

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Nav Klageinstans' behandlingstid i saker om uføretrygd – sammenlegging av trygdetid

Nav Klageinstans' behandlingstid i saker om uføretrygd – sammenlegging av trygdetid

18.12.2024 (2024/2034)

Nav Arbeid og ytelser avslo 8. november 2021 en søknad om uføretrygd. Klagen over avslaget er datert 21. november 2021. Klagen ble oversendt fra Nav Arbeid og ytelser til Nav Klageinstans 8. september 2022. Det ble da opplyst at behandlingstiden var 15 uker. Svartiden ble senere forlenget. I brev 7. juli 2023 opplyste klageinstansen at årsaken til forsinkelsen var at Arbeids- og velferdsdirektoratet utredet problemstillinger som gjaldt klagers sak.

Klagerens sak har ligget hos Nav Klageinstans siden 8. september 2022, det vil si i over to år. I denne perioden har saken vært stilt i bero i påvente av en rettslig avklaring fra direktoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om tolkningen av trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1. Beslutning om berostillelse av disse sakene ble tatt allerede i februar 2023.

Ombudet mener klagerens sak ikke er behandlet uten ugrunnet opphold, og at behandlingstiden derfor er i strid med folketrygdloven § 21-10 første ledd. Selv om en berostillelse av saken kan være saklig og anses som et grunnet opphold, stilles det krav til bedre fremdrift i arbeidet med å sikre en rettslig avklaring for at en berostillelse i så lang tid som i klagerens sak skal kunne aksepteres. Særlig når det er flere saker som gjelder ytelser til livsopphold som er satt på vent.

Nav er bedt om å gjenoppta behandlingen av klagesaken selv om avklaringen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke foreligger enda.

Ombudet forutsetter at saken nå vil avgjøres innen rimelig tid.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) søkte om uføretrygd 17. juli 2021. I vedtak 8. november 2021 ga Nav avslag på søknaden. Avslaget ble påklaget 21. november 2021. Saken ble oversendt til Nav Klageinstans 8. september 2022 og klager fikk opplyst at behandlingstiden i klageinstansen var 15 uker. Nav forlenget svartiden i brev 25. januar 2023. Etter puring orienterte Nav Klageinstans om ytterligere forsinkelse i saken i brev 7. juli 2023 på grunn av behov for rettslig avklaring av spørsmål som gjaldt klagers sak. Etter flere henvendelser fra klagers advokat opplyste klageinstansen 23. november 2023 og 4. mars 2024 at klagesaken var stilt i bero i påvente av en rettslig avklaring fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om tolkningen av trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1 i lys av Trygderettens kjennelse i TRR-2020-2600. Beslutning om berostillelse av saker om trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1 ble tatt allerede i februar 2023. Det ble ikke gitt informasjon om når saken var forventet å bli behandlet.

(2) Kreftforeningen, ved advokat Lene Elnes, klaget Navs saksbehandlingstid inn for Sivilombudet 18. april 2024, på vegne av klageren. I klagen ble det blant annet vist til at den lange svartiden innebærer en stor økonomisk belastning og at det er en tilleggsbelastning å ikke vite når saken ventes ferdigbehandlet.

Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke Navs behandlingstid nærmere. I brev 28. mai 2024 spurte vi Arbeids- og velferdsdirektoratet når vurderingen av det underliggende rettslige spørsmålet kunne forventes ferdigstilt og hva som var grunnen til at avklaringen tok tid. Videre hadde vi flere spørsmål knyttet til berostillelsen og til behandlingstiden i klagerens sak. Ombudet har undersøkt behandlingstiden i en liknende sak parallelt med denne, se ombudets uttalelse 16. desember 2024 i SOM-2024-2366.

(4) Direktoratet svarte i brev 25. juni 2024 at de ventet på en avklaring fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet som var forventet å foreligge «over sommeren». Direktoratet viste til at Trygderettens kjennelse TRR-2020-2600 avsagt 15. juni 2022, hadde blitt anket til Borgarting lagmannsrett. Kjennelsen ble anket 3. mai 2023 etter at saken først var klaget inn til Sivilombudet som ikke fant grunn til å undersøke saken. Lagmannsrettens dom LB-2023-68371 avsagt 20. juni 2024 tok imidlertid ikke stilling til Trygderettens forståelse av Trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1. Dette i tråd med statens anførsel om at det ikke var nødvendig for resultatet. Problemstillingen hadde blitt tatt opp med departementet parallelt med at saken ble anket til lagmannsretten. Direktoratet ventet nå på en avklaring fra departementet.

