

Avsluttende brev: Avslutning av sak om virkningstidspunkt for uføretrygd

26.6.2025 (2024/4355)

Sivilombudet har behandlet en sak om virkningstidspunktet for uføretrygd. Klagen gjaldt trygderettens femmedlemskjennelse TRR-2022-1424. Problemstillingen i saken var hva som skal til for at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 første ledd anses oppfylt.

Trygderettens flertall på tre medlemmer og Arbeids- og velferdsdirektoratet mente at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 først er oppfylt når søkerens inntektsevne er endelig avklart. Etter denne forståelsen kan det ikke gjenstå noe hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettede tiltak som kan bedre søkerens inntektsevne, uavhengig av om det er avklart at vedkommende har varig nedsatt inntektsevne i stønadsbetingende grad.

Trygderettens mindretall på to medlemmer og klageren mente at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 første ledd er oppfylt når det er tilstrekkelig avklart at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten/40 prosent, jf. folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7.

Ombudet mente det rettslige spørsmålet var svært tvilsomt og avsluttet saken uten kritikk.

Det avsluttende brevet fra Sivilombudet er publisert under.

Avslutning av sak om virkningstidspunkt for uføretrygd

Vi viser til klagen 15. august 2024 fra advokat Bjarte Straume på vegne av A, vårt undersøkelsesbrev 12. desember 2024, Arbeids- og velferdsdirektoratets svar 30. januar 2025 og senere merknader fra partene.

Etter en grundig gjennomgang av saken har vi kommet til at det ikke er grunn for ombudet til å rette innvendinger mot Nav og Trygderettens behandling av saken.

Vi vil i brevet her redegjøre for bakgrunnen for at vi avslutter saken. Likelydende brev går til advokat Bjarte Straume og Arbeids- og velferdsdirektoratet. En anonymisert utgave av brevet vil bli publisert på vår hjemmeside.

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) ble utsatt for en trafikkulykke i 2014. Hun pådro seg et komplisert beinbrudd, en nerveskade og utviklet en kronisk smertetilstand. I etterkant av ulykken fikk hun medisinsk behandling, og hun deltok på et arbeidsrettet tiltak i 2017.

Hun mottok arbeidsavklaringspenger fram til ytelsen ble stanset fra og med 2. oktober 2019. Ytelsen ble stanset fordi hun ikke ble ansett å oppfylle vilkårene for forlengelse. På dette tidspunktet gjaldt det en regel om karenperiode på 52 uker for den som hadde mottatt arbeidsavklaringspenger ut maksimal stønadperiode, jf. dagjeldende folketrygdlov § 11-31. Bestemmelsen innebar at klageren ikke hadde rett på en eventuell ny periode med arbeidsavklaringspenger før det hadde gått 52 uker.

Klageren søkte 15. mars 2019 om uføretrygd. Nav Arbeid og ytelser avslo søknaden i vedtak 2. oktober 2019. Vedtaket ble stadfestet 26. mars 2020 av Nav Klageinstans. Begge instansene mente klageren hadde gjennomgått all hensiktsmessig behandling, jf. folketrygdloven § 12-5 første ledd første punktum. Avslagene ble begrunnet i at klageren ikke hadde gjennomført hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak, jf. annet punktum.

Klageren anket avslaget til Trygderetten. Hun deltok også på et nytt arbeidsrettet tiltak i perioden 19. august til 6. oktober 2020. Etter at det nye tiltaket var gjennomført, mente Nav Klageinstans at klageren oppfylte tiltaksvilkåret i folketrygdloven § 12-5 første ledd annet punktum. Nav Klageinstans omgjorde avslaget i vedtak 9. november 2020, og sendte saken tilbake til ny behandling i underinstansen.

