

Retten til arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad

21.6.2023 (2023/890)

Saken gjelder etterbetaling av arbeidsavklaringspenger. Klager søkte om ytelsen i 2010, men søknaden ble av ukjente årsaker ikke behandlet før i 2018. Da arbeidsavklaringspengene ble innvilget, viste det seg at klager i den aktuelle perioden hadde mottatt kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.

Nav og Trygderetten mente at retten til arbeidsavklaringspenger bortfalt i de periodene klager hadde mottatt kvalifiseringsstønad, jf. dagjeldende folketrygdlov § 11-25 (i dag § 11-29). Bestemmelsen fastslår at retten til arbeidsavklaringspenger faller bort i den utstrekning ytelsen kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning. Hensynet bak regelen er at folketrygden ikke skal dekke utgifter som andre instanser har hovedansvaret for å dekke.

Ombudet kom til at dagjeldende folketrygdlov § 11-25 ikke ga grunnlag for bortfall av arbeidsavklaringspenger i klagers tilfelle. For personer som oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, vil denne ytelsen være den primære ytelsen. Ytelser etter sosialtjenesteloven er subsidiære i forhold til ytelser etter folketrygdloven. Det kunne derfor ikke

legges til grunn at sosialtjenesteloven hadde hovedansvaret for å dekke klagers inntektstap i en situasjon hvor han oppfylte vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Ombudet ba om at saken ble vurdert på nytt.

Det er ikke gitt refusjonsregler i sosialtjenesteloven for kommunens utlegg til kvalifiseringsstønad ved etterbetaling av AAP. Sosialtjenesteloven ga derfor ikke rettslig grunnlag for å kreve refusjon i den etterbetalte ytelsen. Ombudet mente det burde utredes om det skulle gis slik refusjonsrett. Ombudet ba om å bli orientert om utfallet av utredningen.

Sakens bakgrunn

- 1) A, heretter klager, satte i 2010 frem krav om arbeidsavklaringspenger (AAP). Kravet ble av ukjente årsaker ikke behandlet av Nav. Klager søkte i samme periode om kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven. Han fikk innvilget dette for perioden 8. oktober til 31. desember 2010 og fra 1. februar til 30. oktober 2011.
- 2) I 2017 etterspurte klager med bistand fra en advokat svar på det ubehandlede kravet om AAP som A fremsatte i 2010. Nav behandlet da saken. Det ble først gitt avslag på AAP. Etter klage omgjorde Nav avslaget slik at klager fikk etterbetalt AAP for én måned, januar 2011. Dette var den måneden han ikke hadde mottatt kvalifiseringsstønad. Begrunnelsen for avslaget på AAP for den resterende perioden var at mottak av kvalifiseringsstønad stengte for innvilgelse av AAP i samme periode. Klager anket avslaget til Trygderetten. Han mente at han hadde krav på etterbetaling av differansen mellom AAP og kvalifiseringsstønaden.
- 3) Trygderetten opprettholdt vedtaket 9. februar 2023. Den aktuelle rettslige bestemmelsen i saken var dagjeldende folketrygdlov § 11-25 (i dag § 11-29) om «forholdet til ytelser etter annen lovgivning»:

«Retten til arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader etter dette kapitlet faller bort i den utstrekning ytelsene kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning. [...]»

- 4) Trygderetten viste til én kjennelse (TRR-2015-3819) hvor det under tvil var lagt til grunn at deltakelse på kvalifiseringsprogram måtte føre til bortfall av AAP for samme periode. Det juridisk kyndige rettsmedlemmet hadde vært det samme som nå på nytt vurderte spørsmålet.
- 5) Trygderetten skrev videre at forarbeidene til § 11-25 var knappe med hensyn til uttrykket «kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning». I tillegg var sosialtjenesteloven ikke vedtatt i 2008 da § 11-25 kom inn i folketrygdloven. Sosialtjenesteloven var derfor ikke omtalt i forarbeidene til § 11-25. Heller ikke forarbeidene til den nye § 11-29 som trådte i kraft i 2018 (videreføring av § 11-25) ga etter rettens syn veiledning om forståelsen av bestemmelsen.
- 5) Trygderetten påpekte at kvalifiseringsstønad og AAP i enkelte tilfeller dekket samme behov. I henhold til rundskrivet til folketrygdloven § 11-25 ville ikke samordning av kvalifiseringsstønad og AAP være aktuelt siden vilkårene for begge ytelsene ikke kunne fylles samtidig. Etter Trygderettens syn innebar det en logisk brist i stønadssystemet når klager, etter å ha mottatt kvalifiseringsstønad, fikk innvilget AAP.
- 7) Ettersom det ikke fantes samordnings- eller refusjonsregler for de to ytelsene, var det ikke støtte i rettskildene for en samordning av ytelsene. Under «noe tvil» kom Trygderetten til at det avgjørende var at klager, da han ble innvilget kvalifiseringsstønad, hadde krav på denne ytelsen. Denne retten stengte for hans rett til samtidig å motta AAP, jf. dagjeldende folketrygdlov § 11-25.
- 3) Klagers advokat henvendte seg til ombudet 22. februar 2023. Han viste til at retten til kvalifiseringsstønad forutsatte at vilkårene for AAP ikke var oppfylt. Når det viste seg at klager hadde rett til AAP, hadde han ikke samtidig rett til kvalifiseringsstønad. Han måtte da ha krav på å få utbetalt rett ytelse, med fratrekk av tidligere utbetalt feil ytelse.