(5) På spørsmål om direktoratets syn på behandlingstiden i klagerens sak sett opp mot kravet til behandlingstid i folketrygdloven § 21-10 første ledd, svarte direktoratet at de isolert sett var enig i at tidsbruken for å få avklart problemstillingen hadde vært lang. Det var likevel direktoratets syn at saken ikke hadde et «ugrunnet opphold». Årsaken til at avklaringen har tatt tid er ifølge direktoratet at det uavklarte lovtolkningsspørsmålet er prinsipielt og relativt komplisert. Hensynet til å få et materielt riktig resultat i den enkelte sak tilsier at departementets avklaring må foreligge før sakene kan behandles.

(6) Vi spurte også om direktoratets syn på om den enkelte klager burde gis nærmere informasjon om antatt forventet behandlingstid i sin klagesak, eventuelt informasjon om hva som er status i arbeidet med den rettslige avklaringen.

(7) Direktoratet svarte at brukerne skal gis informasjon om forventet behandlingstid når sakene stilles i bero. I instruksene om berostillelse av disse sakene ba direktoratet om at det skulle gis informasjon om at direktoratet avventet en prinsipiell rettsavklaring og at saken ville bli behandlet så snart som mulig etter at rettstilstanden var avklart. Det ble ikke antydnet hvor lang tid dette ville ta. Direktoratet skrev i svaret hit at Nav på flere tidspunkt burde ha vurdert å informere alle berørte om status og forventet behandlingstid hvis mulig, når avklaringene har tatt så lang tid som i denne saken.

(8) Etter at klageren innga merknader 6. august 2024, stilte vi direktoratet noen tilleggsspørsmål i brev 16. august 2024. Vi spurte blant annet om oppdaterte opplysninger om fremdriften i saken som var forelagt departementet.

(9) Direktoratet svarte på tilleggsspørsmålene 27. september 2024 og opplyste at de fortsatt ventet på svar fra departementet, og at direktoratet har vært i jevnlig kontakt med departementet om saken.

(10) Klager har fått anledning til å kommentere direktoratets svar, men har ikke kommet med ytterligere merknader til saken.

Sivilombudets syn på saken

(11) Spørsmålet for ombudet er om klagerens sak er behandlet uten «ugrunnet opphold», jf. folketrygden § 21-10 første ledd, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Rettslige utgangspunkter

Krav til Navs behandlingstid

(12) Etter folketrygden § 21-10 første ledd skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre en sak uten «ugrunnet opphold». Bestemmelsen svarer innholdsmessig til forvaltningsloven § 11 a første ledd som fastsetter at en sak skal avgjøres uten «ugrunnet opphold».

(13) Om forvaltningsloven § 11 a første ledd har ombudet i tidligere uttalelser – se for eksempel SOM-2016-1377 – uttalt følgende:

«Bestemmelsen stiller krav til både saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret 'uten ugrunnet opphold' er skjønnsmessig og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet saksområde og sakstype.»

(14) At behandlingen av en sak strekker ut er ikke i seg selv i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd, så lenge det er tilstrekkelig saklige grunner for dette. Hvor tungtveiende grunner som kreves for at en fortsatt forsinkelse skal kunne aksepteres, vil bero på en helhetsvurdering, der blant annet sakens art, hensynet til parten og den tid som allerede har gått, må tas i betraktning. Se blant annet ombudets uttalelse i SOM-2020-766. I den konkrete vurderingen av om en sak er behandlet uten ugrunnet opphold vil det også være relevant å se hen til hva som er årsaken til eventuelle opphold i saksbehandlingen, hvilken ytelse det dreier seg om og den velferdsmessige betydningen ytelsen har for den enkelte.

(15) I utgangspunktet vil kravet til at en sak skal behandles uten ugrunnet opphold tilsi at forvaltningen ikke kan stille enkelte saker eller en gruppe saker i bero med mindre det foreligger lovhjemmel for det, jf. NOU 2019:5 punkt 13.7.3. Det kan likevel aksepteres at behandlingen av saker utsettes en stund for å se liknende saker i sammenheng eller for å avvente en prinsipiell avklaring i domstolene, jf. HR-2014-1296-A premiss 96.

