

Manglende veiledning om lovendring fra Nav

7.2.2025 (2024/551)

Saken gjelder kravet til veiledning om fremtidige lovendringer av betydning for klageren. Klageren i saken var under arbeidsutprøving høsten 2020. Arbeidsevnevurderingen fra Nav-kontoret forelå 7. januar 2021, og klageren søkte om uføretrygd samme dag. Søknaden ble avslått fordi klageren ikke oppfylte kravet til forutgående medlemskap.

Retten til uføretrygd forutsetter at søkeren har bodd i Norge i en bestemt periode før uføretidspunktet inntreffer. Fra 1. januar 2021 ble kravet til forutgående medlemskap økt fra tre til fem år. Som følge av lovendringen oppfylte ikke klageren lenger vilkåret for uføretrygd.

Sivilombudet er kommet til at klageren fikk manglende veiledning, jf. forvaltningsloven § 11. Arbeids- og velferdsdirektoratet erkjente feilen. Direktoratet ble i 2022 kjent med at det ikke var god nok kunnskap i etaten om lovendringen. Et større antall saker ble derfor gjennomgått manuelt for å avdekke om

manglende veiledning var gitt. Om lag 200 saker ble omgjort. Klagerens sak ble ikke fanget opp i dette arbeidet. Etter at ombudet tok saken opp med direktoratet, ble klagerens søknad behandlet på nytt og uføretrygd ble innvilget. Ombudet ba direktoratet følge opp saken med Nav Klageinstans, som man antok at ikke hadde kjennskap til direktoratets arbeid i etterkant av lovendringen.

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet mottok en klage fra advokat Markus Sørli på vegne av A (heretter klageren) 11. oktober 2024. Klageren kom til Norge fra X i 2012 og mottok arbeidsavklaringspenger på grunn av helseplager fra 2016.

(2) Høsten 2020 var klageren gjennom ulike tiltak for arbeidsutprøving. Sluttrapporten 23. november 2020 slo fast at klageren ikke hadde arbeidsevne til noe yrke. For å vurdere om det var aktuelt å søke uføretrygd, ble det innhentet en erklæring fra fastlegen. Legeerklæringen ble sendt til veilederen hos Nav 21. desember 2020.

(3) Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a gir alle som henvender seg til Nav-kontoret en rett til å få en arbeidsevnevurdering. Loven oppstiller imidlertid ikke et krav om at det må foreligge en slik arbeidsevnevurdering for at brukeren kan søke om uføretrygd, se HR-2021-2552-A avsnitt 64.

(4) Nav X ferdigstilte arbeidsevnevurderingen 7. januar 2021, og klageren søkte om uføretrygd samme dag. Søknaden om uføretrygd ble imidlertid avslått fordi klageren ikke hadde vært medlem i folketrygden i de siste fem årene fram til uføretidspunktet i 2016.

(5) Retten til uføretrygd forutsetter at søkeren har bodd i Norge i en bestemt periode før uføretidspunktet inntreffer. Fra 1. januar 2021 ble kravet til forutgående medlemskap økt fra tre til fem år. Som følge av lovendringen oppfylte ikke klageren lenger vilkåret om medlemskap.

(6) Dersom klageren hadde søkt om uføretrygd i desember 2020, ville kravet til forutgående medlemskap vært oppfylt. Klageren mente at Nav-kontoret skulle ha veiledet henne om lovendringen og betydningen av å søke før 1. januar 2021. Hun krevde derfor erstatning av Nav i brev 27. oktober 2023. Kravet ble avslått 11. oktober 2024. Nav Klageinstans mente at lovendringen ikke lå i kjerneområdet av ansvarsoppgavene for Navs lokalkontor. Det kunne ikke forventes at veilederne skulle vite hvilke konsekvenser

lovendringen ville ha for klagerens rettigheter. Klageren brakte deretter saken inn for ombudet.

Våre undersøkelser

(7) Vi tok saken opp med Arbeids- og velferdsdirektoratet (direktoratet) i brev 28. november 2024. Vi ba om svar på følgende spørsmål:

- Er det i kjerneområdet av reglene om uføretrygd å ha kjennskap til kravet om forutgående medlemskap?
- Er direktoratet kjent med hvordan Nav informerte sine saksbehandlere om den aktuelle lovendringen?
- Oppfylte Nav veiledningsplikten ved at de ikke opplyste klageren om regelendringen? Skulle Nav ha gitt saken til klageren en særskilt prioritering?
- Har Nav handlet uaktsomt, og foreligger det ansvarsgrunnlag?