Nav Arbeid og ytelser innvilget deretter klagerens søknad om uføretrygd i vedtak 12. november 2020. I vedtaket ble det lagt til grunn at klageren oppfylte vilkårene for uføretrygd

etter at det siste arbeidsrettede tiltaket var fullført. Virkningstidspunktet for uføretrygden ble derfor satt til november 2020, jf. folketrygdloven § 22-12 første ledd. Siden arbeidsavklaringspengene ble stanset fra og med 2. oktober 2019, innebar vedtaket at klageren gikk en periode på over ett år uten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Klageren var uenig i fastsettelsen av virkningstidspunktet og påklagde vedtaket. Vedtaket ble stadfestet av Nav Klageinstans i vedtak 30. september 2021 og anket videre til Trygderetten. Trygderettens leder besluttet å sette rett med fem medlemmer.

I kjennelse 13. februar 2024 (TRR-2022-1424) stadfestet et flertall på tre medlemmer Nav Klageinstans' vedtak. Mindretallet på to medlemmer mente virkningstidspunktet for uføretrygden (gradert ytelse) skulle settes til 15. mars 2019, da klageren fremsatte kravet om uføretrygd.

Rettslige utgangspunkter og problemstillingen i saken

Virkningstidspunktet for uføretrygd er det tidspunktet uføretrygden utbetales fra. Uføretrygd ytes tidligst fra og med måneden etter den måneden vilkårene for ytelsen er oppfylt, jf. folketrygdloven § 22-12 første ledd.

Vilkårene står i folketrygdloven kapittel 12. De tre sentrale bestemmelsene er folketrygdloven §§ 12-5, 12-6 og 12-7.

Problemstillingen er om vilkårene i folketrygdloven § 12-5 om gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak først var oppfylt da klageren hadde gjennomgått all behandling og alle tiltak som kunne bedre inntektsevnen, og inntektsevnen var endelig avklart, eller om det er tilstrekkelig at det var avklart at klageren hadde varig nedsatt inntektsevne i stønadsbetingende grad, jf. folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7.

Trygderettens flertall i kjennelsen og direktoratets syn er at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 først er oppfylt når søkerens inntektsevne er endelig avklart. Etter denne forståelsen kan det ikke gjenstå noe hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettede tiltak som kan bedre søkerens inntektsevne, uavhengig av om det er avklart at vedkommende har varig nedsatt inntektsevne i stønadsbetingende grad.

Klageren og Trygderettens mindretall mener vilkårene i folketrygdloven § 12-5 første ledd er oppfylt når det er tilstrekkelig avklart at inntektsevnen er varig nedsatt i stønadsbetingende grad. Dersom det er usikkert om søkeren har restarbeidsevne, kan dette avklares gjennom senere behandling eller arbeidsrettede tiltak. Endelig uføregrad kan i så fall fastsettes i nytt vedtak på et senere tidspunkt.

Hva sier rettskildene om tolkningsspørsmålet?

Ordlyden, systematikken i folketrygdloven og forarbeidene

Folketrygdloven § 12-5 første ledd kan forstås på flere måter. Direktoratet og klagerens tolkning er etter vårt syn de to mest nærliggende tolkningsalternativene. Samlet sett mener vi at hverken lovens ordlyd, eller sammenhengen og systematikken i folketrygdloven, taler klart i retning av et av tolkningsalternativene.

Problemstillingen i saken her omtales heller ikke direkte i lovens forarbeider eller etterarbeider. Forarbeidene og etterarbeidene er etter vårt syn ikke tilstrekkelig tydelige om tolkningsspørsmålet i saken her til at de kan tillegges avgjørende vekt.

Rettspraksis

Høyesterettsdommen Rt-2010-113 gjaldt tolkningen av folketrygdloven § 12-5 første ledd annet punktum. Problemstillingen i saken er formulert i avsnitt 57:

«Saken reiser spørsmål om den nærmere forståelsen av kravet til «åpenbare grunner» i § 12-5 første ledd andre punktum. Gjelder kravet alle som søker uførepensjon uavhengig av om de har forsøkt attføringstiltak eller ikke, eller bare dem som ikke tidligere har gjennomgått et attføringsopplegg?»