(16) Ombudet (da Sivilombudsmannen) ga i SOM-2019-1336 uttrykk for at en instruks om berostillelse kan utgjøre en akseptabel årsak til opphold i saksbehandlingen. Det forutsetter at berostillelsen er saklig begrunnet. I tillegg vil kravet til å behandle saken uten grunnet opphold stille krav til fremdrift under berostillelsen. Berostillelse kan eksempelvis være aktuelt i saker hvor det dreier seg om en såkalt praksisforeleggelse, se SOM-2020-766. En anke av et prinsipielt rettslig spørsmål kan også tilsi at det er grunn til å vente med å avgjøre en sak, se ombudsmannens uttalelse i SOMB-1998-61. Det ble samme sted samtidig vist til at det skal «sterke grunner til for å henvise en trygdet til å avvente rettskraftig dom i en annen sak». I SOM-2020-766 uttalte ombudet at en «kortere forsinkelse for å klarlegge tolkningsspørsmål [...] kan være akseptabelt».

(17) En berostillelse som nevnt ovenfor vil normalt være aktuelt for saker der forvaltningen har behov for en avklaring av rettstilstanden før de treffer et vedtak, se uttalelse 16. desember 2024 (SOM-2024-2366).

(18) En instruks om berostillelse kan imidlertid føre til at saksbehandlingstiden i enkeltsakene som er stilt i bero blir så lang at den strider med kravet til å behandle saken uten ugrunnet opphold. Både tiden som løper under berostillelsen, samt behandlingstiden i saken forut for berostillelsen, vil ha betydning i den konkrete vurderingen av om saksbehandlingstiden kan aksepteres, se SOM-2020-766 der sakene var minst 27 måneder gamle da praksisforeleggelsen ble mottatt av departementet. I den saken ble ikke åtte måneder ansett som tilstrekkelig raskt for å avklare tolkningsspørsmålene i saken.

(19) Ut fra dette, kan forvaltningen ha en særlig plikt til å svare på praksisforeleggelsen så raskt som mulig, eller til å oppheve berostillelsen, som i SOM-2020-766 og SOM-2024-2366. Forvaltningsloven § 11 a første ledd begrenser dermed adgangen forvaltningen har til å stille saker i bero. Se også ombudets uttalelse i SOM-2019-1336 der det kommer frem at forvaltningsorganet vil kunne ha plikt til å behandle saken likevel dersom berostillelsen i en konkret sak fører til brudd på forvaltningsloven § 11 a.

Foreløpig svar og orientering om forsinkelser

(20) Etter forvaltningsloven § 11 a annet ledd skal det gis foreløpig svar hvis det vil ta uforholdsmessig lang tid før henvendelsen kan besvares. Det skal så vidt mulig angis når svar kan forventes og grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere.

(21) Ombudet har i tidligere uttalelser – blant annet i SOM-2023-4120 avsnitt 11 – vist til at «Dersom behandlingen av saken blir forsinket, tilsier god forvaltningsskikk at det foreløpige svaret følges opp med forsinkelsesmeldinger med korrigerte opplysninger om forventet behandlingstid [...]». I Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R-36-00 til forvaltningsloven § 11 a tredje ledd står det at det skal sendes ut en ny orientering dersom opprinnelig lovet svartid er utløpt. Slike orienteringer skal gis uten oppfordring, og med tidsangivelse for behandling av saken så vidt mulig.

(22) Ombudet har også flere ganger tidligere uttalt at det følger av krav til god forvaltningsskikk at forvaltningen besvarer purringer på hva som er status i saken, se for eksempel SOM-2022-2358 avsnitt 33.

Navs behandlingstid i klagerens sak om uføretrygd

(23) Det er nå tre og et halvt år siden klageren søkte om uføretrygd og litt over to år siden Nav avslo søknaden. Klagesaken har per i dag ligget hos Nav Klageinstans siden 8. september 2022, det vil si i over to år. I denne perioden har klagesaken vært stilt i bero i påvente av en rettslig avklaring fra direktoratet siden februar 2023, det vil si i omtrent 22 måneder. Direktoratet har opplyst at det ikke er mulig å si når avklaringen vil foreligge.

(24) I svaret til Sivilombudet skriver direktoratet at de isolert sett er enig i at tidsbruken for å få avklart problemstillingen har vært lang, men at det likevel ikke har vært et ugrunnet opphold i behandlingen. Hovedårsaken til at behandlingen i denne saken har tatt tid er ifølge direktoratet at det uavklarte lovtolkningsspørsmålet er prinsipielt og relativt komplisert. Hensynet til å få et materielt riktig resultat i den enkelte sak tilsier at departementets avklaring må foreligge før sakene kan behandles. Nav har også vist til at ressurshensyn tilsier at sakene stilles i bero til spørsmålet er endelig avklart, slik at man unngår dobbeltbehandling av saker og slik at ingen brukere får innvilget uføretrygd som senere viser seg å være feil. Berostillelsen kan også motvirke rettsulikhet, ettersom den medfører at saker ikke blir behandlet ulikt.

