



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

# Prop. 74 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i folketrygdloven mv.  
(arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader  
til arbeidsrettede tiltak mv.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold..</b>	5	5.4.2	Høringsnotatet .....	36
			5.4.3	Høringsuttalelsene .....	37
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget .....</b>	7	5.4.4	Departementets vurderinger og forslag .....	39
2.1	Høring .....	7	5.5	Aktivitetsplikt, meldeplikt og opp- følging (§§ 11-7–11-10/§ 11-30) ..	40
<b>Del I</b>	<b>Meldingsdel .....</b>	11	5.5.1	Gjeldende rett .....	40
<b>3</b>	<b>Erfaringer med arbeids- avklaringspenger .....</b>	13	5.5.2	Høringsnotatet .....	41
3.1	Regelverket for arbeids- avklaringspenger .....	13	5.5.3	Høringsuttalelsene .....	42
3.2	Kort om utviklingen i ordningen ..	14	5.5.4	Departementets vurderinger og forslag .....	42
3.3	Målgruppen for arbeids- avklaringspenger .....	17	5.6	Oppfølging (§ 11-11) .....	45
3.4	Overgang til arbeid .....	22	5.6.1	Gjeldende rett .....	45
3.5	Aktivitet i stønadperioden .....	23	5.6.2	Høringsnotatet .....	45
3.6	Oppsummering .....	26	5.6.3	Høringsuttalelsene .....	45
			5.6.4	Departementets vurderinger og forslag .....	46
<b>4</b>	<b>Et mer målrettet stønadsløp ....</b>	27	5.7	Varighet (§ 11-12) .....	47
4.1	Høyere terskel for å komme inn i ordningen .....	27	5.7.1	Gjeldende rett .....	47
4.2	Strammere stønadsløp .....	28	5.7.2	Høringsnotatet .....	47
4.3	Bedre rammer for arbeidsrettet oppfølging .....	28	5.7.3	Høringsuttalelsene .....	47
4.3.1	Forsterket innsats for unge .....	30	5.7.4	Departementets vurderinger og forslag .....	48
<b>Del II</b>	<b>Proposisjonsdel .....</b>	31	5.8	Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger (§ 11-13)	50
<b>5</b>	<b>Forslag til endringer i regel- verket for arbeidsavklarings- penger .....</b>	33	5.8.1	Gjeldende rett .....	50
5.1	Formål (§ 11-1) .....	33	5.8.2	Høringsnotatet .....	51
5.1.1	Gjeldende rett .....	33	5.8.3	Høringsuttalelsene .....	51
5.1.2	Høringsnotatet .....	33	5.8.4	Departementets vurderinger og forslag .....	51
5.1.3	Høringsuttalelsene .....	33	5.9	Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker (§ 11-17) .....	52
5.1.4	Departementets vurderinger og forslag .....	33	5.9.1	Gjeldende rett .....	52
5.2	Forutgående medlemskap (§ 11-2)	33	5.9.2	Høringsnotatet .....	52
5.2.1	Gjeldende rett .....	33	5.9.3	Høringsuttalelsene .....	52
5.2.2	Høringsnotatet .....	34	5.9.4	Departementets vurderinger og forslag .....	52
5.2.3	Høringsuttalelsene .....	34	5.10	Beregningsgrunnlaget (§ 11-19) ..	53
5.2.4	Departementets vurderinger og forslag .....	34	5.10.1	Gjeldende rett .....	53
5.3	Opphold i Norge (§ 11-3) .....	35	5.10.2	Høringsnotatet .....	54
5.3.1	Gjeldende rett .....	35	5.10.3	Høringsuttalelsene .....	54
5.3.2	Høringsnotatet .....	36	5.10.4	Departementets vurdering og forslag .....	54
5.3.3	Høringsuttalelsene .....	36	5.11	Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne (§ 11-23) .....	54
5.3.4	Departementets vurderinger og forslag .....	36	5.11.1	Gjeldende rett .....	54
5.4	Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne (§ 11-5) .....	36	5.11.2	Høringsnotatet .....	54
5.4.1	Gjeldende rett .....	36	5.11.3	Høringsuttalelsene .....	54
			5.11.4	Departementets vurderinger og forslag .....	55

5.12	Utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent (§ 11-23) .....	55	6.4.5	Tilleggsstønader .....	62
5.12.1	Gjeldende rett .....	55	6.4.6	Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning .....	62
5.12.2	Høringsnotatet .....	55	6.4.7	Forskrift om tilleggsstønader etter folketrygdloven kapittel 11 ..	63
5.12.3	Høringsuttalelsene .....	55			
5.12.4	Departementets vurderinger og forslag .....	56	<b>7</b>	<b>Andre lovtekniske endringer i folketrygdloven .....</b>	<b>64</b>
5.13	Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger (§ 11-31) .....	56	7.1	Endringer i strukturen til kapittel 11 .....	64
5.13.1	Gjeldende rett .....	56	7.2	Folketrygdloven § 8-17 .....	64
5.13.2	Høringsnotatet .....	56	7.3	Folketrygdloven § 8-55 .....	64
5.13.3	Høringsuttalelsene .....	57	7.4	Folketrygdloven § 21-12 .....	64
5.13.4	Departementets vurderinger og forslag .....	58	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>66</b>
5.14	Opptjening til sykepenger – forholdet til foreldrepenger (§ 8-2) ...	58	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..</b>	<b>68</b>
5.14.1	Gjeldende rett .....	58	9.1	Merknad til endring i lov 28. juli 1949 nr. 26 om statens pensjonskasse .....	68
5.14.2	Høringsnotatet .....	59	9.2	Merknad til endring i lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. ....	68
5.14.3	Høringsuttalelsene .....	59	9.3	Merknad til endring i lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere .....	68
5.14.4	Departementets vurderinger og forslag .....	59	9.4	Merknader til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd .....	68
<b>6</b>	<b>Kapittel 11 A</b>				
	<b>Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak .....</b>	<b>60</b>			
6.1	Innledning .....	60			
6.2	Høringsnotatet .....	60			
6.3	Høringsuttalelsene .....	60			
6.4	Departementets vurderinger og forslag .....	61			
6.4.1	Formålet .....	61			
6.4.2	Forutgående medlemskap og krav om opphold i Norge .....	61			
6.4.3	Alder .....	61			
6.4.4	Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng .....	61			
				<b>Forslag til lov om endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) .....</b>	<b>77</b>



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

# Prop. 74 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 31. mars 2017,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne lovproposisjonen legger Arbeids- og sosialdepartementet fram forslag til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Forslagene gjelder endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak (kapittel 11) og enkelte endringer i kapittel 8 og 21 i folketrygdloven, samt lovtekniske justeringer i enkelte andre lover.

Regjeringens mål er at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Den arbeidsrettede bistanden til personer som har problemer med å få eller beholde et arbeid skal være helhetlig og individuelt tilpasset for å bidra til raskere overgang til arbeid. Arbeids- og velferdsetaten spiller en sentral rolle i dette arbeidet, og skal i samarbeid med brukere og andre relevante aktører bidra til at flest mulig kan bruke sin gjenværende arbeids- evne i inntektsgivende arbeid.

Velferdsordningene finansieres av skatteinntekter fra befolkningen i yrkesaktiv alder. Endringer i alderssammensetningen vil gi oss

flere alderspensjonister og større overføringer til eldre i årene framover. I en situasjon der det blir relativt færre i yrkesaktiv alder er det viktig at flest mulig deltar i arbeid. Regjeringens viktigste oppgave er å få flere i jobb.

Vi er i en situasjon der mange i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet på grunn av helseutfordringer og mottar offentlig inntektssikring. Det er bekymringsfullt at mange får lange perioder utenfor arbeidslivet. Dette gir økt sannsynlighet for uføretrygd og varig ekskludering fra arbeidslivet. Det er spesielt viktig at unge, som kan ha et langt yrkesliv foran seg, kommer ut av en passiv tilværelse og over i utdanning og arbeid. Å stå på egne ben og klare seg selv, er den enkeltes viktigste bidrag til fellesskapet.

