

Overgangen fra gradert uføretrygd til alderspensjon – krav til tydelig informasjon

16.6.2025 (2025/258)

Saken gjelder informasjonen som Nav gir til personer med gradert uføretrygd ved overgangen til alderspensjon. Bakgrunnen er NRKs omtale av en pensjonist som i flere år mottok 50 % alderspensjon uten å være klar over retten til full pensjonsutbetaling. Navs praksis er at personer med gradert uføretrygd automatisk får tildelt alderspensjon i samme grad som uføregraden ved fylte 67 år. Personen må selv be om en høyere uttaksgrad om han ønsker det.

Sivilombudet er kommet til at Nav ikke gir tilstrekkelig klar informasjon om retten til full alderspensjon. Formuleringer i brevene fra Nav om at brukeren må «søke» om endret utbetaling, kan gi inntrykk av at full pensjon ikke er en rettighet, men noe som krever nærmere vurdering. Selv om Nav ikke har brutt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, mener ombudet at praksisen er i strid med god forvaltningsskikk. Ombudet ber direktoratet om å

endre brevene og vurdere ytterligere veiledning til brukerne.

Sakens bakgrunn

- (1) Sivilombudet har på eget tiltak undersøkt hvordan Nav praktiserer reglene om overgangen til alderspensjon for personer med gradert uføretrygd. Bakgrunnen for vår undersøkelse er NRKs artikkel om A (heretter A) 5. september 2024.
- (2) Etter folketrygdloven kapittel 19 og 20 kan alderspensjon tidligst tas fra fylte 62 år. Brukeren må selv søke om alderspensjon for å ytelsen utbetalt fra Nav. For uføre praktiseres reglene annerledes. Uføretrygden opphører ved 67 år, og det gis da automatisk alderspensjon i samme grad som uføregraden. Har brukeren 50 % uføretrygd, innvilges automatisk 50 % alderspensjon. Brukeren har imidlertid krav på 100 % alderspensjon, men må selv gi beskjed om dette til Nav. Når brukeren fyller 75 år, vil alderspensjonen automatisk utbetales med 100 %. Siden brukeren ikke har tatt ut full alderspensjon frem til fylte 75 år, vil utbetalingene da bli forholdsmessig større.
- (3) NRK-artikkelen omtaler A, som frem til han fylte 67 år var 50 % arbeidsledig og 50 % uføretrygdet. Da uføretrygden ble omgjort til 50 % alderspensjon, forsto ikke A at han kunne be om full pensjonsutbetaling. A levde med anstrengt økonomi i flere år og fikk utbetalt om lag kr 8 500 i pensjon hver måned. Først da A fylte 75 år, ble pensjonen automatisk oppjustert til 100 %, og utbetalingen steg til omtrent kr 29 000 per måned.
- (4) Etter at NRK publiserte artikkelen, tok Mímir Kristjánsson opp saken med arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna og spurte om det er hensiktsmessig at den enkelte selv må kreve høyere uttaksgrad. Arbeids- og inkluderingsministeren svarte 23. september 2024 og uttrykte at hun ikke ønsket å endre regelverket.
- (5) Sivilombudet kontaktet Arbeids- og velferdsdirektoratet 18. oktober 2024 og ba om å få oversendt informasjon om antall personer i samme situasjon som A. Direktoratet sendte 6. desember 2024 over et informasjonsskriv og et vedtaksbrev som sendes ut ved overgangen fra uføretrygd til alderspensjon. Direktoratet opplyste om at det i 2023 var 552 personer som mottok gradert alderspensjon etter tidligere å ha mottatt gradert uføretrygd. Av disse var 308 personer registrert uten pensjonsgivende inntekt.
- (6) Overgangen til alderspensjon vil for de fleste innebære en betydelig reduksjon i den månedlige inntjeningen. Mange må supplere alderspensjonen med oppsparte midler. Uføre som har stått utenfor arbeidslivet i lengre tid, vil normalt ha lavere pensjonsbeholdning og mindre oppsparte midler enn yrkesaktive.
- (7) Brukere over 67 år som tidligere mottok gradert uføretrygd, har rett til å ta ut full alderspensjon. Enkelte kan ønske å fortsette i arbeid etter pensjonsalder og velger derfor

gradert alderspensjon. Statistikken fra direktoratet viser imidlertid at 308 personer står uten lønnsinntekt, samtidig som brukerne bare får utbetalt gradert alderspensjon. Selv om pensjonsbeholdningen da blir større til senere, er det vanskelig å se for seg gode grunner til at personer i denne gruppen bare ønsker å ta ut gradert alderspensjon. Dette kan tyde på at brukerne ikke er kjent med retten til full pensjon.