(25) Ombudet har forståelse for at direktoratet ønsker en avklaring av et rettsspørsmål dersom direktoratet er uenig i Trygderettens lovforståelse eller i tilfeller der det foreligger sprikende praksis fra Trygderetten. Videre er ombudet enig med direktoratet i at man så vidt mulig bør unngå dobbeltbehandling.

(26) Samtidig kan Navs prosesser for å avklare lovtolkningsspørsmål trekke så langt ut i tid at den enkeltes borgers rett til å få avklart sin sak uten ugrunnet opphold settes til side. Som ombudet tidligere har lagt til grunn, må det vurderes konkret om en såkalt praksisforeleggelse eller berostillelse for å avklare et spørsmål kan anses som et «grunnet» opphold i saksbehandlingen. I klagerens sak er det flere momenter som tilsier at saken burde vært avgjort raskere og at oppholdet i behandlingen av saken som følge av berostillelsen er i strid med kravene til behandlingstid i folketrygdloven § 21-10 første ledd, jf. forvaltningsloven § 11 a.

(27) For det første mener ombudet at arbeidet med å avklare rettstilstanden og forståelsen av Trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1 ikke har hatt den nødvendige fremdriften. Ombudet har fått oversendt et notat datert 22. september 2022 fra Navs interne arbeidsgruppe som ble satt ned for å vurdere forståelsen av Trygdeforordningen artikkel 57 nr. 1 etter Trygderettens kjennelse i TRR-2020-2600 som ble avsagt 15. juni 2022. Ifølge notatet la

arbeidsgruppen allerede i september 2022 til grunn at det var behov for å varsle departementet om Trygderettens kjennelse i TRR-2020-2600. Faggruppen ba også direktoratet vurdere om sakene som ble berørt av Trygderettens lovforståelse skulle stilles i bero.

(28) Direktoratet besluttet berostillelse i februar 2023. Problemstillingen ble imidlertid først forelagt for departementet 2. juni 2023, altså mer enn tre måneder etter instruksen om berostillelse og mer enn åtte måneder etter at arbeidsgruppens notat om behovet for å varsle direktoratet forelå. I direktoratets henvendelse til departementet nevnes at kjennelsen i TRR-2020-2600 var anket til lagmannsretten. Direktoratet gjorde det klart i brevet at gjeldende praksis om sammenlegging av trygdetid ikke ville bli endret før de mottok et svar fra departementet. Derimot skrev ikke direktoratet noe om at saker om samme problemstilling hadde blitt stilt i bero allerede i februar 2023 og heller ikke hvor mange saker som var berørt.

(29) Ombudet mener at direktoratet både ventet for lenge med å sende saken over til departementet for avklaring og at det ikke gikk tilstrekkelig klart frem av oversendelsen at saker var stilt i bero og hvor mange saker som var stilt i bero. Direktoratet burde ha anmodet om en rask behandling i lys av dette.

(30) Direktoratet har opplyst at de har hatt jevnlig kontakt med departementet etter at ombudet undersøkte saken. Direktoratet har imidlertid ikke opplyst noe om hvilken kontakt de har hatt med departementet om fremdriften før ombudets undersøkelse i lys av det store antallet saker som har vært stilt i bero etter februar 2023. Det er heller ikke gitt noen forklaring på hvorfor departementets avklaring enda ikke foreligger, til tross for at den først ble forespeilet over sommeren 2024. Departementets behandling har ikke vært en del av ombudets undersøkelse, og ombudet har derfor ikke grunnlag for å ta stilling til departementets tidsbruk.

(31) Selv om det skulle være forsvarlige forklaringer på departementets tidsbruk, mener ombudet at direktoratets arbeid med å sørge for en rettsavklaring har tatt for lang tid.

(32) Når avklaringen tar så lang tid, må direktoratet vurdere om berostillelsen kan føre til brudd på folketrygdloven § 21-10 første ledd, jf. forvaltningsloven § 11 a, i enkeltsakene som er stilt i bero. Ombudet viser til uttalelsen i sak SOM-2019-1336 der det vises til at forvaltningen vil kunne ha plikt til å behandle saken likevel dersom berostillelsen i en konkret sak fører til brudd på forvaltningsloven § 11 a. Det er Nav som har ansvar for at fremdriften i konkrete enkeltsaker samsvarer med folketrygdloven § 21-10 første ledd.

