

Vilkåret om hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak for rett til uføretrygd

13.12.2023 (2023/1068)

Saken gjelder uføretrygd. Spørsmålet er om klageren, som har diagnosene CFS/ME og fibromyalgi, har gjennomgått all hensiktsmessig behandling etter folketrygdloven § 12-5 første ledd første punktum, og om åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessig, jf. folketrygdloven § 12-5 første ledd annet punktum.

Klagerens fastlege vurderte at ytterligere behandling og arbeidsrettede tiltak ville kunne føre til en forverring av klagerens symptomer og redusere hennes daglige funksjon ytterligere. Ombudet mener det ikke går klart nok frem av Trygderettens kjennelse og Navs vedtak hvordan klagerens tåleevne konkret er vurdert.

Ombudet ber Nav følge opp uføresaken i samsvar med uttalelsen.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) har stått utenfor arbeidslivet siden hun ble sykemeldt i 2014. Hun mottok først sykepengene og deretter arbeidsavklaringspenger. Etter en tverrfaglig vurdering i august 2019 fikk hun diagnosene CFS/ME og fibromyalgi.

(2) Klageren søkte om uføretrygd 16. oktober 2019. Søknaden ble avslått av Nav Arbeid og ytelse og Nav Klageinstans fordi vilkårene om gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak ikke ble ansett oppfylt. Trygderetten stadfestet Nav Klageinstans' vedtak i kjennelse 7. september 2022. Klageren sendte deretter en ny søknad om uføretrygd, som ble avslått av Nav Arbeid og Ytelse. Nav Klageinstans stadfestet avslaget i vedtak 9. august 2023 på samme grunnlag som tidligere.

(3) Fra og med tidspunktet da klageren fikk diagnosene CFS/ME og fibromyalgi, har samtlige av legene som har utredet og behandlet klageren, gitt uttrykk for at all hensiktsmessig behandling er forsøkt. Klagerens fastlege anser det som sannsynlig at ytterligere behandlingstiltak vil føre til en forverring av klagerens helsetilstand.

(4) Trygderettens kjennelse 7. september 2022 ble påklaget hit 5. mars 2023. Saken ble først avsluttet her blant annet fordi medisinsk- og attføringsfaglige vurderinger stod sentralt og disse uansett ville bli prøvd på nytt fordi klageren hadde sendt en ny søknad om uføretrygd som var under behandling. Vi viste også til at Arbeids- og velferdsdirektoratet var i gang med en gjennomgang av regelverket og praksis når det gjaldt uføretrygd for CFS/ME-pasienter.

(5) På bakgrunn av etterfølgende korrespondanse med klageren og nye vedtak vurderte vi saken på nytt og besluttet å undersøke enkelte forhold nærmere i brev 5. oktober 2023 til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Våre undersøkelser

(6) I brevet 5. oktober 2023 herfra ba vi direktoratet, med utgangspunkt i den konkrete saken her, redegjøre for sitt syn på hvor langt Nav og Trygderetten kan og bør gå i å overprøve de medisinske vurderingene som er gjort fra de behandlende legene, når vilkårene i folketrygdloven § 12-5 første ledd skal vurderes. Vi ba også om direktoratets syn på om Nav hadde tatt «hensyn til den enkeltes tåleevne og behandlende leges vurdering av dette» i samsvar med Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 12 (R12-00).

(7) Til spørsmålet om hvor langt Nav og Trygderetten kan og bør gå i å overprøve medisinske vurderinger, svarte direktoratet at helsevesenet har ansvaret for å vurdere om en person er syk, men at det er Nav som vurderer hvordan sykdommen påvirker mulighetene i arbeidslivet og om vilkårene for ytelser er oppfylt. NAV bruker den medisinske dokumentasjonen til å gjøre sine vurderinger etter reglene i folketrygdloven.

(8) På spørsmålet om Nav hadde tatt hensyn til klagerens tåleevne og behandlende leges vurdering av dette i samsvar med rundskrivet R12-00, svarte direktoratet at klagerens tåleevne var hensyntatt i de vurderingene som var gjort av Nav Klageinstans og Trygderetten. Direktoratet skrev videre at en generell kommentar om at behandling vil forverre tilstanden eller ikke vil være hensiktsmessig, i utgangspunktet vektlegges i mindre grad enn en begrunnelse og forklaring rundt dette.