(8) I brev 9. januar 2025 erkjente direktoratet at klageren ikke hadde fått tilstrekkelig veiledning, og at dette var noe Nav var ansvarlig for.

(9) Direktoratet ble i 2022 oppmerksom på at det ikke var tilstrekkelig kunnskap i etaten om lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2021. Det ble derfor startet et arbeid med å rette opp i forholdene. I den forbindelse ble det innhentet en uttalelse fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om bruken av folketrygdloven § 22-13 syvende ledd.

Bestemmelsen åpner for at en ytelse kan gis for opptil tre år før kravet ble satt fram, dersom den som har rett til ytelsen, åpenbart ikke har vært i stand til å sette fram kravet tidligere. I uttalelsen ga departementet uttrykk for at en søknad som er satt frem etter lovendringen, også kan vurderes mot vilkårene slik de lød før lovendringen.

(10) På bakgrunn av departementets uttalelse hentet direktoratet ut data om brukere som kunne ha fått manglende veiledning om regelendringen. Uttrekket viste at omtrent 380 brukere var omfattet. Sakene ble gjennomgått manuelt og i overkant av 200 vedtak ble omgjort i perioden januar til februar 2023.

(11) Direktoratet svarte at klagerens sak ved en feil ikke ble omfattet av uttrekket. Den 18. desember 2024 omgjorde derfor Nav Klageinstans vedtaket i klagerens sak, sånn at klageren ble ansett å oppfylle kravet om forutgående medlemskap. Saken ble deretter sendt tilbake til Nav Arbeid og ytelser, som 20. desember 2024 innvilget klagerens søknad om uføretrygd fra 7. januar 2021.

Sivilombudets syn på saken

(12) Spørsmålet i saken er om Nav hadde plikt til å veilede om den kommende lovendringen, slik at klageren kunne søkt om uføretrygd i 2020 og unngått et rettstap.

(13) Direktoratet har erkjent at Nav ga klageren mangelfull veiledning, og har påtatt seg ansvar for feilen. Klageren har nå fått innvilget uføretrygd, og saken er dermed løst. Ombudet ønsker likevel å knytte noen kommentarer til saksbehandlingen.

1. Rettslige utgangspunkter

(14) Reglene om uføretrygd står i folketrygdloven kapittel 12. Det er et vilkår for rett til uføretrygd at personen som søker har vært medlem i folketrygden i de siste fem årene fram til uføretidspunktet, jf. § 12-2 første ledd.

(15) Lovendringen som hevet kravet til forutgående medlemskap fra tre til fem år, gjaldt flere ytelser enn bare uføretrygd. Kravet ble også hevet for blant annet alderspensjon og arbeidsavklaringspenger. Endringen ble foreslått i Prop.85 L (2016-2017), men først vedtatt etter nytt forslag i Prop.10 L (2019-2020). Departementet tok da sikte på at endringen skulle gjelde fra 1. oktober 2020, se punkt 7.4 i proposisjonen. Lovens ikrafttredelse ble imidlertid utsatt. Etter det ombudet forstår, ble tidspunktet for ikrafttredelsen, 1. januar 2021, først vedtatt 18. desember 2020, se PRE-2020-12-18-2860.

(16) Kravet til forutgående medlemskap er et av inngangsvilkårene for retten til en rekke ytelser i folketrygden og har derfor stor betydning for mange søkere. Det var derfor sentralt at ansatte i Nav ble tilstrekkelig informert om lovendringen og kunne veilede brukerne om konsekvensene.

(17) Forvaltningen har en generell veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd. Formålet med veiledningsplikten er å sikre at parten kan ivareta sine interesser best mulig. Forvaltningsorganet skal av eget tiltak vurdere om parten har behov for veiledning, og bør peke på omstendigheter som særlig kan få betydning for resultatet i saken, jf. § 11 annet ledd bokstav b. Forvaltningen kan til en viss grad utfylle veiledningsplikten ved å gi generell informasjon på sine nettsider. Den generelle informasjonen som gis på internett, kan imidlertid ikke erstatte den lovpålagte veiledningsplikten, se ombudets uttalelse 22. juni 2017 (SOM-2016-31699).

(18) Forvaltningen skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Høyesterett har i Rt-2006-1519 uttalt at det offentlige kan bli erstatningsansvarlig dersom et vedtak ikke blir truffet i tide. Høyesterett uttalte seg generelt om at forvaltningen har adgang til å prioritere visse saker uten å bryte likhetsprinsippet. Retten uttalte også at det i enkelte saker må kunne legges vekt på om «vedtaket har betydning for partens øvrige rettsstilling – herunder hvilken virkning det er tale om.»