Våre undersøkelser

- 3) Vi tok saken opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet 28. mars 2023. Vi viste blant annet til forarbeidene til § 11-25, Ot.prp.nr. 5 (2008-2009) punkt 4.13.2.4 hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet uttalte:
- «Folketrygden skal sikre inntekt og dekke utgifter i bestemte situasjoner. Det er imidlertid ikke meningen at folketrygden skal dekke utgifter som andre instanser har hovedansvaret for å dekke. Dersom to ytelser har overlappende formål, skal folketrygdens ytelse derfor være subsidiær» (vår understreking)
- 10) Uttalelsen fra forarbeidene var ikke nevnt av Trygderetten. Det var ikke foretatt noen vurdering av hvilken lovgivning som hadde ansvaret eller hovedansvaret for klager i en situasjon hvor han oppfylte vilkårene for AAP. Vi ba om Arbeids- og velferdsdirektoratets syn på forståelsen av uttrykket «ansvarsområdet i annen lovgivning» i dagjeldende folketrygdlov § 11-25. Vi ba også om direktoratets syn på om bestemmelsen måtte forstås slik at AAP bare delvis falt bort dersom annen lovgivning måtte sies å ha et hovedansvar for å dekke brukers inntektstap, jf. uttrykket «i den utstrekning». Videre spurte vi hvilken lovgivning, folketrygdens regler om AAP eller sosialtjenestelovens regler om kvalifiseringsstønad, som hadde ansvaret/hovedansvaret for en person som oppfylte vilkårene for AAP. Avslutningsvis ba vi om en vurdering av om § 11-25 ga rettslig grunnlag for å nekte etterbetaling av AAP i perioden klager mottok kvalifiseringsstønad.
- 11) Vi påpekte at dagens regelverk ikke ga samordningsregler eller refusjonsregler for AAP og kvalifiseringsstønad. Antakeligvis var dette fordi AAP og kvalifiseringsstønad var ment å utelukke hverandre. Denne saken om etterbetaling av AAP viste imidlertid at det kunne være behov for slike regler. Under forutsetning av at personer som oppfylte vilkårene for AAP falt inn under ansvarsområdet for folketrygden, ba vi om en vurdering av behovet for refusjonsregler.
- 12) Arbeids- og velferdsdirektoratet svarte at verken forarbeidene til dagjeldende folketrygdlov § 11-25 eller Prop. 74 L (2016-2017), der § 11-25 ble videreført i någjeldende § 11-29, ga veiledning for hva som ligger i «kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning». Etter direktoratets syn ga forarbeidene uttrykk for Lex specialis-prinsipp, at særlov gikk foran generell lov. Sosialtjenesteloven var ikke en særlov. Ytelser etter denne loven var subsidiære i forhold til ytelser etter

folketrygdloven, jf. sosialtjenesteloven § 18. Som et utgangspunkt ville derfor ikke retten til AAP falle bort dersom vilkårene for AAP og kvalifiseringsstønad var oppfylt samtidig.