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Hovedbildet er at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenliknet med de tre tidli-

gere ytelsene. Overgangen til arbeid har heller ikke økt. Skal vi oppnå økt overgang til arbeid må innsatsen settes inn tidlig. Vi vet at risikoen for å ikke komme tilbake til arbeid øker med varigheten av fraværet. Dersom vi klarer å få til bedre og mer målrettede stønadsløp for mottakere av arbeidsavklaringspenger, reduseres også risikoen for varig frafall fra arbeidslivet. Dette kan oppnås gjennom å sette i gang arbeidsrettet aktivitet tidligere og ved å gjennomføre arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling samtidig. Det kan også oppnås med målrettet og tett oppfølging.

Denne proposisjonen inneholder i tillegg til de konkrete lovforslagene også en meldingsdel (kapittel 3 og 4). I kapittel 3 gis en kort innledning om bakgrunnen for innføring av arbeidsavklaringspenger, og en oversikt over utviklingen i mottakere fra 2010–2016. Videre gir kapitlet en drøfting av kunnskapsgrunnlaget for forslag til regelverksendringer som fremmes i lovproposisjonen. Analysen synliggjør at utfordringene med arbeidsavklaringspengeordningen dels er knyttet til regelverket i ordningen, men også til innholdet i og kvaliteten på det arbeidsrettede tilbudet som gis av Arbeids- og velferdsetaten. Kapittel 4 gir en oversikt over Regjeringens politikk og forslag til tiltak for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV-kontoret. Dette er tiltak som spesielt har betydning for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Lovendringene som foreslås i proposisjonen innebærer en smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver. Sammen med iverksatte tiltak for å styrke og målrette det arbeidsrettede tilbudet i Arbeids- og velferdsetaten antas dette å gi en raskere avklaring av stønadsmottakers arbeidsevne og økt overgang til arbeid.

I proposisjonen foreslås følgende endringer:

#### *Smalere inngang til ordningen*

- Å synliggjøre allerede i formålsbestemmelsen at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse ved å ta inn begrepene «sykdom», «skade» eller «lyte».
- Å tydeliggjøre sykdomskravet. Det presiseres at sykdommen må være en *vesentlig* årsak til nedsatt arbeidsevne.
- Ønsker og interesser skal ikke lenger være momenter som tillegges vekt når nedsatt arbeidsevne skal vurderes.

- Kravet til mobilitet økes ved at mottakeren må være villig til å søke arbeid andre steder enn på hjemstedet.
- Å innføre en karenperiode etter utløpet av maksimal stønadsperiode før det kan gis rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger.

#### *Strammere stønadsløp*

- Vesentlige innstramminger i varighetsbestemmelsene for arbeidsavklaringspenger. Varigheten på perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger reduseres fra fire til tre år. I tillegg foreslås det å tidsbegrense unntaket for varighetsbegrensningen til to år, samt å skjerpe inn vilkårene for unntak.
- Å innføre en mild reaksjon ved at arbeidsavklaringspenger reduseres tilsvarende én dags ytelse ved mindre alvorlige brudd på aktivitetspliktene.
- Oppfølgingen skal i større grad tilpasses mottakernes bistands- og oppfølgingsbehov og knyttes til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Det tas inn i loven at mottaker skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

#### *Styrkede arbeidsinsentiver*

- Å presisere at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot faktisk arbeid, men også mot den tiden mottakeren *kunne* ha vært i arbeid.
- Å utvide perioden mottakeren kan arbeide inn til 80 prosent uten å miste ytelsen fra seks til tolv måneder.
- Å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens mottakeren søker arbeid fra tre til seks måneder.

Videre foreslås det mindre endringer når det gjelder arbeidsavklaringspenger til personer som ikke har opptjent ny rett til sykepenger, opptjening til sykepenger basert på mottak av foreldrepenger, beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger og nedre aldersgrense for rett til tilleggsstønader.

Det foreslås også at bestemmelsene om tilleggsstønad tas ut av folketrygdloven kapittel 11, og samles i et nytt kapittel 11 A.

De økonomiske og administrative konsekvensene er omtalt i kapittel 8.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

Det framgår av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* at Regjeringen vil sende forslag til endringer i arbeidsavklaringspengeordningen på høring med sikte på at det kan legges fram en lovproposisjon for Stortinget høsten 2016.

Forslagene i denne proposisjonen er resultatet av gjennomgangen av ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble varslet i Meld. St. 33 (2015–2016), og fulgt opp med et høringsnotat med forslag til enkelte endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Høringsnotatet ble sendt ut 8. juli 2016 med høringsfrist 1. november 2016. Dette medførte at lovproposisjonen ble utsatt til våren 2017.

Proba samfunnsanalyse og Oxford Research<sup>1</sup> har påpekt at regelverket knyttet til arbeidsavklaringspenger er komplekst, vanskelig å forstå for søkere og mottakere av ytelsen, og at det er vanskelig å praktisere for saksbehandlere. Det kan medføre uriktig saksbehandling og feilinformasjon til de som søker og mottar ytelsen. Departementet har startet et arbeid der tekstene i lov- og forskriftsbestemmelser gjennomgås med sikte på å få et klarere og mer forståelig regelverk. På bakgrunn av dette foreslås enkelte materielle endringer, samt språklige og strukturmessige endringer i regelverket. Et klart og forståelig regelverk er viktig for å trygge rettssikkerheten og kan bidra til ressursbesparelser både for den enkelte og for forvaltningen. Departementet vil fortsette arbeidet med sikte på ytterligere forenkling av regelverket. Gjennomgangen støtter opp under Regjeringens satsing på en enklere hverdag for folk flest, blant annet gjennom enklere lover og regler.

### 2.1 Høring

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 8. juli 2016 en rekke endringer i folketrygdløven kapittel 11 på høring. Høringsfristen var 1. november.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Barne- og likestillingsdepartementet  
 Finansdepartementet  
 Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Klima- og miljødepartementet  
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
 Kulturdepartementet  
 Kunnskapsdepartementet  
 Landbruks- og matdepartementet  
 Nærings- og fiskeridepartementet  
 Olje- og energidepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Barneombudet  
 Datatilsynet  
 Fylkesmannsembetene  
 Kommunene  
 Statens Helsetilsyn

Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Tromsø

Høgskolen i Oslo  
 Høgskolen i Telemark

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Aleneforeldreforeningen  
 Arbeid og inkludering (Attføringsbedriftene)  
 Arbeidsgiverforeningen for Vekst- og  
 attføringsbedrifter (ASVL)  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Den norske aktuarforening  
 Den norske dommerforening  
 Den norske legeförening  
 Fellesorganisasjonen (FO)  
 Finans Norge  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)  
 Husbanken  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)

<sup>1</sup> Proba (2015) *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*, rapport nr. 2015-03