(8) Etter å ha gjennomgått informasjonen fra direktoratet, valgte vi å ta opp saken på eget tiltak, jf. sivilombudsloven § 15.

Våre undersøkelser

(9) I brev 24. januar 2025 spurte vi direktoratet:

- Kommer det klart nok frem i dagens informasjonsskriv og vedtaksbrev at personer med gradert uføretrygd har en ubetinget rett til 100 % alderspensjon dersom de melder fra?
- Er informasjonsskrivet og vedtaksbrevet utformet i tråd med språkloven § 9 og forvaltningsloven § 11?
- Har direktoratet vurdert om det i lys av denne saken er behov for å gi ytterligere veiledning til de 552 personene som i dag mottar gradert alderspensjon?

(10) Direktoratet svarte 7. mars 2025:

- Det står ikke eksplisitt i brevene at retten til full alderspensjon er ubetinget, men brevene opplyser tydelig at full pensjon kan velges. Skrivene er stort sett i tråd med språkloven § 9 og Språkrådets anbefalinger. Brevene har tydelige overskrifter, korte setninger og direkte tiltaleform. Direktoratet viste til Riksrevisjonens årlige rapport for 2022 der det ble konkludert med at Navs vedtaksbrev om alderspensjon oppfyller veiledningsplikten, se Dokument 1 (2023-2024), punkt 7.3.7 i rapporten.
- Veiledningsplikten er overholdt. Nav skal gi generell veiledning, og skal ikke legge føringer for hvilken uttaksgrad brukeren skal velge. Delvis uføre kan ønske å jobbe etter fylte 67 år. Direktoratet kan ikke gå ut fra at alle de som mottar gradert alderspensjon, gjør dette fordi de ikke er kjent med retten til full pensjon. Det vil være ressurskrevende for Nav å identifisere enkeltpersoner i gruppen.

Sivilombudets syn på saken

(11) Temaet for ombudets undersøkelse har vært om informasjonen som gis til uføre om rettighetene ved overgangen til alderspensjon, er tilstrekkelig klar og forståelig. Ombudet

har ikke undersøkt om Navs pensjonsvedtak mer generelt oppfyller kravet til veiledning og begrunnelse i forvaltningsloven §§ 11 og 24.

1. Rettslige utgangspunkter

Alderspensjon

(12) Reglene om alderspensjon står i folketrygdloven kapittel 19 (gammel alderspensjon) og 20 (ny alderspensjon). Alminnelig pensjonsalder er 67 år, men alderspensjon kan tas ut fra brukeren fyller 62 år. Brukeren må selv søke om alderspensjon for å få ytelsen utbetalt. I søknaden velger brukeren hvilken grad han ønsker pensjonen utbetalt i (uttaksgrad). Uttaksgraden kan settes til 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 % utbetaling av pensjonen, se § 20-14 tredje ledd. Pensjonen justeres etter befolkningens forventede levealder. Jo lenger brukeren venter med å ta ut alderspensjon, jo høyere blir den månedlige utbetalingen, fordi pensjonen da fordeles over færre antall år. Det er også adgang til å kombinere arbeid og pensjon. All pensjongivende inntekt frem til fylte 75 år øker pensjonsopptjeningen. Etter fylte 75 år gir det ikke lenger økt pensjonsbeholdning å utsette uttaket. Alderspensjonen utbetales da automatisk med 100 % uttaksgrad.

(13) Uføre kan også ta ut alderspensjon fra fylte 62 år, men graden av uføretrygd og alderspensjon kan ikke overstige 100 %. En bruker med 50 % uføretrygd, kan maksimalt søke om 50 % alderspensjon. Retten til uføretrygd opphører ved 67 år. Nav praktiserer regelverket slik at brukeren automatisk får videreført graden av uføretrygd til nærmeste grad av alderspensjon ved fylte 67 år. Hvis brukeren var 50 % uføretrygdet, vil han automatisk motta 50 % alderspensjon når han fyller 67 år. Ønsker brukeren større pensjonsutbetaling, må han søke om dette. Hvis brukeren ikke søker om økt pensjon, blir uttaksgraden automatisk oppjustert til 100 % ved fylte 75 år.