- 13) Retten til begge ytelsene forutsatte nedsatt arbeidsevne. For AAP måtte nedsettelsen skyldes sykdom, skade eller lyte. Tilsvarende krav til årsak gjaldt ikke for kvalifiseringsstønad. Dette markerte et skille i vilkårene. I enkelte tilfeller kunne likevel de to ytelsene dekke samme behov. Rundskrivet til både tidligere § 11-25 og någjeldende § 11-29 var etter direktoratets syn mangelfulle og syntes å forutsette at AAP var innvilget og utbetalt. Rundskrivene omtalte ikke tilfeller der bruker ikke var innvilget AAP på tidspunktet da kvalifiseringsstønad ble utbetalt og samtidig fylte vilkårene for begge ytelsene. De fant ikke støtte i lovens ordlyd eller forarbeidene for at AAP og kvalifiseringsstønad utelukket hverandre før AAP var innvilget og utbetalt.
- 14) Etersom klager fylte vilkårene for kvalifiseringsstønad da ytelsen ble innvilget, mente Arbeids- og velferdsdirektoratet at hans inntektstap falt inn under «ansvarsområdet i annen lovgivning», jf. folketrygdloven § 11-25 på daværende tidspunkt. En motsatt konklusjon ville kunne medføre at Nav i tilfeller hvor en person kan ha rett på AAP må stoppe løpende kvalifiseringsstønad fordi det kan bli utbetalt dobbelt ytelse for samme periode.
- 15) Ordlyden i § 11-25 om at retten til AAP faller bort «i den utstrekning» ytelsene kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning talte etter direktoratets syn for at retten til AAP bare delvis falt bort i den overlappende perioden. De kom derfor til at bestemmelsen måtte forstås slik at AAP bare delvis falt bort dersom annen lovgivning måtte sies å ha et hovedansvar for å dekke brukers inntektstap.
- 16) Arbeids- og velferdsdirektoratet understreket at det var folketrygdens regler som hadde hovedansvaret for en person som oppfylte vilkårene for AAP. Ytelser etter sosialtjenesteloven var subsidiære. En person som mottok AAP hadde derfor ikke rett til å motta kvalifiseringsstønad. Når klager oppfylte vilkårene for begge ytelsene i samme periode, var det AAP som gikk foran. Dagjeldende folketrygdlov § 11-25 ga ikke rettslig grunnlag for å nekte delvis etterbetaling av AAP i perioden klager mottok kvalifiseringsstønad. Direktoratet opplyste at et eventuelt forslag til refusjonsregler måtte utredes grundig.

- 17) I sine kommentarer til svarbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skrev klagers advokat at det var ubestridt at ytelser etter sosialtjenesteloven var subsidiære i forhold til ytelser etter folketrygdloven. Folketrygdloven var en rettighetslov, slik at den som fyller betingelsene for en ytelse har krav på å få dette utbetalt. Klager hadde dermed rett til full etterbetaling av AAP. Advokaten skrev videre at det fulgte av legalitetsprinsippet at et eventuelt refusjonskrav måtte ha grunnlag i loven.

Sivilombudets syn på saken

- 18) Spørsmålet i saken er om klagers rett til etterbetaling av AAP etter folketrygdloven falt bort i de periodene han hadde mottatt kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven.
- 19) Klager søkte om AAP i 2010, men søknaden ble ikke behandlet. Da søknaden ble behandlet i 2018, innvilget Nav AAP. Klager hadde mottatt kvalifiseringsstønad etter sosialtjenesteloven for deler av perioden han fikk innvilget AAP. Nav mente at AAP bortfalt for disse periodene. Det ble derfor bare gitt etterbetaling av AAP for den ene måneden klager ikke hadde mottatt kvalifiseringsstønad.
- 20) Nav begrunnet sin vurdering i dagjeldende § 11-25 i folketrygdloven. Regelen er i dag videreført i § 11-29 med en noe endret ordlyd, men uten noen realitetsendring. Regelen omhandler forholdet mellom AAP og ytelser etter annen lovgivning. På daværende tidspunkt hadde den følgende ordlyd:
- «Retten til arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader etter dette kapitlet faller bort i den utstrekning ytelsene kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning».
- 21) I forarbeidene til § 11-25, Ot.prp.nr. 4 (2008-2009) punkt 4.13.2.4 uttalte Arbeids- og inkluderingsdepartementet:
- «Folketrygden skal sikre inntekt og dekke utgifter i bestemte situasjoner. Det er imidlertid ikke meningen at folketrygden skal dekke utgifter som andre instanser har hovedansvar for å dekke. Dersom to ytelser har overlappende formål, skal folketrygdens ytelse derfor være subsidiær.»

22) I samme proposisjon punkt 9.1, merknader til § 11-25 fremgår følgende:

«Bestemmelsen gjelder for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader. Bestemmelsen skal sikre at kostnader som skal dekkes etter annen lovgivning, ikke også belastes folketrygden. Det går frem av første ledd at dersom medlemmet vil kunne få sine utgifter dekket etter annen lovgivning, vil retten til ytelser etter folketrygdloven kapittel 11 falle bort.»

23) Ytelser etter sosialtjenesteloven er subsidiære i forhold til ytelser etter folketrygdloven. Dette er forutsatt i sosialtjenesteloven § 29 ved at en person som har rett til AAP, ikke vil ha rett til kvalifiseringsstønad. Dette fremkommer ved at kvalifiseringsprogram bare gjelder for personer med «vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven». En mottaker av AAP vil ikke karakteriseres som en som mottar «svært begrensede ytelser».