(33) Etter ombudets syn, er det klart at klagen over avslaget på uføretrygd ikke er behandlet uten ugrunnet opphold, jf. folketrygdloven § 21-10. Både i lys av den manglende fremdriften i direktoratets arbeid med å sørge for en rettsavklaring og i lys av den totale behandlingstiden i klagerens sak. Ombudet legger også vekt på at saken gjelder uføretrygd,

som er en stønad til livsopphold som har stor velferdsmessig og økonomisk betydning for den enkelte. Lang behandlingstid i denne typen saker er i seg selv en belastning for den som venter på svar.

(34) Nav må nå gjenoppta behandlingen av klagerens sak selv om avklaringen fra departementet ikke foreligger enda. Ombudet legger til grunn at saken nå vil bli avgjort innen rimelig tid, se SOM-2019-1336.

Orienteringer om fremdrift og forventet behandlingstid

(35) Direktoratet har erkjent at de som er berørt av berostillelsen burde vært informert om status og forventet behandlingstid om mulig, når avklaringen har tatt så lang tid som i denne saken. Ombudet er enig i dette, og mener at Nav i større grad burde forsøkt å anslå når rettsavklaringen vil foreligge. Den manglende orienteringen underveis er etter ombudets syn i strid med krav til god forvaltningsskikk.

(36) Dersom det ikke er mulig å anslå forventet behandlingstid, bør direktoratet/Nav i det minste gi informasjon om hva som er status i arbeidet med rettsavklaring og hva som gjenstår. Som klager selv har vist til, er det en belastning i seg selv ikke å vite når det kan forventes at uføresaken vil tas opp til behandling.

Rutinen om berostillelse

(37) Både i NOU 2020:9 Blindsonen side 25 og i NOU 2023:11 Raskt og riktig nevnes viktigheten av gode prosesser for å sikre riktig og enhetlig lovforståelse i trygdeforvaltningen. I NOU 2023:11 er det på side 122 vist til at det skaper forsinkelser i saksbehandlingen når det går lang tid før overordnet myndighet gjør de nødvendige avklaringer. Videre at forsinkelsen går ut over brukerne, både i form av lang saksbehandlingstid og fare for feilaktig eller ulik praksis. At det tar lang tid fra usikkerhet om regelverksfortolkninger oppstår til saken er avklart av overordnet myndighet, er også trukket frem i Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til lang saksbehandlingstid i klage- og ankesaksbehandlingen i Nav og Trygderetten, jf. Dokument 3:8 (2020-2021) på side 11. Ombudet antar at den oversendte «Rutine for å stille saker i bero ved behov for rettsavklaringer i Arbeids- og velferdsetaten» datert 20. februar 2024 er et resultat av disse utredningene.

(38) Ombudet synes det er positivt at direktoratet har utarbeidet en rutine for berostilling og at det i punkt 3.2 fremheves at «Det klare utgangspunktet er at saker skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Dette innebærer at saker og sakstyper som en hovedregel ikke skal stilles i bero.» Ombudet merker seg også at det i innledningen fremheves at det er en viktig rettssikkerhetsgaranti å få en avgjørelse innen rimelig tid.

(39) Det er også positivt at tidsmomentet er nevnt blant momentene som skal inngå i vurderingen av om saker skal stilles i bero, og at det skal gjøres en tentativ vurdering av lengde på berostillelsen og fastsettes et tidspunkt for når berostillelsen skal tas opp til ny vurdering. Som nevnt i ombudets uttalelse i SOM-2024-2366 som har vært undersøkt parallelt med denne, mener ombudet at direktoratet bør vurdere å innta i rutinen at det i liten grad vil være adgang til å stille saker som er henvist til ny behandling fra Trygderetten i bero. Ombudet har ikke vurdert det nærmere innholdet i rutinen.

Konklusjon

(40) Sivilombudet er kommet til at klagesaken om uføretrygd ikke er behandlet «uten ugrunnet opphold» og at behandlingstiden derfor er i strid med folketrygdloven § 21-10 første ledd. Den manglende informasjonen om status og forventet behandlingstid i saken er i strid med krav til god forvaltningsskikk.

(41) Ombudet legger til grunn at klagers sak nå tas opp til behandling og avgjøres innen rimelig tid. Direktoratet bes også vurdere om det er andre berostilte saker der tidsbruken ligger slik an at folketrygdloven § 21-10 første ledd krever at sakene må behandles.

(42) Ombudet ber om en tilbakemelding på direktoratets oppfølging av uttalelsen og når klagerens sak vil avgjøres innen 31. januar 2025.

18.12.2024 (2024/2034)