Veiledningsplikt

(14) Nav har en generell veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. forvaltningsloven § 11. Veiledningsplikten skal bidra til at den enkelte kan ivareta sine interesser på best mulig måte. Forvaltningen har ingen generell plikt til å gi informasjon til allmennheten. Plikten til å gi informasjon og veiledning oppstår først når noen henvender seg til forvaltningen, eller der forvaltningen behandler en sak med en bestemt part. I slike tilfeller skal forvaltningen på eget initiativ vurdere partens behov for veiledning, jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd.

Begrunnelsesplikt

(15) Når Nav innvilger en bruker alderspensjon, fattes det et enkeltvedtak. Enkeltvedtak skal begrunnes med å vise til de aktuelle reglene og de faktiske forholdene som vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Formålet med å begrunne vedtak er at

mottakeren skal forstå innholdet i vedtaket. Kravene i forvaltningsloven er minimumskrav. God forvaltningsskikk kan tilsi at forvaltningen gir en bedre begrunnelse enn minimumskravene, se ombudets uttalelse 21. september 2023 (SOM-2022-5350). I uttalelsen mente ombudet at Navs begrunnelse i vedtak om sykepenger og uføretrygd brøt med god forvaltningsskikk. Spesielt ble det påpekt at begrunnelsen i delvis automatiserte vedtak var svært kort og skjematisk.

Språkloven

(16) Språkloven § 9 bestemmer at offentlige organ skal kommunisere på et «klart og korrekt språk som er tilpassa målgruppa». Klarspråk er ingen rettslig plikt som kan prøves for domstolen, men et krav som skal sikre kvaliteten i språket, se Prop.108 L (2019-2020) side 153. Et klart språk skaper tillit og bidrar til at forvaltningen oppleves åpen og tilgjengelig. Et dokument som er klart skrevet, blir forstått av leseren uten at han må lese teksten mange ganger. I forarbeidene til språkloven er det understreket at forvaltningen skal tilpasse språket til målgruppen når den gir informasjon og veiledning.

(17) Riksrevisjonen har tidligere vurdert Navs vedtaksbrev om alderspensjon og uføretrygd, se Dokument 1 (2023-2024), punkt 7.3. Rapporten viste at Nav kun følger 41 prosent av Språkrådets anbefalinger til klarspråk. Dette ble vurdert som ikke tilfredsstillende. Likevel mente Riksrevisjonen at Nav hadde oppfylt veiledningsplikten.

(18) I Nav Klageinstans' kvalitetsrapport for 2023 er det gitt uttrykk for at informasjonen om overgangen fra uføretrygd til alderspensjon bør forbedres. Overgangen fra uføretrygd til alderspensjon fører til reduserte utbetalinger fra Nav til brukeren. Klageinstansen mente derfor det var viktig at brukeren fikk tydelig informasjon om overgangen. I kvalitetsrapporten for 2024 har klageinstansen poengtert at det ikke hadde skjedd merkbare forbedringer på området.

2. Får uføre klar nok informasjon ved overgangen til alderspensjon?

(19) Sivilombudet har undersøkt informasjonsskrivet og vedtaksbrevet som Nav sender ut til uføre ved overgangen til alderspensjon. Informasjonen fra Nav er vurdert opp mot reglene om veiledning og klarspråk. I tillegg til informasjonsskrivet og vedtaksbrevet, gir også Nav informasjon om overgangen til alderspensjon på sine nettsider, se <https://www.nav.no/ufor-til-pensjon>.

(20) Personer med gradert uføretrygd mottar informasjonsskrivet om alderspensjon fire måneder før de fyller 67 år. I brevet står det blant annet:

«Uføretrygden din opphører og regnes om til alderspensjon måneden etter at du fyller 67 år. Du får da alderspensjon etter en uttaksgrad som tilsvarer det du får i uføretrygd i dag.