Jussbuss i Oslo	Stavanger kommune
Jussformidlingen i Bergen	Trondheim kommune
Jusshjelpe i Midt-Norge	NAV Aukra
Jusshjelpe i Nord-Norge	NAV Levanger
Kirkens bymisjon	
Kreftforeningen	Advokatforeningen
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Akademikerne
Kommunal landspensjonskasse (KLP)	Akademikerne i NAV
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)	Aksjon mot AAP forslag
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Arbeid og inkludering i NHO Service
Landsrådet for arbeid til yrkeshemmede (LAFY)	Autismeforeningen
Norges Blindeforbund	Cerebral Parese-foreningen
Norges Handikapforbund (NHF)	Den norske legeforening
Norsk attføringsforum	Fellesorganisasjonen (FO)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Finans Norge
Rehabiliteringssenteret AiR	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
Regnskap Norge	Gatejuristen
Rådet for psykisk helse	Helsetilsynet
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)	Jussbuss
Såmediggi – Sametinget	Jussformidlingen
Senter for seniorpolitikk	Kreftforeningen
SENO – Supported Employment Norge (tidl. Forum for Arbeid med bistand)	Kommunesektorens organisasjon (KS)
Sivilombudsmannen	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL)
Statens pensjonskasse (SPK)	Lånekassen
Trygderetten	Nasjonal kompetansetjeneste for sjeldne diagnoser (NKSD)
Uføres Landsorganisasjon	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Unge funksjonshemmede	Norges handikapforbund (NHF)
UNIO	Norges ME-forening
Velferdsalliansen	Norsk attføringsforum (NOA)
Virke	Norsk forening for psykisk helsearbeid
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Norsk trygdemedisinsk forening (Ntmf)
	Norsk tjenestemannslag (NTL)
Følgende instanser hadde merknader til forslagene som ble sendt på høring:	Personskadeforbundet LTN
Justis- og beredskapsdepartementet	Rettspolitisk forening (RPF)
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon (RIO)
Kriminalomsorgsdirektoratet	Rådet for psykisk helse
	Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder	Spondyloartrittforbundet Norge (SpAfo)
Fylkesmannen i Vestfold	Spekter
Asker kommune	Unge funksjonshemmede
Elverum kommune	Unio
Fjell kommune	Velferdsalliansen/EAPN Norway
Hobøl kommune	VIRKE
Larvik kommune	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)
Oslo kommune byrådsavdeling	
Sandnes kommune	

I tillegg har noen enkeltpersoner avgitt uttalelser som er anonymisert fordi de inneholder person-sensitive opplysninger, se offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 13.



Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader til forslaget:

Helse- og omsorgsdepartementet  
Klima- og miljødepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Statens pensjonskasse (SPK)  
Statistisk sentralbyrå (SSB)

Høringsinstansenes merknader er omtalt i drøftingen av de ulike forslagene i proposisjonen.



*Del I*  
*Meldingsdel*



### 3 Erfaringer med arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført fra 1. mars 2010 og erstattet de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Intensjonen var at den nye ytelsen skulle ha samme målgruppe som de tre forutgående ytelsene.<sup>1</sup> Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Sammenslåingen innebar en frikobling mellom type inntektssikring og virkemidler/ tiltak. Omleggingen skulle bidra til å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til avklaring og oppfølging. Siktemålet var å snu fokuset fra hvilken inntektssikring den enkelte har rett på, til arbeidsmuligheter og hvilke tiltak og tjenester den enkelte har behov for. Innføring av én ytelse skulle styrke den arbeidsrettede innsatsen gjennom å frigi ressurser til en tettere og mer tilpasset oppfølging. Endringene skulle legge til rette for en raskere avklaring, og maksimal stønadperiode ble satt til fire år.

Omtrent samtidig med innføringen av arbeidsavklaringspenger ble også arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) § 14 a innført. Etter denne bestemmelsen har alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller har behov for bistand til å komme i arbeid, en lovfestet rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har et bistandsbehov, har rett til en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen er en konkret og gjensidig forpliktende plan for hvordan bruker skal komme i arbeid. Målsettingen var å sikre personer som har falt ut av, eller som ikke har kommet inn i arbeidslivet, en mer helhetlig bistand og tettere oppfølging.

I kapittel 3 vil vi på bakgrunn av foreliggende data vurdere om ordningen med arbeidsavklaringspenger har innfridd sentrale mål med å samle de tre tidligere ytelsene til én ytelse.

- I kapittel 3.3 ses det nærmere på målgruppen for arbeidsavklaringspenger. Av lovframlegget til arbeidsavklaringspenger framkom det helt klart at samme målgruppe var en føring for utformingen av den nye inntektssikringsordningen. Omfatter arbeidsavklaringspenger samme målgruppe som de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad – eller er det, som flere har hevdet,<sup>2</sup> slik at innføringen av arbeidsavklaringspenger har åpnet for nye grupper mottakere sammenliknet med de tre tidligere ytelsene?
- Formålet med sammenslåingen var at ordningen skulle legge bedre til rette for tidligere og tettere oppfølging.<sup>3</sup> I kapittel 3.4 vurderes det om innføring av arbeidsavklaringspenger har ført til at mottakerne er kommet raskere tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet.

Innledningsvis gis en overordnet omtale av regelverket for arbeidsavklaringspenger og en oversikt over utviklingen i antall mottakere.

#### 3.1 Regelverket for arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger gis til personer som har behov for aktiv behandling, har behov for arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i, eller tilbake til, arbeid. Dette er en sammensatt gruppe med ulike utfordringer både med hensyn til bistandsbehov og avstand til arbeidsmarkedet.

Arbeidsavklaringspenger er i likhet med sykepenger og uføretrygd en helserelatert livsoppholdsytelse. For rett til arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være nedsatt med minst halv-

<sup>1</sup> Jf. Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrykkløven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) og St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

<sup>2</sup> Se for eksempel Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) Om lov om endringer i folketrykkløven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)

parten. Det er ikke helsetilstanden isolert, men konsekvensene som helsetilstanden har for den enkeltes muligheter til å fungere i arbeid som er avgjørende for om retten til arbeidsavklaringspenger er oppfylt.

Ytelsen skal gis så lenge det er påkrevd for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid. For å få til et tettere stønadsløp ble det innført en maksimal samlet varighet på fire år. Tiden ble satt etter en avveining mellom at en for lang maksimal varighet vil kunne bidra til at personer går lenger enn nødvendig på midlertidige trygdeytelser, mens en for kort maksimal varighet vil kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på uføretrygd eller økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Ved særlige tilfeller kan perioden forlenges utover fire år.

Det er et vilkår for å kunne motta ytelsen at mottakeren bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Mottakeren skal medvirke ved utarbeidelsen av en aktivitetsplan, som er en konkret plan for hvordan hun eller han skal komme i arbeid. Kravene til aktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov. Eksempler på aktivitet kan være å gjennomføre behandling som er anbefalt fra legen eller delta i et arbeidsrettet tiltak.

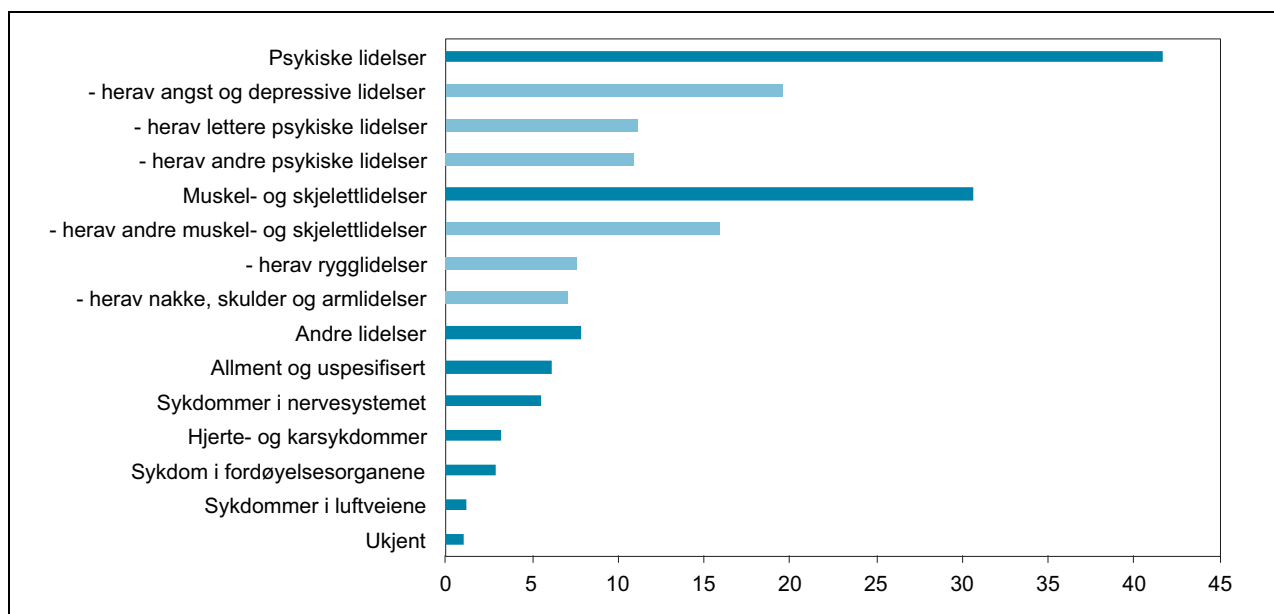
Formålet med bistanden og oppfølgingen som tilbys, er å bedre mottakers evne til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid. Ved innføringen

av arbeidsavklaringspenger ble det lagt vekt på at tidligere og tettere oppfølging og færre venteperioder, skulle føre til kortere stønadsperiode i forhold til tidligere ordninger. Det er fastsatt i forskrift at det skal være minst ett tidspunkt for oppfølging mellom veilederen og mottakeren i året hvor den fastsatte framdriften av aktiviteten skal vurderes, se forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger (forskrift om arbeidsavklaringspenger). Da skal Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med mottakeren gå gjennom status i saken for å sikre at den aktiviteten som er fastsatt, fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne komme i arbeid. Selve gjennomføringen og hyppigheten vil avhenge av mottakerens helse og øvrige forutsetninger og av hvilken bistand mottakeren skal ha.