Høyesterett konkluderer i avsnitt 73:

«Jeg konkluderer med at kravet til attføring innebærer at alle tiltak som fremstår som hensiktsmessige, må være forsøkt. Det kreves klare holdepunkter for å konstatere at et tiltak ikke er hensiktsmessig, og dette klarhetskravet må – ut fra formålsbetraktninger – etter mitt syn tilsvare kravet om åpenbare grunner. Kravet blir dermed i utgangspunktet det samme som når attføring ikke tidligere har vært forsøkt. En annen sak er at det faktiske grunnlaget for å vurdere om attføringsvilkåret er oppfylt vil kunne være bedre når attføring har vært forsøkt enn når ingen forsøk har vært gjort.»

Sitatet over taler isolert sett for at alle arbeidsrettede tiltak som anses hensiktsmessige, må være forsøkt for at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 skal anses oppfylt, selv om det er avklart at søkerens inntektsevne er varig nedsatt i stønadsbetingende grad.

Problemstillingen i saken for Høyesterett var imidlertid en annen enn i saken her. Dommen må forstås i lys av problemstillingen som drøftes i saken. Konklusjonen i høyesterettsdommen om at kravet om arbeidsrettede tiltak i utgangspunktet er det samme uavhengig av om arbeidsrettede tiltak tidligere har vært forsøkt, lar seg like godt forene med begge tolkningsalternativene.

På denne bakgrunn kan ikke ombudet se at dommen Rt. 2010 s. 113 har avgjørende betydning for tolkningsspørsmålet i denne saken, selv om enkelte uttalelser taler i retning av at bestemmelsen skal forstås i samsvar med direktoratets syn. Vi har heller ikke funnet andre dommer fra Høyesterett med særlig relevans for saken her.

I lagmannsrettene er det avsagt flere dommer om uføretrygd der kravet om å ha gjennomført all hensiktsmessig behandling og attføring står sentralt. Samlet sett fremstår det for oss som at dommene fra lagmannsrettene i etterkant av Høyesteretts dom Rt-2010-

113 legger til grunn et rettslig utgangspunkt som samsvarer med direktoratets syn. Lagmannsrettene har imidlertid, i dommene ombudet har gjennomgått, ikke drøftet problemstillingen i saken her inngående eller prinsipielt.

Forvaltningspraksis

Forvaltningspraksis på trygderettens område kan ha rettskildemessig vekt dersom den er fast, langvarig og konsekvent, og er tilstrekkelig forankret i loven, se for eksempel HR-2021-2126-A avsnitt 67 og HR-2023-1148-A avsnitt 52.

Trygderettens flertall uttalte i kjennelsen at det kan synes som at klageren og mindretallets tolkning er lagt til grunn i eldre trygderettspraksis, men at det har skjedd en gradvis endring av praksisen i Nav og Trygderetten. Fra rundt 2015 mener flertallet at direktoratets tolkningsalternativ er lagt til grunn i de fleste saker. Mindretallet mente at Trygderetten i en årrekke konsekvent praktiserte loven i samsvar med klagerens tolkning, og at direktoratets tolkning først kom til syne i Trygderettens praksis fra 2012.

At det er flere eksempler på at Trygderetten har tolket folketrygdloven § 12-5 i samsvar med klagerens syn, er ikke tvilsomt eller bestridt. Direktoratet mener imidlertid det også finnes praksis i samsvar med deres syn fra før 2012.

Nav og Rikstrygdeverkets rundskriv kan si noe om hvordan folketrygdloven § 12-5 har blitt tolket og praktisert, og kan dermed kaste lys over hva som eventuelt har vært fast, langvarig og konsekvent praksis.