(9) I undersøkelsesbrevet ba vi også direktoratet om å redegjøre for hva som er praksis når krav om uføretrygd avslås med den begrunnelse at arbeidsrettede tiltak ikke er forsøkt, samtidig som vedkommende ikke får tilbud om deltakelse på slike tiltak. Direktoratets svar på spørsmålet omtales under i punkt 2.3.

(10) Vi viste videre til at vilkåret om hensiktsmessig behandling for rett til uføretrygd for personer med diagnosen CFS/ME nylig har vært diskutert på Stortinget. På bakgrunn av innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen (Innst. 52 S (2022–2023)) traff Stortinget to

anmodningsvedtak, vedtak 59 og 60 fra sesjon 2022-2023. I anmodningsvedtakene ble regjeringen bedt om å gjennomgå regelverk og praksis for å sikre at CFS/ME-sykes rett til likebehandling blir ivaretatt og at pasienter ikke blir underlagt krav om behandling som er utilgjengelig. I undersøkelsesbrevet herfra ba vi direktoratet om å redegjøre for gjennomgangen.

(11) I svaret hit skrev direktoratet at de har svart ut bestillingen fra Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med Stortingets anmodningsvedtak. Vi fikk tilsendt kopi av to brev, datert 14. juni og 10. august 2023, fra direktoratet til departementet. I brevene konkluderte direktoratet blant annet med at kartlagt praksis viste at Navs vurderinger knyttet til behandlingstilskuddet i folketrygdloven § 12-5 var de samme for CFS/ME som for andre diagnoser, og at det ikke stilles krav om behandling som er utilgjengelig.

Sivilombudets syn på saken

1. Vilkåret om gjennomført hensiktsmessig behandling

1.1 Rettslige utgangspunkt – behandlingstilskuddet

(12) Folketrygdloven § 12-5 første ledd første punktum sier:

«Det er et vilkår for rett til uføretrygd at vedkommende har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen.»

(13) Bestemmelsens annet ledd første punktum oppstiller momenter som er relevante ved vurderingen av hvilke behandlingstiltak som er hensiktsmessige:

«Når det skal avgjøres om et behandlingstiltak eller et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter.»

(14) Hvorvidt vilkåret om hensiktsmessig behandling er oppfylt, beror altså på en konkret og sammensatt vurdering. Bestemmelsen forstås slik at all behandling som anses hensiktsmessig, må være forsøkt. Det er ikke tilstrekkelig at det er gjennomført noe hensiktsmessig behandling.

(15) Medisinsk dokumentasjon vil stå sentralt ved vurderingen, men også andre momenter spiller inn. En leges medisinske vurdering av hvilke behandlingstiltak som er hensiktsmessige, er ikke nødvendigvis sammenfallende med den rettslige vurderingen av om behandlingstilskuddet er oppfylt.

(16) Behandlingstilskuddet skal bidra til å avklare om den som søker uføretrygd, har varig sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdloven § 12-6. Bestemmelsen må videre sees i sammenheng med at uføretrygd er en langvarig ytelse. Et viktig hensyn er å unngå at potensielt arbeidsføre personer faller utenfor arbeidslivet.