### 3.2 Kort om utviklingen i ordningen

#### Status

Ved utgangen av 2016 var det om lag 146 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette tilsvarte 4,4 prosent av befolkningen i alderen 18–66 år, og er det laveste nivået siden innføringen av ordningen i 2010. Om lag halvparten av mottakerne er i aldersgruppen 40–59 år, og det er i denne aldersgruppen det også er størst andel av befolkningen som mottar stønaden (5,1 prosent). Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger er



Figur 3.1 Mottakere av arbeidsavklaringspenger etter diagnose. Utgangen av 2016. Andel av alle mottakere. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

lavest blant de yngste og eldste aldersgruppene. Nær 20 prosent av mottakerne er under 30 år. Samlet sett er nærmere 60 prosent av mottakerne kvinner.

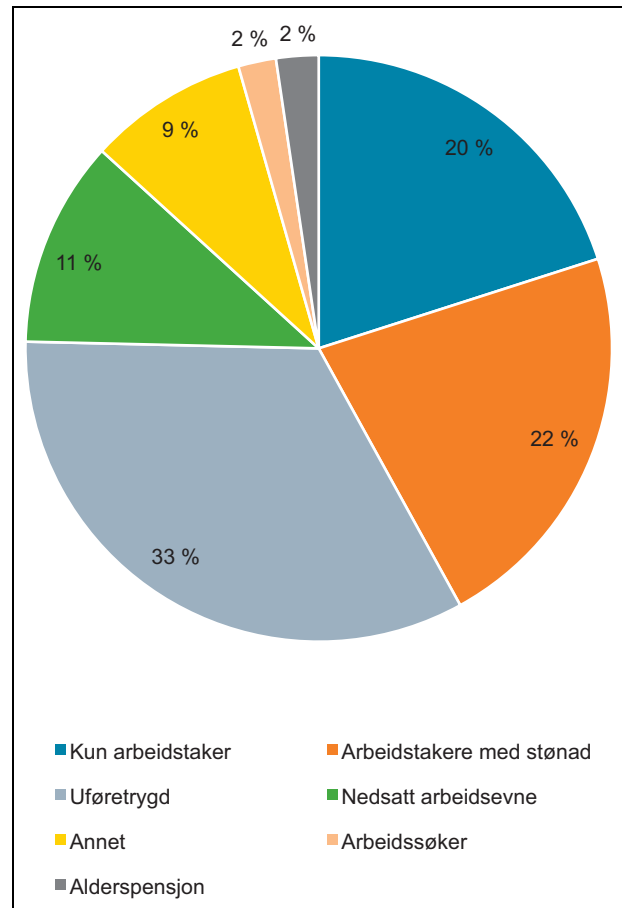
I løpet av 2016 var det 56 000 personer som startet mottak av arbeidsavklaringspenger. Dette utgjør om lag 38 prosent av alle som mottok stønaden ved utgangen av året, selv om noen av disse også vil ha avsluttet mottaket i løpet av året.<sup>4</sup> Samtidig var det 58 000 personer som avsluttet mottaket av stønaden i løpet av 2016. Dette utgjør 39 prosent av de som mottok ytelsen ved inngangen til året.

Flesteparten av de som starter å motta arbeidsavklaringspenger er personer som fortsatt har redusert arbeidsevne når de har brukt opp sykepengerrettighetene sine. Av de som startet å motta arbeidsavklaringspenger i 2016, mottok i underkant av 60 prosent sykepenger to måneder tidligere. Om lag 25 prosent var to måneder tidligere registrert uten arbeid. De øvrige består av personer som to måneder tidligere ikke var registrert som brukere av de statlige NAV-tjenestene, og omfatter mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, deltakere som har avsluttet kvalifiseringsprogrammet, personer som har vært i utdanning, selvstendig næringsdrivende eller hjemmeværende.

Om lag 34 prosent av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2016 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger også i en tidligere periode.

Som figur 3.1 viser, er psykiske lidelser den største diagnosegruppen blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Ved utgangen av 2016 hadde 42 prosent en psykisk lidelse. Nærmere halvparten av disse hadde angst- og depressive lidelser, om lag en fjerdedel lettere psykiske lidelser og den siste fjerdedelen andre psykiske lidelser. Innen diagnosegruppen «Andre psykiske lidelser» er stoffmisbruk, hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD), bipolar lidelse og personlighetsforstyrrelse de vanligste diagnosene. I tillegg til psykiske lidelser, er det også en stor andel av mottakerne som har muskel- og skjelettlidelser.

Figur 3.2 viser status for de som slutter å motta arbeidsavklaringspenger. Av de som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i løpet av 1. kvartal 2016, var 42 prosent i arbeid seks måneder senere. Av disse var 20 prosent kun i arbeid og 22 prosent kombinerte arbeid med en ytelse – i mange tilfeller uføretrygd. Om lag 33 prosent var



Figur 3.2 Status for de som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i løpet av 1. kvartal 2016. Som andel av alle de som avsluttet mottak. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

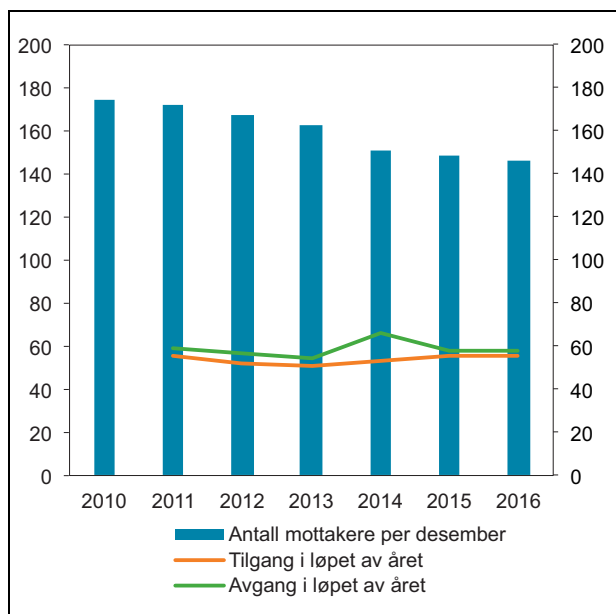
blitt uføretrygdet uten å kombinere dette med arbeid. Av de resterende 25 prosent var nær halvparten registrert med nedsatt arbeidsevne. Mange av disse er på et arbeidsrettet tiltak og noen er tilbake på arbeidsavklaringspenger. Resten var enten ordinære arbeidssøkere, under utdanning, alderspensjonister, mottakere av økonomisk sosialhjelp eller forsørget av andre.

#### Utvikling i antall mottakere over tid

Det gjennomsnittlige antallet mottakere av arbeidsavklaringspenger per måned økte fra nær 170 000 personer i 2010 til nær 175 000 i 2011, for deretter å avta til et gjennomsnitt på drøyt 147 000 mottakere per måned i 2016.