Du kan likevel velge

- å vente med å ta ut alderspensjonen
- å ta ut hele eller deler av pensjonen din (20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent)
- å stanse eller endre alderspensjonen på et senere tidspunkt

Ønsker du å vente med å ta ut alderspensjonen eller en annen uttaksgrad enn hva du vil få etter omregning, må du søke om dette. Du kan søke elektronisk via nav.no/dinpensjon. Hvis du ikke kan benytte denne løsningen, så finner du søknadsskjema for alderspensjon på nav.no.

Ønsker du å endre alderspensjonen, må vi ha mottatt søknaden senest måneden før den måneden du søker endring fra.»

(21) Brevet gir korrekt informasjon om at uføretrygden opphører og overføres til alderspensjon med samme grad som uføregraden. Likevel burde det kommet klarere frem at brukeren har en ubetinget rett til å få utbetalt 100 % alderspensjon ved å melde fra til Nav. Selv om brevet nevner at brukeren kan «velge» en annen uttaksgrad, svekkes dette inntrykket av formuleringer om at det må «søke[s]» om endringer, og at søknaden må være mottatt «senest» innen bestemte tider. Ordene «søke» og «søknad» kan gi inntrykk av at full pensjonsutbetaling ikke er en rettighet, men et forhold som krever saksbehandling og nærmere vurdering. Informasjonsbrevet kan også tolkes som at uttaksgraden brukeren kan velge gjelder den omregnede alderspensjonen – for eksempel at en person med 50 % uføretrygd, som får 50 % alderspensjon, kun kan velge å ta ut 20–100 % av denne ytelsen.

(22) Når brukeren fyller 67 år, mottar han et vedtaksbrev. Vedtaket er fattet med automatisert saksbehandling og fremstår standardisert. Også automatiserte vedtak må imidlertid oppfylle kravene til saksbehandling i forvaltningsloven. I vedtaket står det blant annet:

«Uføretrygden din opphører fra måneden etter at du fyller 67 år. Vi har derfor regnet den om til x prosent alderspensjon fra folketrygden fra dd.mm.åååå.

Du får y kroner hver måned før skatt fra dd.mm.åååå i alderspensjon fra folketrygden.

Dersom du har andre pensjonsytelser som for eksempel AFP i privat sektor eller tjenestepensjon, blir disse utbetalt i tillegg til alderspensjonen. Alderspensjonen din utbetales innen den 20. hver måned. Du finner oversikt over utbetalingene dine på nav.no/utbetalinger.

Du må selv sende oss en ny søknad når du ønsker å ta ut mer alderspensjon. En eventuell endring kan tidligst skje måneden etter at vi har mottatt søknaden.

Vedtaket er gjort etter folketrygdloven §§ 19-2 til 19-10, 19-15, 20-2, 20-3, 20-12 til 20-14 og 22-12.»

(23) Vedtaksbrevet gir ikke tilstrekkelig informasjon om brukerens rettigheter. Brevet opplyser ikke om at brukeren har en ubetinget rett til å få utbetalt 100 % alderspensjon, og i så fall hva dette ville utgjør beløpsmessig. Det er heller ikke opplyst om at brukeren kan velge andre uttaksgrader. Tvert imot er det naturlig å lese første og andre avsnitt som at brukeren kun har krav på den alderspensjonen Nav har vedtatt. Informasjonen om at uttaksgraden kan endres, er først plassert i fjerde avsnitt, og etter omtalen av private pensjonsytelser. Plasseringen er uheldig og kan gjøre at brukeren overser sentral informasjon. Vedtaksbrevet viser heller ikke til Navs nettside med veiledning om hvordan brukeren kan endre uttaksgraden. Det er heller ikke forklart hvilken betydning det har for størrelsen på pensjonen hvis du utsetter uttaket.

(24) Ombudet mener at informasjons- og vedtaksbrevet tydeligere burde informert om at brukeren har en ubetinget rett til full alderspensjon. Når dette ikke står uttrykkelig, og brevene informerer om at brukeren må sende inn en «søknad» for å endre uttaket, kan det gi inntrykk av at full alderspensjon ikke er ytelse man har krav på. God forvaltningsskikk tilsier at Nav gir brukeren bedre informasjon og veiledning enn det som gjøres i de nevnte brev og vedtak.