1.2 Saksgangen og fremlagt medisinsk dokumentasjon

- (17) Klageren har diagnosene CFS/ME og fibromyalgi og har stått helt utenfor arbeidslivet siden hun ble sykemeldt i 2014. Ombudet forstår det slik at CFS/ME-sykdommen er hovedgrunnen til hennes nedsatte arbeidsevne.
- (18) Da klageren ble sykemeldt, gikk hun først til behandling hos psykiater. Tidlig i 2016 deltok hun i et fire ukers arbeidsrettet rehabiliteringsprogram, en form for kognitiv adferdsterapi. Fra mars til november 2018 ble hun utredet og behandlet for søvnvansker ved en søvnklinikk. Også behandlingen ved søvnklinikken er beskrevet som kognitiv adferdsterapi. Etter en tverrfaglig utredning fra mai til august 2019 ble det konkludert med at hun tilfredsstilte kriteriene for diagnosene CFS/ME og fibromyalgi. Ellers har klageren blant annet fått behandling i form av medisiner, samtalebehandling, legekonsultasjoner og psykomotorisk fysioterapeutisk undersøkelse.
- (19) Klageren søkte om uføretrygd 16. oktober 2019. Klagerens fastlege skrev i en legeerklæring at klageren ble vurdert som varig ufør for et hvert arbeid. Saken ble forelagt for Navs rådgivende overlege som konkluderte med at alt av tilgjengelig behandling var forsøkt, at tiltak ikke var hensiktsmessig og at det ikke var utsikter til forbedring i nær fremtid. Navs rådgivende overleges konklusjon var ikke nærmere begrunnet.
- (20) Nav Arbeid og ytelse avsto søknaden fordi klageren ikke hadde gjennomført konkret behandling knyttet til CFS/ME-sykdommen. Vilåret om hensiktsmessig behandling ble derfor ikke ansett oppfylt. Kognitiv terapi og mestringskurs ble nevnt som eksempler på relevant behandling.
- (21) I etterkant av avslaget innhentet klageren en tilleggsuttalelse fra pasientansvarlig behandler i spesialisthelsetjenesten (professor i klinisk psykologi), som hadde deltatt i den tverrfaglige utredningen av klageren i 2019. I uttalelsen ble det redegjort nærmere for behandlingen klageren hadde fått. Det ble også vurdert at sykdommen hadde vært til stede i over 10 år.
- (22) Vikaren til klagerens fastlege skrev også en legeattest hvor det ble konkludert med at klageren var ferdig utredet og behandlet. Klageren hadde ifølge vikaren allerede mottatt kognitiv terapi og mestringskurs, som var det Nav Arbeid og ytelse viste til som aktuell behandling i sitt avslag. Behandlingen ville ikke ha vært av en annen karakter om hun hadde fått CFS/ME-diagnosen tidligere.
- (23) Nav Klageinstans mente i likhet med Nav Arbeid og ytelse at vilåret om hensiktsmessig behandling ikke var oppfylt og stadfestet vedtaket. Klageinstansen la vekt på at klageren nylig hadde fått diagnosene CFS/ME og fibromyalgi, og at tidligere behandling ikke var rettet direkte mot disse sykdommene. Videre viste klageinstansen til at det var lenge siden klageren hadde mottatt behandling og at medisinske erklæringer bar preg av at hun ikke hadde ønsket seg ytterligere behandling. Klageinstansen la også vekt på at klageren var svært ung i uføresammenheng, og at det forelå lite informasjon om fibromyalgiplagene hennes.
- (24) I forbindelse med anken til Trygderetten la klageren blant annet frem nye legeerklæringer fra fastlegen og fastlegens vikar. I legeattesten fra vikaren står det at tidligere behandlingsforsøk

har forverret klagerens helsetilstand og at det ikke er utsyn til bedring ved videre behandling. Vikaren skrev at man måtte forvente «potensielle store helsemessige konsekvenser ved videre behandling og/eller arbeidsrettede tiltak».

(25) Fastlegen skrev i en ny legeerklæring at han fant det «overveiende sannsynlig at en ytterligere utprøvningsprosess vil føre til forverring av pasientens symptomer og redusere hennes daglige funksjon ytterligere». I en annen erklæring skrev han at det ikke var ytterligere behandling å tilby. Fastlegen skrev også i en dialogmelding til Nav at «tidligere behandlingsforsøk har også medført varig forverring av pasientenes helsetilstand».

(26) Pasientansvarlig behandler fra utredningen i 2019 presiserte i en erklæring at klageren ikke hadde vært motvillig til å motta behandling, men at det ble ansett som lite trolig at hun ville nyttiggjøre seg ytterligere behandling.

(27) Trygderetten mente det ikke kunne slås fast med tilstrekkelig sikkerhet at ytterligere behandling ikke ville kunne bedre klagerens muligheter til å komme tilbake i inntektsgivende arbeid. Selv om klageren fremsto som motivert for egentrening, mente Trygderetten hun hadde vært mye alene om å følge opp de rådene og øvelsene hun hadde fått. Trygderetten viste til enkelte behandlingsformer som retten ikke kunne se at kunne føre til en forverring av klagerens helsetilstand. Videre anså Trygderetten det som hensiktsmessig å kartlegge faktorer som vedlikeholder og eventuelt forverrer klagerens smerter og utmattelse.