Figur 3.3 viser utviklingen i antall mottakere ved utgangen av hvert år, sammen med antallet nye mottakere og antallet som avslutter i løpet av året.

<sup>4</sup> Om lag 20 prosent av nye mottakere avslutter arbeidsavklaringspenger i løpet av tolv måneder



Figur 3.3 Mottakere av arbeidsavklaringspenger ved utgangen av året, samt tilgang og avgang i løpet av året. Antall i tusen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

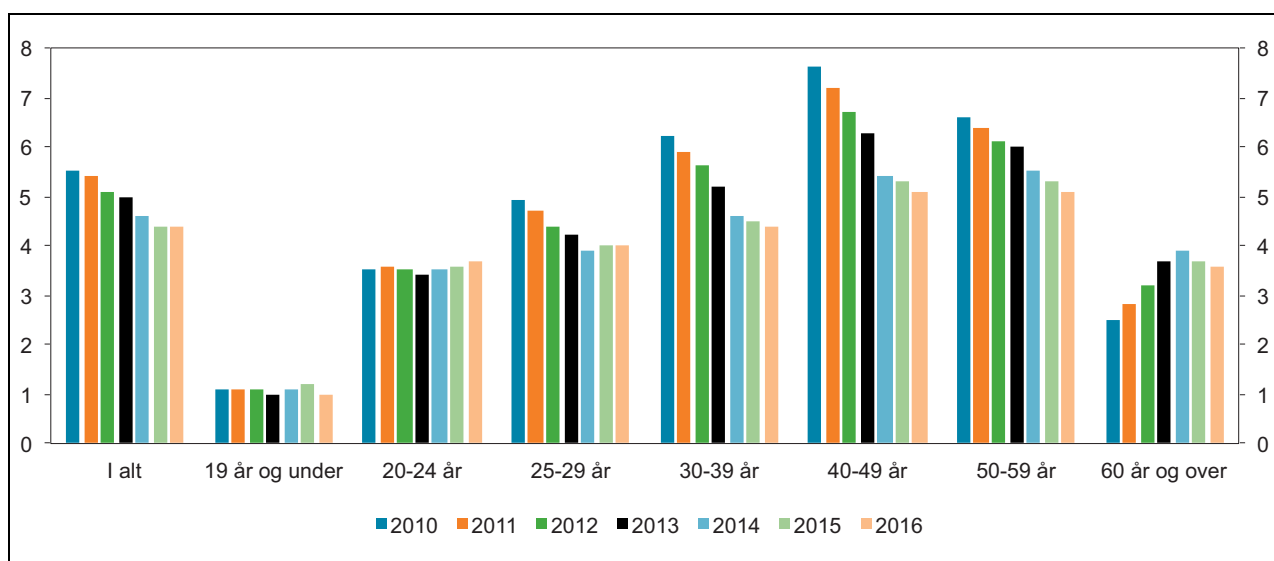
Antall mottakere målt i prosent av befolkningen (18–67 år) falt fra 5,5 prosent i desember 2010 til 4,4 prosent i desember 2016. Figur 3.4 viser utviklingen for ulike aldersgrupper. Figuren viser at unge under 30 år og eldre over 60 år har en noe annen utvikling enn de andre aldersgruppene. Andelen blant de aller yngste under 20 år har lig-

get ganske stabilt på rundt 1 prosent. I aldersgruppen 20–24 år har andelen ligget ganske stabilt rundt 3,5 prosent. I aldersgruppen 25–29 år var det en markant nedgang fram til 2014, men med en svakt høyere andel igjen i 2015 og 2016. Blant de eldste over 60 år var det en markant økning fram til 2014, med en påfølgende nedgang.

Før innføringen av arbeidsavklaringspenger var det en økning i omfanget av mottakere av de tre forutgående ytelsene. Figur 3.5 viser utviklingen fra 1992–2015 der de tre forutgående ytelsene er slått sammen til én ytelse i perioden før 2010.

Figur 3.5 viser en langsiktig vekst i antall mottakere fra 1996 og fram til 2010, og deretter en nedgang fram mot 2015. Veksten fram mot 2010 oversteg befolkningsutviklingen, slik at også andelen av befolkningen som mottok en midlertidig helserelatert ytelse steg fram mot 2010. Mens andelen var i overkant av 2 prosent i 1996, var den 5,5 prosent i 2010.

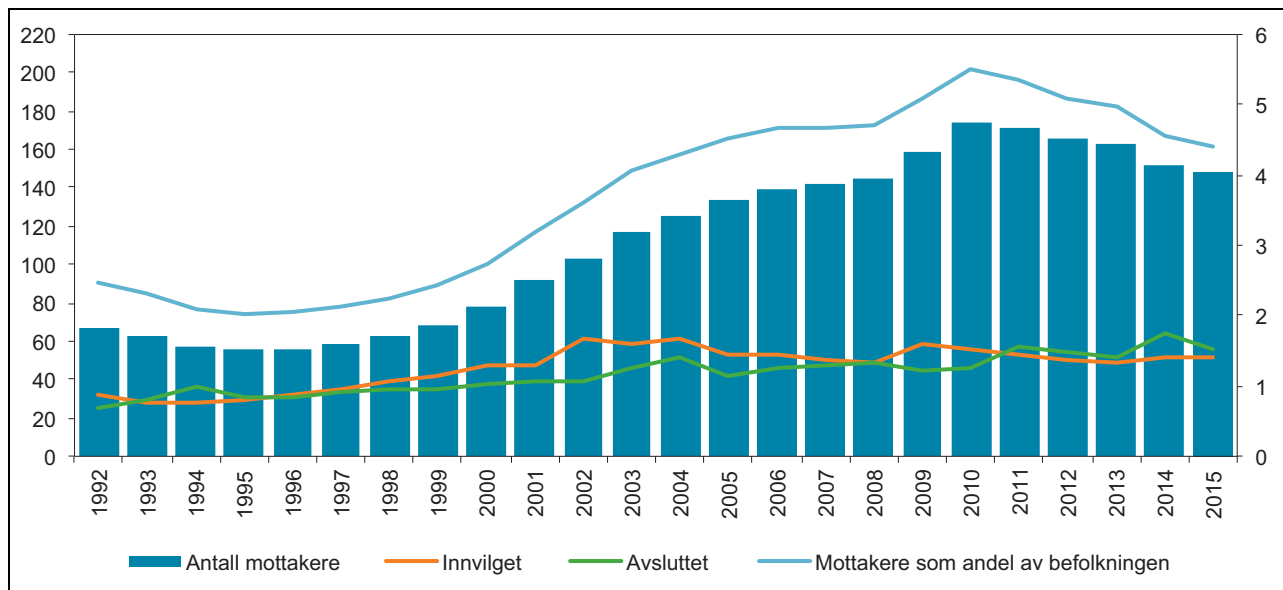
Utviklingen i det totale antallet mottakere bestemmes av antallet nye mottakere, antallet som avslutter mottak, hvor lenge mottakerne blir i ordningen, og forholdet mellom disse. Forholdet mellom disse gruppene har variert gjennom perioden. Årsakene til endringene i bruken av de helserelaterte ytelsene i denne perioden er sammensatte, og utviklingen etter 2004 må blant annet også ses i lys av innføringen av tidsbegrenset uførestønad.



Figur 3.4 Mottakere av arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen for ulike aldersgrupper. Ved utgangen av året. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet





Figur 3.5 Mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser<sup>1</sup> (unntatt sykepenger) i perioden 1992–2015. Antall mottakere ved utgangen av året. Tilgang og avgang av mottakere i løpet av året. Mottakere som andel av befolkningen (høyre akse). Antall i tusen. Andel i prosent.

<sup>1</sup> Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad før 1. mars 2010, arbeidsavklaringspenger etter denne datoen. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

### 3.3 Målgruppen for arbeidsavklaringspenger

En forutsetning for innføringen av arbeidsavklaringspenger var at ytelsen skulle ha samme målgruppe som de tre ytelsene den erstattet (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad).<sup>5</sup>

De helsemessige kravene i de tidligere ytelsene var imidlertid noe ulike, og det ble valgt å innføre det dagjeldende årsakskravet for rett til attføringspenger. Det innebærer at det ikke kreves at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen, men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak.