24) Etter ombudets syn må ytelsen AAP anses som den primære ytelsen dersom en person oppfyller vilkårene for både AAP og kvalifiseringsstønad. Personen faller dermed inn under ansvarsområdet til folketrygdloven, ikke sosialtjenesteloven. Dette endres ikke for det tilfellet at AAP innvilges på et senere tidspunkt og personen i mellomtiden har mottatt kvalifiseringsstønad. Ytelsen AAP kan derfor ikke sies å «komme inn under ansvarsområdet til annen lovgivning», jf. dagjeldende folketrygdlov §11-25.

25) Det er derfor ombudets syn at folketrygdloven § 11-25 ikke gir rettslig grunnlag for at AAP bortfaller for de periodene klager mottok kvalifiseringsstønad.

26) Det er ikke uvanlig at personer som får innvilget og etterbetalt ytelser etter folketrygdloven tidligere har fått utbetalt ytelser etter sosialtjenesteloven for samme periode som etterbetalingen skal dekke. For å unngå at vedkommende får «dobbel» utbetaling til samme formål i samme periode, gir sosialtjenesteloven § 26 hjemmel for å kreve refusjon av utbetalt økonomisk stønad i etterbetaling av ytelser fra folketrygden. Reglene gir kommunen, som har utbetalt den økonomiske stønaden, en mulighet til å kreve tilbake helt eller delvis sine utlegg. Reglene gir en rett, men ikke en plikt til å kreve refusjon. Det må foretas en konkret, individuell vurdering av mottakerens situasjon før det eventuelt fattes et vedtak om refusjon.

- 27) Også der kommunen har ytet kvalifiseringsstønad er det gitt refusjonsrett ved etterbetaling av visse ytelser fra folketrygden. Dette gjelder dagpenger, sykepenger og foreldrepenger, jf. sosialtjenesteloven § 38. Det er ikke gitt refusjonsregler ved etterbetaling av AAP. Bakgrunnen for dette er at målgruppen for kvalifiseringsstønad ikke omfatter de som har rett til AAP, jf. Ot.prp.nr.70 (2006-2007) (forarbeidene gjelder den tidligere sosialtjenesteloven, men det fremgår av forarbeidene til den nye sosialtjenesteloven fra 2009, Ot.prp.nr.103 (2008-2009), kapittel 9 at bestemmelsene om refusjon for kvalifiseringsstønad er en videreføring av de tidligere reglene).
- 28) Selv om tanken og hensikten er at en person ikke skal kunne motta kvalifiseringsstønad og AAP samtidig, viser denne saken at det kan være behov for refusjonsregler ved etterbetaling av AAP. Klagers søknad om AAP ble liggende ubehandlet i 7 år før klager fikk juridisk bistand og etterspurte behandling av saken. Da søknaden omsider ble behandlet, viste det seg at han hadde hatt krav på AAP i 2010 da han søkte. Klager kan vanskelig lastes for at han i 2010 henvendte seg til Nav-kontoret og fikk tilgang til deltakelse i et kvalifiseringsprogram og dertil kvalifiseringsstønad.
- 29) Ombudet ber om at saken vurderes på nytt i lys av de rettslige vurderingene ovenfor.
- 30) Ettersom det ikke er gitt refusjonsregler for kvalifiseringsstønad ved etterbetaling av AAP, er det ikke rettslig grunnlag i sosialtjenesteloven for å kreve utlegget til kvalifiseringsstønad tilbake.
- 31) Trygderetten uttalte i sin kjennelse at klagers sak avdekket «en brist i stønadssystemet». Ombudet er enig i dette. Denne saken har vist at en lovendring bør utredes med henblikk på å gi kommunene refusjonsrett for kvalifiseringsstønad ved etterbetaling av AAP. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av en slik vurdering.

Konklusjon

- 32) Sivilombudet er kommet til at dagjeldende folketrygdlov § 11-25 ikke ga grunnlag for bortfall av arbeidsavklaringspenger. For personer som oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, vil denne ytelsen være den primære ytelsen. Ytelser etter

sosialtjenesteloven er subsidiære i forhold til ytelser etter folketrygdloven. Det kunne derfor ikke legges til grunn at sosialtjenesteloven hadde hovedansvaret for å dekke klagers inntektstap i en situasjon hvor han oppfylte vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Ombudet ber om at saken vurderes på nytt.

- 33) Ettersom det ikke er gitt refusjonsregler i sosialtjenesteloven for kommunens utlegg til kvalifiseringsstønad ved etterbetaling av AAP, gir ikke denne loven rettslig grunnlag for å kreve refusjon i den etterbetalte ytelsen.
- 34) Ombudet mener det bør utredes om det skal innføres refusjonsregler for kommunene for utbetalt kvalifiseringsstønad ved etterbetaling av AAP. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av utredningen.

21.6.2023 (2023/890)