(28) Klageren søkte om uføretrygd på nytt. Søknaden ble avslått av Nav Arbeid og Ytelser med henvisning til Trygderettens kjennelse, og at hun ikke hadde gjennomført behandlingstiltakene som Trygderetten anså hensiktsmessige. I etterkant av avslaget skrev pasientansvarlig behandler to nye erklæringer. I den første erklæringen skrev han at det var en reflektert og realistisk vurdering fra pasienten at spesialisert rehabilitering eller ytterligere behandling ikke ville bedre sykdomstilstanden eller arbeidsevnen. I den andre erklæringen skrev han at klageren etter hans vurdering måtte uføretrygdes og at Navs behandling av saken forverrer hennes helsetilstand ved at hun ikke blir trodd og at faglige uttalelser blir misbrukt. Nav Klageinstans avslo den nye søknaden i vedtak 9. august 2023.

(29) Samlet viser saksdokumentene frem til Nav Klageinstans' siste vedtak at alle de medisinsk-kyndige som har utredet og behandlet klageren, fra tidspunktet for epikrisen 8. august 2019 gir uttrykk for at all hensiktsmessig behandling er forsøkt. Klagerens fastlege og vikaren til fastlegen anser det som sannsynlig at ytterligere behandlingstiltak vil føre til en forverring av klagerens helsetilstand.

(30) Klageren fikk første avslag på søknaden om uføretrygd 4. november 2019 begrunnet i at all hensiktsmessig behandling ikke var forsøkt. Det har nå gått over fire år siden avslaget. Klageren har mottatt noe behandling og oppfølging i etterkant av avslaget, for eksempel gjennom legekonsultasjoner og kliniske samtaler, i tillegg til hvile.

(31) I forbindelse med ny anke til Trygderetten etter Nav Klageinstans' siste avslag på søknad om uføretrygd har klageren lagt frem en ny erklæring fra pasientansvarlig behandler datert 27. november 2023. I erklæringen stiller legen spørsmål ved hvilken behandling klageren kan

gjennomføre. Han ga også uttrykk for at ytterligere behandling ville kunne forverre klagerens helsetilstand. Ettersom erklæringen nettopp er fremlagt, har ikke Nav tatt stilling til betydningen av den enda.

1.3 Nav og Trygderettens vurdering av om behandlingstilskuddet er oppfylt

(32) Spørsmålet i det videre er hvordan medisinsk dokumentasjon og medisinske vurderinger vektlegges av Nav og Trygderetten ved vurderingen av om all hensiktsmessig behandling er forsøkt.

(33) Ombudet ba i undersøkelsesbrevet om direktoratets syn på hvor langt Nav og Trygderetten bør gå i å «overprøve» de medisinske vurderingene som er gjort av de behandlende legene. I svaret hit har direktoratet som nevnt vist til at helsevesenet skal avklare det medisinske, og Nav skal bruke de medisinske opplysningene for å vurdere videre oppfølging og retten til ytelse. Direktoratet skrev videre at det blir feil å si at saksbehandlerne i NAV overprøver de medisinske vurderingene. NAV bruker den medisinske dokumentasjonen som en del av grunnlaget for sine vurderinger etter reglene i folketrygdloven.

(34) Som det fremgår over, under punkt 1.2 om sakens bakgrunn, mener klagerens fastlege og fastlegens vikar at ytterligere behandling ikke vil ha effekt, men sannsynligvis vil føre til forverring av hennes helsetilstand. Dersom man legger til grunn at disse medisinske vurderingene er riktige, er det åpenbart at det ikke kan kreves at klageren må gjennomgå ytterligere behandling for å oppfylle behandlingstilskuddet i folketrygdloven § 12-5 første ledd første punktum. Et behandlingstiltak som kan føre til varig forverring av pasientens helsetilstand uten at behandlingen gir utsyn til forbedringer, er ikke hensiktsmessig.

(35) Ombudet har på denne bakgrunn vanskelig for å se at Nav og Trygderetten kan konkludere med at det finnes ytterligere hensiktsmessig behandling for klageren uten at det samtidig legges til grunn at klagerens fastlege og vikarens medisinske vurderinger er uriktige.