*Mottakergruppen har endret seg med innføringen av arbeidsavklaringspenger*

Det var et vilkår for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad at helseproblemer var hovedårsaken til at arbeidsevnen var nedsatt. Dette strengere årsakskravet ble ikke gjort gjeldende for arbeidsavklaringspenger. Dette innebærer i prinsippet at andre grupper kan ha rett til arbeidsavklaringspenger.

I tillegg kunne rehabiliteringspenger først gis etter at retten til sykepenger var oppbrukt, eller etter en periode på 52 uker som minst 50 prosent arbeidsufør dersom vedkommende ikke hadde rett på sykepenger. For arbeidsavklaringspenger er det ikke noe krav om en forutgående periode med arbeidsuførhet dersom vedkommende ikke har hatt rett på sykepenger. Dette innebærer at flere er i en situasjon der de kan oppfylle vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger.

I Sintefs evaluering av hvordan arbeidsavklaringspenger fungerer som ytelse og ordning, pekes det på at flere grupper enn de som tidligere mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har kommet inn i den nye ordningen.<sup>6</sup> Dette gjelder unge uten arbeidserfaring, rusmiddelbrukere og innvandrere med svak norskkompetanse. Sintef vurderer at dersom disse ikke mottok arbeidsavklaringspenger, ville de vært sosialhjelpsmottakere, deltakere i kvalifiseringsprogrammet eller vært uten egen inntekt.

Analyser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av tilgangen til arbeidsavklaringspenger bekrefter Sintefs funn av at ordningen har åpnet for nye grupper mottakere i forhold til de tre forutgående ytelsene.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ot.prp nr. 4 (2008–2009) Om lov om endringer i folketryktdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner) s. 10

<sup>6</sup> Mandal R., Ofte H. J., Jensen C. og Ose S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

Mottakere av arbeidsavklaringspenger kan deles i to hovedgrupper. Den ene gruppen er de som kommer fra sykepengen, og som følgelig har hatt arbeidsinntekt før de kom inn i ordningen. Dette er den største gruppen, og omfatter i underkant av 60 prosent av alle nye mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2016. Den andre gruppen omfatter blant annet arbeidsledige uten dagpengerettigheter, og en liten andel som har mottatt økonomisk sosialhjelp. I gruppen som ikke kommer fra sykepengen er det få som er registrert med et arbeidsforhold før de kommer inn på arbeidsavklaringspenger.

Etter flere forutgående år med nedgang i antall nye mottakere, økte tilgangen til de tre tidligere ytelsene svært markert i 2009. Etter toppen i 2009, sank tilgangen til arbeidsavklaringspenger i 2010 og fram til 2013, før deretter å øke noe igjen. Tilgangen av de nye mottakerne som kommer fra sykepengen speiler langt på vei denne utviklingen. Derimot var det en litt annen utvikling i antallet

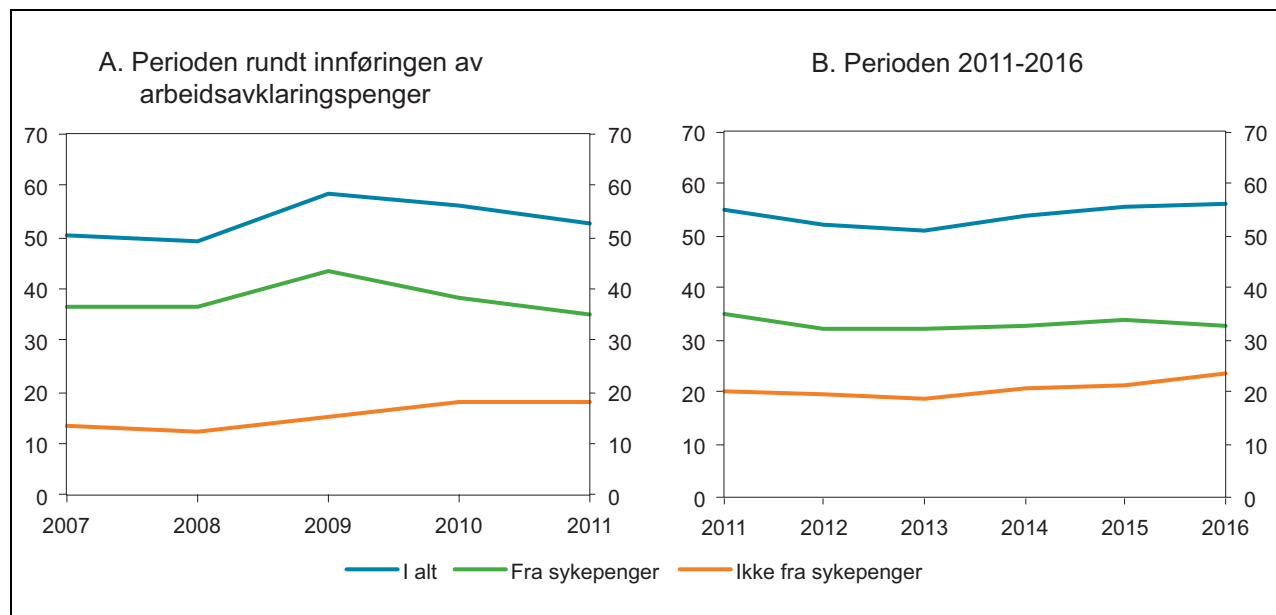
nye mottakere som ikke kom fra sykepengen. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 økte antallet nye mottakere som ikke kom fra sykepengen betydelig. Figur 3.6A viser utviklingen i perioden før og like etter overgangen til arbeidsavklaringspenger.

Økningen i antallet nye mottakere som ikke kom fra sykepengen var særlig markant blant mottakere under 30 år. Den totale tilgangen i denne aldersgruppen økte i 2010 med om lag 50 prosent – fra 400 til over 600 nye mottakere per måned – og lå deretter på dette nivået fram til 2013. Fra 2014 økte tilgangen ytterligere, til over 700 nye mottakere per måned i 2015 og 2016. For aldersgruppen over 30 år var økningen av nye mottakere i 2010 relativt sett noe mindre enn for de yngre. Det var en svak nedgang i tilgangen fra 2011–2013, før antallet de neste to årene igjen økte tilbake til om lag samme nivå som i 2010. I 2016 økte antallet nye mottakere over 30 år ytterligere.

Figur 3.6B og 3.7 viser utviklingen i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger fra 2011 og framover – fordelt på henholdsvis status før tilgang til arbeidsavklaringspenger og på aldersgrupper.