Så langt ombudet har kunnet undersøke har rundskrivene til folketrygdloven kapittel 12 (R12-00) fram til endringer i mars 2010 trukket i retningen av at vilkårene i folketrygdloven § 12-5 ble ansett oppfylt dersom søkerens inntektsevne var avklart i stønadsbetingende grad. Deretter var rundskrivene tvetydelige fram til endringer i januar og september 2015. Fra endringene i 2015 var rundskrivene i samsvar med direktoratet og trygderettens flertalls tolkning.

Det er noe uklart for ombudet hva som eventuelt har vært praksis i Nav og Trygderetten om tolkningsspørsmålet i saken her opp gjennom tidene. Forvaltningspraksisen, slik den kommer til uttrykk i Trygderettens kjennelser og rundskrivene, fremstår for ombudet uansett ikke som tilstrekkelig fast og konsekvent til at den kan tillegges avgjørende vekt i saken her.

Reelle hensyn

Et formål med folketrygdlovens ytelser, i tillegg til å sikre inntekt, er å bidra til at den enkelte skal kunne forsørge seg selv, se folketrygdloven § 1-1 tredje ledd. Kravet om gjennomgått hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak må forstås i lys av formålet om å få flest mulig tilbake i arbeid. Dette er også fremhevet i flere forarbeider, se for eksempel Ot.prp. nr. 9 (2004-2005) punkt 4.3.1 og NOU 2000:27 kapittel 11.

Selv om det skulle være utvilsomt at søkeren har varig nedsatt arbeidsevne i stønadsbetingende grad, er det både i vedkommendes og folketrygdens interesse at

eventuell ytterligere hensiktsmessig behandling gjennomgås og at en eventuell restinntektsevne avklares gjennom arbeidsrettede tiltak.

Etter vårt syn vil begge tolkningsalternativene være egnet til å oppfylle dette formålet. Dersom klagerens tolkning legges til grunn, vil søkeren uansett måtte avklare en eventuell restinntektsevne og gjennomgå hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettede tiltak dersom vedkommende ønsker å motta høyere uføreytelse eller supplerende arbeidsavklaringspenger.

I svaret på vårt undersøkelsesbrev gjorde direktoratet gjeldende at deres tolkning vil gi en enklere og mer effektiv regel. Direktoratet pekte også på at det er utfordrende å fastslå uføregraden dersom det gjenstår hensiktsmessig behandling eller arbeidsrettede tiltak. Videre mente direktoratet at det er uheldig om det skal foregå parallelle prosesser med vurdering og innvilgelse av uføretrygd samtidig som det pågår behandling eller avklaring av eventuell restinntektsevne. Det anføres å være en mer hensiktsmessig bruk av ressursene først å avklare inntektsevnen fullt ut før man tar stilling til uføregraden. På den måten slipper man også at Nav i enkelte saker må treffe nye vedtak om uføretrygd etter hvert som inntektsevnen avklares ytterligere.

På den andre siden er formålet med uføretrygd å sikre inntekt for personer som har varig nedsatt inntektsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, jf. folketrygdløven § 12-1. Formålsbestemmelsen tilsier at uføretrygd er riktig ytelse for den som har fått varig nedsatt inntektsevne i stønadsbetingende grad, selv om det skulle gjenstå behov for behandling eller avklaring av en eventuell restinntektsevne.

Poenget i avsnittet over illustreres tydelig i tilfeller der en søker har sammensatte medisinske lidelser og er ferdig behandlet og avklart for enkelte av lidelsene, men ikke alle. På dette tidspunktet kan det være klart at vedkommende har varig nedsatt inntektsevne i stønadsbetingende grad. Dersom vedkommende ikke hadde hatt andre lidelser i tillegg, ville vedkommende i hvert fall hatt rett på gradert uføretrygd. I slike tilfeller vil det kunne anses lite rimelig om vedkommende må vente på ytterligere behandling og arbeidsrettede tiltak før uføretrygd kan innvilges for den delen av den nedsatte inntektsevnen som er ferdig behandlet og avklart.