(25) Ombudet mener det er spesielt viktig at Nav gir klar og forståelig informasjon om alderspensjon. Alderspensjon skal dekke utgifter til livsopphold ved alderdom og har avgjørende betydning for personens livskvalitet. Lovverket og pensjonsberegningen er imidlertid komplisert og lite tilgjengelig. For mange i den aktuelle aldersgruppen kan det være vanskelig å sette seg inn i informasjonen som blir gitt. Dette gjelder også uføre, som av ulike grunner kan ha et ekstra behov for tydelig informasjon. Både forvaltningsloven § 11 og språkloven § 9 krever at veiledningen og språket tilpasses målgruppen.

(26) Folketrygdloven § 20-2, jf. § 20-14, legger opp til at brukeren må ta et aktivt valg og søke om alderspensjon for å få ytelsen utbetalt. Regelverket praktiseres annerledes for personer med gradert uføretrygd, som går automatisk over fra uføretrygd til alderspensjon. Ombudet kan ikke se at en praksis med automatisk videreføring følger direkte av lovteksten eller forarbeidene. Selv om ordningen kan være en fordel for enkelte, vil den være til skade for andre: Frem til pensjonsalder har brukeren kun hatt rett på uføretrygd i en bestemt grad. Brukeren har ikke kunnet påvirke uføregraden. Når brukeren fyller 67 år, kan han forholde seg passiv og få alderspensjon utbetalt i samme grad som uføretrygden. Når det ikke stilles krav om at brukeren tar et aktivt valg, kan det føre til at enkelte overser retten til full pensjonsutbetaling. Ombudet mener derfor det er avgjørende at brukeren får klar og forståelig informasjon om overgangen til alderspensjon og retten til å øke uttaksgraden.

(27) Selv om informasjons- og vedtaksbrevet kunne vært tydeligere utformet, kan ikke ombudet se at Nav har handlet rettsstridig eller brutt veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven

§ 11. Brevene inneholder ikke uriktig informasjon og opplyser om at uttaksgraden kan endres. Ombudet mener imidlertid at mangelen på klar og forståelig informasjon i informasjons- og vedtaksbrevet er i strid med god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a. Det er ombudets klare anbefaling at informasjons- og vedtaksbrevet oppdateres, og at svakhetene som er påpekt ovenfor forbedres.

(28) Direktoratet har svart at det i dag er ca. 552 personer som tidligere mottok gradert uføretrygd, og som i dag mottar gradert alderspensjon. Av disse er 308 registrert uten pensjongivende inntekt. Direktoratet har opplyst at det vil være ressurskrevende å identifisere enkeltpersoner for å veilede disse. Selv om veiledningsplikten ikke er brutt, ber ombudet om at direktoratet vurderer om ekstra veiledning likevel bør gis. Som NRKs artikkel viser, kan ekstra veiledning få stor betydning for den det gjelder. Situasjonen som beskrives i NRKs artikkel, der Husbanken gir støtte til en pensjonist som ikke er kjent med retten til å øke uttaksgraden, er ikke holdbar.

Konklusjon

(29) Sivilombudet er kommet til at informasjonen Nav gir i informasjons- og vedtaksbrevene til personer med gradert uføretrygd ved overgangen til alderspensjon, ikke er klar og forståelig nok. Brevene er ikke tydelige på at brukeren har en ubetinget rett til å få utbetalt 100 % alderspensjon. Dette kan føre til misforståelser som kan få store økonomiske konsekvenser for den enkelte.

(30) Nav har ikke brutt veiledningsplikten. Ombudet mener likevel at dagens praksis er i strid med god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a. Ombudet viser til mangelen på klar og forståelig informasjon, kombinert med dagens praksis, der delvis uføre automatisk får tildelt alderspensjon i samme grad som uføregraden.

(31) Ombudet ber derfor Arbeids- og velferdsdirektoratet om å endre informasjons- og vedtaksbrevet slik at det klart kommer frem at brukeren har rett på full alderspensjon. Brevene bør også få frem hva dette vil utgjøre beløpsmessig for den enkelte. Ombudet ber direktoratet vurdere om ekstra veiledning bør gis til tidligere uføre som i dag mottar gradert alderspensjon og som ikke har pensjongivende inntekt.

(32) Ombudet ber direktoratet følge opp uttalelsen innen 1. september 2025. I oppfølgingen ønsker ombudet å få tilsendt kopi av de oppdaterte brevene og eventuelle nye rutiner.

16.6.2025 (2025/258)