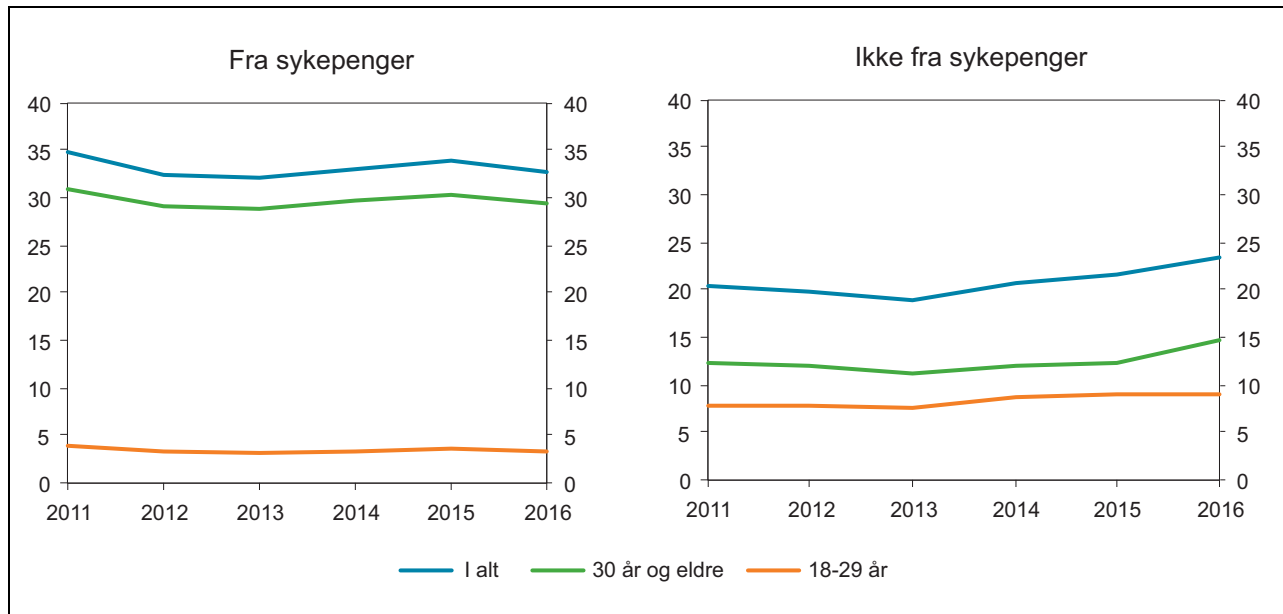
Det økende antallet som ikke kommer fra sykepengen, medførte at andelen nye mottakere som kommer fra sykepengen har falt fra over

- <sup>7</sup> Kann, I. C. og Kristoffersen, P. (2015) *Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?*, Arbeid og velferd nr. 3/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn*, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Kalstø Å. M. og Galaasen A. M. (2015) *Helserelaterte ytelser – utviklingen fram til 2014*, Arbeid og velferd nr. 2/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 3.6 Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger.<sup>1</sup> Totalt og fordelt på status før tilgang til arbeidsavklaringspenger. Årstall 2007-2016. Antall i tusen.

<sup>1</sup> Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad før 1. mars 2010, arbeidsavklaringspenger etter denne datoen. Nivåene for arbeidsavklaringspenger i figur A er i denne sammenhengen noe lavere enn offisiell statistikk.



Figur 3.7 Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger per år 2011–2016. Fordelt etter status før tilgang og aldersgrupper. Antall i tusen.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

70 prosent før innføringen av arbeidsavklaringspenger til 58 prosent av alle nye mottakere i 2016.

De som ikke kommer fra sykepenger skiller seg fra de som kommer fra sykepenger på flere måter. Aldersfordelingen er svært ulik. Nær 40 prosent av de som ikke kommer fra sykepenger er under 30 år, mens bare 10 prosent av de som kommer fra sykepenger er under 30 år. Det er i tillegg en tendens til at de som ikke kommer fra sykepenger har blitt yngre, mens de som kommer fra sykepenger har blitt eldre. De som ikke kommer fra sykepenger kjennetegnes i tillegg ved at de har lav eller ingen inntekt, og at en stor andel dermed mottar minstestytelsen. Dette gjenspeiles i at det er nær 78 prosent av mottakerne i aldersgruppen 18–29 år som får minstestytelse, mens andelen er 26 prosent for de over 30 år. For de som ikke kommer fra sykepenger er psykiske lidelser den vanligste diagnosen (55–60 prosent de to siste årene), mens samme diagnosegruppe utgjør i underkant av 30 prosent blant de som kommer fra sykepenger. For gruppen som ikke kommer fra sykepenger økte andelen med psykiske lidelser fram til 2015. For de som kommer fra sykepenger har denne andelen vært relativt stabil.

Av samtlige mottakere under 30 år er nær 70 prosent diagnostisert med en psykisk lidelse. Langeland m.fl. peker på at dette ofte er diagnoser innen undergruppen lettere psykiske lidelser.<sup>8</sup> Angst og depresjon er en annen stor undergruppe, som ikke inngår i lettere psykiske lidel-

ser. Lettere psykiske lidelser er ofte en rent symptombasert diagnose, og det finnes ingen klare kriterier for å skille lettere psykiske lidelser fra andre typer hindringer for å komme i jobb. Dette gjør at det er en gråsoner for hva som kan anses som nedsatt arbeidsevne der «sykdom, skade eller lyte» er en vesentlig årsak, og tilfeller der den nedsatte arbeidsevnen skyldes andre forhold. Også Sintef peker på dette i sin evaluering, og viser til at ofte kan symptomdiagnoser handle om sosiale problemer, lav selvfølelse og dårlig selvtillit etter mange år med lav mestringsfølelse.

I sine analyser finner Kann m.fl. at når det kontrolleres for endringer i sykefravær, arbeidsledighet og alder, er det samlet sett ikke noen økning i antall mottakere etter innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 sammenliknet med årene før.<sup>9</sup> Men de finner en betydelig økning i antall mottakere under 25 år. Analysene viser også at de med lav tidligere yrkesinntekt (under 2 G) har betydelig høyere sannsynlighet for å komme inn på arbeidsavklaringspenger sett i forhold til de tre forutgående ytelsene.

<sup>8</sup> Langeland S., Dokken T., Furuberg J. og Lima I. A. Å. (2016) «Bekjempe fattigdom gjennom NAVs arbeidsrettede tilbud», kapittel 6 i *Fattigdom og levekår i Norge – tilstand og utviklingstrekk 2016*, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo

<sup>9</sup> Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn*, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Oppsummert er de nye mottakerne som ikke kommer fra sykepengene yngre, de er uten arbeid eller har hatt lav inntekt, har gjennomgående mindre erfaring fra og sliter med å komme seg inn i arbeidslivet, og de har oftere psykiske lidelser.

#### *Hva ligger bak endringene?*

Analyser viser at endringer i antallet som bruker opp retten til sykepenge og arbeidsledighet er viktige drivere bak endringene i antall nye mottakere av arbeidsavklaringspenger over tid. Svært mange av de som bruker opp sykepenge rettighetene sine får innvilget arbeidsavklaringspenger. Det gjelder om lag 75 prosent av de over 30 år, og om lag 90 prosent av de under 30 år. Andelen er om lag lik før og etter innføringen av arbeidsavklaringspenger. Antallet som bruker opp sykepenge rettighetene sine henger tett sammen med utviklingen i sykefraværet. Kann m.fl. finner at når sykefraværet øker med ett prosentpoeng, øker antallet nye mottakere av arbeidsavklaringspenger med 17 prosent.<sup>10</sup> De finner også at når arbeidsledigheten øker med ett prosentpoeng, kommer det 6 prosent flere inn i ordningen. Denne effekten er noe høyere for aldersgruppen under 30 år. Veksten i antall nye mottakere som ikke kommer fra sykepenge fra 2014 må ses i lys også av dette. Det er imidlertid også flere andre forhold som påvirker endringene.

I trygdeforskningen knyttes forklaring på endringer i bruken av ordninger ofte til det som omtales som utstøtingsmodellen og attraksjonsmodellen.<sup>11</sup> Utstøtingsmodellen forklarer veien inn i trygdeytelser med at ulike forhold bidrar til å støtte personer ut av arbeidslivet og over på trygd. Perspektiver knyttet til utviklingen på arbeidsmarkedet og mulighetene for personer med nedsatt helse kommer inn under et slikt perspektiv. Attraksjonsmodellen vektlegger at personer foretrekker fritid framfor arbeid, og at trygdeordninger kan bidra til at noen finner det mer attraktivt å motta trygd framfor å jobbe. For å redusere denne effekten er det viktig at stønader og trygder utformes slik at det økonomisk lønner seg å arbeide.

En tredje tilnærming er medikaliseringsparadigmet.<sup>12</sup> Medikaliseringsparadigmet tar utgangspunkt i samtidens forståelse av sykdom og helse

for å forklare trygdebruk. Innfallsvinkelen er at en vekst i bruken av helserelaterede ordninger må ses i sammenheng med at lovverket er basert på medisinske diagnoser som inngangskriterium, samtidig som man generelt i samfunnet også har blitt mer opptatt av å stille diagnoser. Dette medvirker til en dualitet i synet på helse – man er frisk eller syk – som overføres til rettighetene for en ytelse. Dette kan legge press på at personer som ikke får arbeid, må få en diagnose for å få rett til inntektssikring. At stadig færre av de nye mottakerne av arbeidsavklaringspenger har hatt sykepenge i forkant, kan være en indikasjon på en medikalisering av arbeidsmarkedsproblemer blant unge.