(36) I sitt svar hit har direktoratet vist til HR-2019-2336-A der det er uttalt at det er sikker rett at Nav kan overprøve en leges sykemelding. Direktoratet skriver videre at saksbehandleren i Nav må vurdere legens anbefaling om at det ikke gjennomføres utredning eller behandling, mot de undersøkelser og funn fastlegen har redegjort for, og sammenholde dette med sakens historikk, brukers opplysninger og opplysninger om faktisk fungeringsevne fra oppfølgingsarbeid. Saksbehandleren må også vurdere om det er godt faglig begrunnet at det ikke anbefales videre behandlingstiltak og arbeidsrettede tiltak.

(37) Ombudet er enig med direktoratet i at Nav og Trygderetten skal foreta en selvstendig vurdering av om behandlingstilskuddet er oppfylt. Utgangspunktet er at forvaltningen skal legge til grunn det faktumet som anses som mest sannsynlig.

(38) I saker der det er spørsmål om ytterligere behandling er hensiktsmessig, og det ikke samtidig er spørsmål om vedkommende vil kunne ta skade av behandlingen, vil det normalt ikke være særlig problematisk om Nav og Trygderetten konkluderer med at ytterligere behandling må gjennomgås for å oppfylle behandlingstilskuddet i folketrygdloven § 12-5, så lenge behandlingen er

tilgjengelig. Dersom de behandlende legene derimot vurderer at ytterligere behandling kan forverre søkerens helsetilstand, stiller saken seg annerledes.

(39) Det er i utgangspunktet helsevesenet som har ansvaret for behandlingen av en pasient. De som utreder og behandler pasienten, har også de beste forutsetningene for å vurdere hvilken behandling som er hensiktsmessig og forsvarlig. Nav og Trygderettens saksbehandling er normalt skriftlig, basert på sakens dokumenter.

(40) Mange med diagnosen CFS/ME vil være avhengige av livsoppholdsytelser fra Nav for å kunne sørge for eget livsopphold. Nav og Trygderettens vurderinger av om behandlingstvilkåret er oppfylt, vil derfor i realiteten kunne være styrende for hvilken behandling pasienten ender opp med å få. Når behandling ikke er forsøkt fordi det vurderes som uforsvarlig av de behandlende legene, bør Nav og Trygderetten etter ombudets syn ha gode holdepunkter for å komme til en annen konklusjon, slik at behandlingen av uføresaken hos Nav ikke leder til at søkeren gjennomgår behandling som forverrer vedkommendes helsetilstand, mot helsefaglige råd. Formuleringen i kommentarene til folketrygdloven § 12-5 i Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 12 (R12-00) om at Nav skal «ta hensyn til den enkeltes tåleevne og behandlende leges vurdering av dette», taler i samme retning.

(41) På denne bakgrunn mener ombudet at Nav og Trygderetten bør utvise forsiktighet med å overprøve de behandlende legenes vurderinger av pasientens tåleevne og potensialet for varig forverring av vedkommendes helsetilstand. Dersom Nav mener den medisinskfaglige vurderingen av pasientens tåleevne ikke er tilstrekkelig begrunnet, bør det heller bes om en grundigere begrunnelse og gis tydelig og konkret veiledning til søkeren og fastlegen om hva som ønskes utdypet.

(42) Fastlegen og vikaren viser i flere legeattester til at tidligere behandlingforsøk har ført til forverring av klagerens helsetilstand som begrunnelse for at det forventes at også ytterligere behandling vil føre til forverring. Fastlegen viser også til klagerens helsetilstand på tidspunktet for legeattesten og hans erfaringer med klageren over tid som begrunnelse for sin vurdering. Det beskrives blant annet at klageren pådrar seg overveldende utslitthet og utmattelse etter normale, dagligdagse aktiviteter.

(43) Trygderetten skriver i kjennelsen 7. september 2022:

«Retten kan ikke se at bistand med støtte, motivasjon og stressmestring, for eksempel gjennom kognitiv terapi eller bistand/veiledning i forhold til tilpasset trening eller eventuelt tverrfaglig oppfølging/rehabilitering vil kunne føre til en forverring av As helsetilstand.»