Hvor store praktiske virkninger tolkningsspørsmålet har for den enkelte, avhenger av hvilke alternative ytelser vedkommende kan ha rett på. Saken her viser at virkningstidspunktet for uføretrygden kan få stor betydning for den enkelte, siden klageren ikke hadde krav på arbeidsavklaringspenger i den aktuelle perioden. Slik reglene om arbeidsavklaringspenger er utformet i dag, vil nok søkerne stort sett oppfylle vilkårene for arbeidsavklaringspenger dersom det fortsatt er behov for avklaring av en restinntektsevne.

Også for perioder der et medlem fyller retten til arbeidsavklaringspenger, vil vedkommende kunne ha interesse i å få innvilget gradert uføretrygd for den delen av inntektsevnen som det er avklart at er tapt. Uføretrygd gir blant annet mer forutsigbarhet for den enkelte fordi det er en varig ytelse. Minsteytelsen for uføretrygd er dessuten noe høyere, og det er forskjeller i hvordan arbeidsavklaringspenger og uføretrygd beregnes. I noen tilfeller vil det

lønne seg for den enkelte å få arbeidsavklaringspenger, mens det i andre tilfeller vil lønne seg å få uføretrygd. Forskjellene er ikke alltid vesentlige, se prop. 184 L (2020-2021) punkt 3.2.

Helt overordnet kan man si at direktoratets tolkning gir den enkleste og mest praktikable regelen. Tolkningalternativet kan også lede til at færre personer mottar uføretrygd på et tidlig tidspunkt i behandlings- og avklaringsforløpet. Klagerens tolkning kan på den andre siden sies å føre til de rimeligste utfallene for den enkelte.

Sivilombudets oppfølging av saken

Ombudet anser det rettslige spørsmålet i saken som svært tvilsomt. Hverken ordlyden, forarbeidene, rettspraksis eller forvaltningspraksis gir etter ombudets syn et klart svar på tolkningsspørsmålet. Reelle hensyn taler i begge retninger, uten at det er opplagt hvilket tolkningalternativ som har de beste grunner for seg.

At det rettslige spørsmålet er tvilsomt, illustreres ved at Trygderetten ble delt i et flertall på tre og et mindretall på to. Det er ikke utenkelig at en annen sammensetning av retten kunne ha vippet utfallet av saken i den andre retningen.

Trygderetten ble satt med fem medlemmer fordi det ble antatt at rettens avgjørelse kunne bli bestemmende for den videre praksisen, jf. trygderettsloven § 7 tredje ledd (nå sjette ledd). Ombudet antar at Nav og Trygderetten fremover vil rette seg etter den avklaringen som følger av femmedlemskjennelsen, så lenge det ikke kommer en ny avklaring i domstolene eller ny prinsippkjennelse i Trygderetten.

Sivilombudets mandat er å hindre at den enkelte utsettes for urett, jf. sivilombudsloven § 1. Ved avslutning av en sak kan ombudet i en uttalelse innta standpunkt om at forvaltningen har «gjort feil, handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk», jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a. I en sak som dette, hvor det rettslige spørsmålet er svært tvilsomt og forvaltningen har brukt relevante virkemidler for å avklare tolkningsspørsmålet, kan ikke ombudet se at det er grunnlag for å konkludere med at Nav og Trygderetten har «gjort feil» eller «handlet uforsvarlig eller opptrådt i strid med god forvaltningsskikk», uavhengig av hva ombudet mener om saken.

På denne bakgrunn mener ombudet det ikke er grunn til å følge opp saken videre, og avslutter undersøkelsen uten kritikk.

Selv om vi ikke går videre med saken, har vi stor forståelse for at Trygderettens kjennelse og direktoratets tolkning av vilkårene for uføretrygd har slått urimelig ut for klageren i denne saken. At regelen om karenstid for rett til ny periode med arbeidsavklaringspenger hadde uønskede virkninger, legges også til grunn i forarbeidene til regelendringene som fjernet karenstiden, se prop. 114 LS (2021-2022) pkt. 11.3.4.

26.6.2025 (2024/4355)