsorg mellom to uføre forsørgere ut fra en uriktig lovforståelse i denne perioden.

Det er ellers grunn til å påpeke at Nav Forvaltnings avslag på klagerens søknad om barnetillegg i vedtaket 22. november 2018, samt de senere avslagene på kravene om omgjøring, viser at feilen også har forekommet etter at rundskrivet ble endret i mai 2017.

Direktoratet opplyste i svaret 9. mai 2022 til ombudet at Nav ville starte opp et arbeid med å kartlegge omfanget og vurdere konsekvensene av feiltolkningen i Navs praksis fra januar 2015 til mai 2017. Senere redegjorde direktoratet i brev 4. juli 2022 til ombudet for at de ved å ta uttrekk og sammenstille informasjon fra flere datasystemer har identifisert om lag 1300 saker som kan være berørt av feilen. Direktoratet ville først undersøke de 300 sakene som fremsto mest aktuelle og så vurdere hvordan de resterende 1000 sakene skal behandles.

#### **5. Avsluttende bemerkninger**

Klagerens sak om barnetillegg ble avgjort av Nav Klageinstans i vedtaket 8. november 2016. Det var likevel førsteinstansen Nav Arbeid og ytelsers som behandlet og avsto klagerens krav om omgjøring i 2020 og 2022. Det kan her nevnes at Arbeids- og velferdsdirektoratet i juni 2022 presiserte rundskrivet til forvaltningsloven § 35. Presiseringen innebærer at det heretter er samme organ i Nav som traff det endelige vedtaket i den underliggende saken, som skal vurdere senere krav om å omgjøre dette, jf. Navs rundskriv R36-00 i den generelle kommentaren til forvaltningsloven § 35 pkt. 3.1. Har Nav Klageinstans for eksempel truffet et vedtak i saken, skal Nav Klageinstans vurdere eventuelle senere krav om omgjøring. Endringen er et ledd i direktoratets oppfølging av ombudets uttalelse 7. juni 2022 (SOM-2022-1413).

Ombudet nevner for ordens skyld at datterens mor ikke har vært part i klagerens saker for Nav eller ombudet, og at ombudet ikke har undersøkt eller tatt stilling til om hun og klageren hadde delt omsorg for datteren eller hvem av dem som fikk høyest tillegg.

## Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at Nav la til grunn en uriktig forståelse av folketrygdloven § 12-15 fjerde ledd ved behandlingen av klagerens sak i perioden fra mars 2016 til og med februar 2022. Loven skal forstås slik at når to uføre forsørgere bor hver for seg og har delt omsorg for et barn, skal barnetillegget ytes til den som får høyest tillegg. Det var derfor feil da Nav lot det være avgjørende at klagerens datter var folkeregistrert sammen med sin mor. Videre var Navs beslutninger om å avslå klagerens krav om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 ikke tilstrekkelig begrunnet.

Nav Arbeid og ytelser har etter undersøkelsene herfra truffet to nye vedtak der klageren samlet har fått etterbetalt barnetillegg fra 1. juni 2018 til 31. august 2020.

Saken har vist at Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskriv R12-00 til folketrygdloven § 12-15 omtalte bestemmelsen på en klart misvisende måte fra 20. januar 2015 til 15. mai 2017. Direktoratet har identifisert om lag 1300 saker som kan være berørt av denne feilen og vil først undersøke de 300 mest aktuelle sakene. Ombudet ber direktoratet om en redegjørelse for resultatene fra, og fremdriften i, dette arbeidet innen 1. november 2022.

14.9.2022 (2022/1383)