(44) Ombudet mener det ikke fremgår tydelig av kjennelsen hva vurderingen bygger på eller hvorfor Trygderetten har et annet syn på klagerens tåleevne enn fastlegen og vikaren. Formuleringen om at «retten kan ikke se» at de nevnte behandlingstiltakene vil kunne føre til en forverring av klagerens helsetilstand, gir lite veiledning om hvordan Trygderetten konkret har vurdert klagerens tåleevne.

(45) Nav Klageinstans viser i sitt siste vedtak til behandlingsmuligheter som kan ha positiv effekt. Klageinstansen mener det er hensiktsmessig at klageren deltar på et ytterligere rehabiliteringsopphold og fysikalsk behandling over lengre tid. Klagerens tåleevne er imidlertid ikke omtalt direkte.

1.4 Utredningsplikten og bruken av rådgivende overlege

(46) Forvaltningen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Ordlyden skal ikke forstås helt bokstavelig. Omfanget av utredningsplikten vil blant annet avhenge av sakens art og eventuelt hvor inngripende det aktuelle vedtaket vil være, se for eksempel ombudets uttalelse 19. mai 2022 (SOM-2022-1533). Hensynet til sakens opplysning må også vurderes opp mot hensynet til at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a, se HR-2021-2552-A avsnitt 78.

(47) Den som søker om uføretrygd, har selv et ansvar for å bidra til sakens opplysning. Søkeren må for eksempel selv legge frem legeerklæring og annen medisinsk dokumentasjon som Nav ikke selv kan fremskaffe. Som direktoratet skrev i svaret på vår undersøkelse, kan Nav be om utfyllende opplysninger dersom det ikke foreligger tilstrekkelig medisinsk dokumentasjon. Nav kan også selv bidra til sakens opplysning, for eksempel ved å forelegge saken for rådgivende lege hos Nav.

(48) Det er i utgangspunktet opp til Nav å avgjøre om det er behov for å innhente uttalelse fra rådgivende lege i Nav. Uttalelse fra rådgivende lege er særlig aktuelt i saker der det er tvil om vilkårene for uføretrygd er oppfylt eller om uføregraden til søkeren. Uttalelsen inngår som en del av sakens dokumentasjon. Nav-instansen som behandler uføresøknaden, er ikke bundet av den rådgivende legens vurderinger.

(49) Etter at klageren søkte om uføretrygd, innhentet det lokale Nav-kontoret en uttalelse fra rådgivende overlege i Nav. Overlegen konkluderte med at alt av tilgjengelig behandling var forsøkt, at det ikke var utsikter til forbedring og at arbeidsrettede tiltak ikke var hensiktsmessig.

(50) I svaret på vårt undersøkelsesbrev viste direktoratet til at Nav Klageinstans i sitt oversendelsesbrev til Trygderetten gjorde gjeldende at den rådgivende overlegens vurdering hadde liten bevismessig verdi siden den ikke var begrunnet. Direktoratet mente det kunne være fordelaktig å gjøre et nytt fremlegg for rådgivende overlege, siden den innhentede uttalelsen ikke ble vektlagt, men at det ikke var avgjørende for sakens konklusjon. Senere i svarbrevet hit skrev direktoratet at en generell kommentar om at behandling vil forverre søkerens helsetilstand eller ikke være hensiktsmessig, vektlegges i mindre grad enn en begrunnelse eller forklaring rundt dette, og at det kan være aktuelt for saksbehandleren å ha dialog med rådgivende overlege i Nav i slike tilfeller.

(51) Når det er innhentet uttalelse fra rådgivende overlege, og denne samsvarer med erklæringer fra klagers fastlege, bør Nav etter ombudets syn ikke uten videre se bort fra uttalelsen på grunn av manglende begrunnelse uten at rådgivende overlege er gitt mulighet til å utdype uttalelsen. Som det fremgår av vurderingen over i punkt 1.3, er det for ombudet uklart hvordan Nav og Trygderetten konkret har vurdert klagerens tåleevne. Dersom erklæringene fra

klagerens fastlege og vikaren også er tillagt liten vekt fordi de ikke anses tilstrekkelig begrunnet, var det særlig god grunn til å forelegge saken for rådgivende overlege på nytt eller sørge for at saken ble bedre opplyst på annen måte.