2. Veiledningsplikten i den konkrete saken

(19) På Navs nettsider ble det 11. desember 2020 publisert en artikkel som kort beskrev innholdet i lovendringen. Artikkelen ble imidlertid avpublisert 23. desember 2020 og lagt ut på nytt 6. januar 2021. Direktoratet har opplyst at de ikke er kjent med at annen informasjon om lovendringen ble publisert på sine nettsider. Navs nettside om uføretrygd, www.nav.no/uforetrygd, ble først oppdatert 4. januar 2021 med informasjon om endringen av kravet til forutgående medlemskap.

(20) Direktoratet har opplyst at veiledere på Nav-kontoret heller ikke ble særskilt orientert om lovendringen. Saksbehandlende enheter ble imidlertid informert om endringen 18. desember 2020, men i liten grad før dette. Videre har direktoratet opplyst at veilederne ved Nav-kontorene ikke har inngående kunnskap om reglene om forutgående medlemskap i trygden. Det er Nav Arbeid og ytelser som tar stilling til dette kravet, og som vurderer om vilkårene for rett til uføretrygd er oppfylt.

(21) Ombudet mener det er uheldig at Navs nettsider ikke ble oppdatert med informasjon om lovendringen i god tid før den trådte i kraft. Reglene om forutgående medlemskap er avgjørende for en lang rekke ytelser og ligger dermed innenfor kjerneområdet av det Navs veiledere bør ha kjennskap til. Den aktuelle lovendringen trådte dessuten i kraft på meget kort varsel. Når en lovendring har så stor betydning for borgernes rettigheter og iverksettes på kort varsel, bør forvaltningen aktivt sikre at nødvendig informasjon når frem til de som har behov for den. Det gjelder selv om Nav ikke kjente til når lovendringen skulle tre i kraft.

(22) Klageren i saken var ikke kjent med den aktuelle lovendringen, og hun hadde dermed et klart behov for å bli veiledet om dette. Dersom klageren hadde blitt veiledet om betydningen av lovendringen, kunne hun ha søkt om uføretrygd innen utløpet av desember 2020 selv om arbeidsevnevurderingen ikke var ferdigstilt. Ombudet viser til at det ikke er et krav om at det foreligger noen arbeidsevnevurdering før brukeren kan søke om uføretrygd. Ombudet er derfor enig med direktoratet i at det foreligger et brudd på forvaltningsloven § 11. Ettersom veilederen hos Nav trolig ikke hadde kjennskap til den aktuelle lovendringen, går ikke ombudet inn på om ferdigstilelsen av arbeidsevnevurderingen i klagerens sak skulle ha blitt særskilt prioritert, jf. forvaltningsloven § 11 a og uttalelsene i Rt-2006-1519.

(23) Ombudet synes det er positivt at direktoratet ble oppmerksom på at det generelt var gitt mangelfull informasjon om lovendringen, og at tiltak ble iverksatt. Det er imidlertid uheldig at klagerens sak ikke ble fanget opp i gjennomgangen.

3. Behandlingen av erstatningskravet

(24) Klageren fremsatte krav om erstatning på grunn av manglende veiledning 27. oktober 2023. Nav Klageinstans avslo kravet 11. oktober 2024. I avgjørelsen viste de blant annet til at kravet om forutgående medlemskap ikke lå i kjerneområdet for ansvarsoppgavene til

Navs lokalkontor. Klageinstansen mente at det ikke kunne forventes at Nav-kontoret skulle kjenne til at lovendringen ville ha konsekvenser for klagerens rettigheter til uføretrygd.

(25) Avgjørelsen fra Nav Klageinstans gir inntrykk av at organet ikke var kjent med det arbeidet som direktoratet la ned i etterkant av lovendringen. Ombudet mener dette er uheldig. På den bakgrunn ber ombudet om at direktoratet gjennomgår lignende erstatningskrav for å sikre at ingen andre saker har blitt feilbehandlet.

Konklusjon

(26) Sivilombudet er kommet til at Nav ikke oppfylte veiledningsplikten i klagerens sak. Arbeids- og velferdsdirektoratet har erkjent at det ble gjort feil i saken, og at klageren fikk manglende veiledning. Klagerens sak er behandlet på nytt, og hun har fått innvilget uføretrygd.

(27) Før saken ble brakt inn for ombudet, avslo Nav Klageinstans klagerens krav om erstatning. Avgjørelsen fra klageinstansen viser ikke at organet var kjent med det arbeidet som direktoratet la ned i etterkant av lovendringen. Ombudet mener dette er uheldig og har bedt direktoratet følge opp saken

7.2.2025 (2024/551)