1.5 Sammenfatning

(52) Ombudet mener at verken Trygderettens kjennelse eller Navs vedtak viser hvordan klagerens tåleevne konkret er vurdert, og hva som gir grunnlag for en annen konklusjon enn den som følger av de medisinske erklæringene.

(53) Når Nav og Trygderetten har et annet syn på forsvarligheten ved ytterligere behandling enn de som har utredet og behandlet søkeren, må det være tydelig og konkret begrunnet i vedtaket hvorfor det vurderes at behandlingen er forsvarlig. Det er viktig for å sikre at forvaltningen foretar en grundig vurdering av forsvarligheten ved behandlingen, slik at behandlingen av uføresaken hos Nav ikke medfører at søkeren henvises til behandling som gjør vedkommende sykere, og for å gi søkeren og de behandlende legene en forklaring på avslaget.

(54) Dersom Nav mente at fastlegen og vikaren ikke i tilstrekkelig grad hadde begrunnet hvorfor ytterligere behandling ville kunne føre til varig forverring av klagerens helsetilstand, burde Nav etter ombudets syn ha gitt klageren og hennes fastlege nærmere veiledning om hvorfor begrunnelsen ikke var tilstrekkelig og eventuelt om det burde fremskaffes ytterligere dokumentasjon, slik direktoratet også legger til grunn i svaret på vårt undersøkelsesbrev. Nav og Trygderettens manglende redegjørelse for hvordan klagerens tåleevne helt konkret er vurdert, gjør at ombudet anser det tvilsomt om saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17.

2. Vilkåret om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak

2.1 Rettslige utgangspunkt – arbeidsrettede tiltak

(55) Arbeidsrettede tiltak tilbys av de lokale Nav-kontorene og har til hovedformål å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid, se tiltaksforskriften (FOR-2015-12-11-1598) § 1-1. Arbeidsrettede tiltak anses også som et av Navs viktigste virkemidler for å avklare søkerens funksjonsevne.

(56) Folketrygdloven § 12-5 første ledd annet punktum sier:

«Med mindre åpenbare grunner tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, kan uføretrygd bare gis dersom vedkommende har gjennomført eller har forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak uten at inntektsevnen er bedret.»

(57) Som det følger av ordlyden, er den klare hovedregelen at arbeidsrettede tiltak skal gjennomføres. Forarbeidene underbygger at det skal mye til for at arbeidsrettede tiltak ikke skal anses hensiktsmessige, se for eksempel Ot.prp.nr.9 (2004-2005) fra side 16. I dommen HR-2021-2552-A uttaler Høyesterett at Nav må «innrømmes et visst handlingsrom ved avgjørelsen av hvilke utredningsformer som anses nødvendige», se avsnitt 74.

2.2 Navs vurdering av om vilkåret om gjennomføring av arbeidsrettede tiltak er oppfylt

(58) Klageren har ikke fått tilbud om arbeidsrettede tiltak fra det lokale Nav-kontoret på grunn av hennes helsetilstand. Trygderetten og Nav-instansene som har behandlet uføresøknadene, har på sin side vurdert at klagerens helsetilstand ikke er i veien for at hun forsøker å delta på arbeidsrettede tiltak.

(59) Selv om det skal mye til for at arbeidsrettede tiltak ikke anses hensiktsmessig, vil søkerens tåleevne typisk kunne være et forhold som begrunner at tiltak ikke kan gjennomføres. Dersom søkeren er for syk til å delta på et arbeidsmarkedstiltak, er ikke tiltaket hensiktsmessig.

(60) Vurderingen av om klagerens helsetilstand innebærer at hun ikke kan gjennomføre arbeidsrettede tiltak, samsvarer i stor grad med vurderingen over av om hun har gjennomgått hensiktsmessig behandling. I likhet med vurderingen av om behandlingsvilkåret er oppfylt, mener ombudet at det ikke fremgår klart nok av Nav og Trygderettens vedtak hvordan klagerens tåleevne er hensyntatt ved vurderingen av om hun kan gjennomføre arbeidsrettede tiltak. Ombudet viser til vurderingene i punkt 1.

2.3 Rutinene for dialog mellom vedtaksinstansen og de lokale Nav-kontorene

(61) I undersøkelsesbrevet herfra stilte vi spørsmål om hva som er praksis når krav om uføretrygd avslås begrunnet i at arbeidsrettede tiltak ikke er forsøkt, samtidig som vedkommende ikke får tilbud om deltakelse på slike tiltak. Vi stilte også spørsmål om hvilke muligheter de forskjellige instansene i Nav har til å sikre at det lokale Nav kontoret tilbyr arbeidsrettede tiltak.

(62) Direktoratet svarte at rutinene for dialog mellom instansen som treffer vedtak om uføretrygd, og det lokale Nav-kontoret, som tilbyr arbeidsmarkedstiltak, ble oppdatert i mars 2023 for å sikre bedre samarbeid. I tilfeller der tiltak ikke er forsøkt og det under behandlingen av søknad om uføretrygd blir vurdert at det ikke foreligger åpenbare grunner som tilsier at arbeidsrettede tiltak ikke er hensiktsmessige, er rutinen at NAV Arbeid og ytelser går i dialog med NAV-kontoret og ber om begrunnelse for deres vurderinger av hvorfor tiltak ikke kan forsøkes. Om NAV-kontoret fortsatt mener at tiltak ikke er hensiktsmessig, bør dette dokumenteres i samarbeid med søkerens behandler, eventuelt i kombinasjon med en konsultasjon med rådgivende overlege i NAV.

(63) Det er det lokale Nav-kontoret som tilbyr arbeidsmarkedstiltak, og de øvrige Nav-instansene kan ikke instruere Nav-kontoret om å tilby tiltak i en konkret sak. Vurderingen av om all hensiktsmessig behandling er gjennomgått, kan i den enkelte sak dessuten være krevende og skjønnsmessig. Det kan derfor oppstå tilfeller der en søker får avslag på søknad om uføretrygd fordi kravet om gjennomgått arbeidsrettede tiltak ikke anses oppfylt, samtidig som vedkommende ikke har fått eller får tilbud om deltakelse på tiltak, slik som i saken her.

(64) At det har gått over fire år siden klageren fikk første avslag på søknad om uføretrygd uten at hun ha fått tilbud om deltakelse på arbeidsrettede tiltak, viser hvilke utfordringer som kan oppstå når Nav-instansene som treffer vedtak om uføretrygd, vurderer søkerens tåleevne annerledes enn det lokale Nav-kontoret.

(65) Ombudet mener, i likhet med direktoratet, at det er uheldig at klageren fikk avslag på søknaden om uføretrygd fordi kravet om gjennomgått arbeidsrettede tiltak ikke anses oppfylt, samtidig som vedkommende ikke hadde fått eller får tilbud om deltakelse på tiltak. I en sak som dette, hvor Nav og Trygderetten har en annen oppfatning av klagerens muligheter til å delta på arbeidsrettede tiltak enn det lokale Nav-kontoret og de behandlende legene, er det særlig viktig at det fremgår tydelig hvordan klagerens tåleevne konkret er vurdert. På den måten blir det lettere for det lokale Nav-kontoret å vurdere om og eventuelt hvilke arbeidsrettede tiltak som kan tilbys.

Konklusjon

(66) Sivilombudet er kommet til at det ikke fremgår tydelig nok at Navs vedtak og Trygderettens kjennelse hvordan klagerens tåleevne er vurdert.

(67) Hvis Nav mener de behandlende legene ikke i tilstrekkelig grad har begrunnet hvorfor ytterligere behandling anses å kunne føre til forverring av klagerens helsetilstand, må Nav sørge for at saken blir bedre opplyst. Nav kan bidra til sakens opplysning ved å gi veiledning til de behandlende legene om hvilke opplysninger eller dokumentasjon som mangler, og ved å fremlegge saken for rådgivende overlege i Nav på nytt.

(68) Dersom Nav mener saken er tilstrekkelig opplyst og at vilkårene om gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak ikke er oppfylt, må det gis en konkret begrunnelse til klageren for hvorfor Nav har et annet syn på klagerens tåleevne enn de behandlende legene. Begrunnelsen må gjøre det mulig for klager å forstå hvorfor Nav vurderer klagers tåleevne annerledes enn de behandlende legene.

(69) Ombudet ber Nav følge opp uføresaken i samsvar med uttalelsen. Det bes om tilbakemelding innen 1. februar 2024.

13.12.2023 (2023/1068)