Det kan imidlertid også være slik at flere unge blir syke og kvalifiserer til arbeidsavklaringspenger innenfor lovens intensjon. Ifølge Folkehelseinstituttets folkehelse rapport viser data fra Reseptregisteret og ulike helseundersøkelser en vekst i psykiske plager blant unge.<sup>13</sup> Dette kan skyldes flere forhold, og Folkehelseinstituttet mener det ikke er urimelig at en del av den rapporterte økningen i psykiske plager er reell. Noen sikker konklusjon om utviklingen finnes imidlertid ikke. Det er derfor uklart om utviklingen speiler at ungdom er blitt sykere generelt, eller om det for eksempel også skyldes en økt tendens til å diagnostisere mer generelle mestringsproblemer i tilværelsen knyttet til forhold som frafall fra skole, sosial mistilpasning og rus.

Det er også noen institusjonelle utviklings trekk som støtter opp under en inkludering av nye grupper i arbeidsavklaringspenger. Med NAV-reformen fulgte en ny oppfølgingsmetodikk som innebærer at alle som henvender seg til NAV-kontoret og som ønsker eller trenger bistand til arbeid, fikk rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Arbeidsevnevurderinger ble innført gradvis fra 2008, men ble fra 2010 nært knyttet til arbeidsavklaringspenger.<sup>14</sup> Denne endringen kan ha påvirket både hvem som søker og hvem som får innvilget arbeidsavklaringspenger, sett i forhold til de forutgående ordningene. Flere evalueringer har også pekt på at helsemessige begrensninger har fått for stor plass i arbeidsevnevurderingen i forhold til fokuset på muligheter og arbeidsevne.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> For en nærmere omtale av de ulike perspektivene, se Strand, A. H. og Nielsen, R. A. (2015) *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?*, Fafo-rapport 2015-29, Oslo

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> <https://www.fhi.no/nettpub/hin/helse-i-ulike-befolkningsgrupper/helse-hos-barn-og-unge-folkehelse/#psykisk-helse-og-psykiske-lidelser>

<sup>14</sup> Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn*, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Flere har også pekt på at det praktiseres en lempelighet i håndteringen av vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger som ikke følger lovens intensjon. En analyse av et forsøk i Hedmark fylke ett år etter oppstart, viser at en strengere håndheving av vilkårene innenfor dagens regelverk medførte at langt færre fikk innvilget arbeidsavklaringspenger.<sup>16</sup> Dette gjelder både de som kom fra sykepenger, og i størst grad de som ikke kom fra sykepenger. Effekten knyttet seg i sterk grad til en nedgang i antall søknader som ble fremmet, mens antallet avslag samtidig holdt seg stabilt. Antallet som var registrert med nedsatt arbeidsevne hadde også en sterk nedgang i samme tidsrom. Analysen finner ikke tegn til økt bruk av andre statlige trygdeytelser i denne perioden. Det er heller ikke tegn til at flere meldte seg arbeidsledig. Noen flere med nedsatt arbeidsevne deltok i kvalifiseringsprogrammet eller i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger enn før forsøksperioden. Analysen peker på at den strengere håndhevingen av vilkår for å få arbeidsavklaringspenger kan ha medført flere søknader om økonomisk sosialhjelp. Analysen har imidlertid ikke datagrunnlag som kan stadfeste dette.

#### *Er ordningen hensiktsmessig for de nye mottakergruppene?*

Med ulike innfallsvinkler og ulike metodiske opplegg for analyse, stiller både Sintef, Fafo og Schreiner spørsmål ved om arbeidsavklaringspenger er en hensiktsmessig ordning for mange i den nye, framvoksende mottakergruppen.

På bakgrunn av en analyse med data til og med 2012, konkluderer Fafo med at arbeidsavklaringspenger fungerer bedre for voksne mottakere enn for ungdom under 30 år.<sup>17</sup> Deres analyse viser at om lag 20 prosent av mottakerne under 30 år går ut av ordningen uten å ha en avklart inntekts-

situasjon videre. Disse har svak eller ingen tilknytning til arbeidslivet, men er heller ikke avklart som varig arbeidsuføre, og Fafo peker på at de dermed går inn i en sårbar, uavklart økonomisk tilværelse. Tilsvarende andel for aldersgruppen over 30 år var 5 prosent.

Schreiner har undersøkt effekten av å få innvilget en midlertidig helsesrelatert ytelse<sup>18</sup> i stedet for dagpenger eller sosialhjelp for ungdom i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer.<sup>19</sup> Hun finner at for denne gruppen medfører det å få innvilget den midlertidige helsesrelaterte ytelsen redusert yrkesinntekt, økte trygdeutbetalinger og større risiko for overgang til varig uføretrygd.

Sintef konkluderer med at de nye gruppene som er kommet inn, ikke bør være en del av ordningen med arbeidsavklaringspenger.<sup>20</sup> De peker på at de ikke får tett nok oppfølging og at de ofte blir langvarige og passive stønadsmottakere. Størst bekymring knytter Sintef til unge mottakere uten alvorlig sykdom, som ofte har en diffus og sammensatt problematikk som er vanskelig å diagnostisere. Sintef mener at å gi dem en diagnose for å motta arbeidsavklaringspenger kan føre til en systematisk sykeliggjøring ved å forsterke sykdomsfokuset og redusere innsatsen for å øke mestringfølelse. Gjennom dette kan de føres lenger bort fra arbeid og aktivitet.

Sintef foreslår derfor at inngangsvilkårene bør praktiseres strengt for å unngå passive trygdeløp, særlig når det gjelder de unge mottakerne. Målet bør være å unngå sykdomsfokus der det kan unngås, men samtidig sikre livsopphold for dem som er så syke at helseproblemene medfører et betydelig funksjonstap. Sintef anbefaler at unge uten alvorlig sykdom, men med mestringproblemer og sosiale problemer, heller bør følges opp utenfor ordningen med arbeidsavklaringspenger, og av tjenester med tverrfaglig og sosialfaglig kompetanse med tydelige formulerte mål om utdanning eller arbeid.

<sup>15</sup> Proba (2011) *Arbeidsevneevaluering i NAV. En evalueringsrapport*, rapport 2011-06

Proba (2012) *Evalueringer av arbeidsevneevalueringer i NAV. Oppfølgingsstudie*, rapport 2012-10

Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

<sup>16</sup> Kann I. C. og Lima I. Å. (2015) *Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger*, Arbeid og velferd nr. 2/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>17</sup> Strand A. H. og Nielsen R. A. (2015) *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?*, Fafo-rapport 2015-29, Oslo

<sup>18</sup> Datagrunnlaget dekker ytelsesforløp som starter i perioden fra 1994 til 2010, og favner dermed de forutgående ytelsene og oppstarten av arbeidsavklaringspenger

<sup>19</sup> Schreiner R. C. (2016) *Unemployed or disabled? Disability screening and labor market outcomes of youths*, Paper, Frisch-senteret, Oslo

<sup>20</sup> Mandal R., Ofte H. J., Jensen C. og Ose S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

### 3.4 Overgang til arbeid

Ved innføring av arbeidsavklaringspenger ble det lagt til grunn at varigheten på ordningen skulle bli redusert som følge av tidligere og tettere oppfølging.

Kann og Kristoffersen har sammenliknet varighet på arbeidsavklaringspenger med de tre tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. De fant at den gjennomsnittlige varigheten har vært noenlunde stabil på om lag 2,6 år siden 2004.<sup>21</sup> Til sammenlikning var gjennomsnittlig varighet 1,7 år på 90-tallet. Andelen som er i jobb seks måneder etter at de sluttet å motta arbeidsavklaringspenger, har variert mellom 39 og 45 prosent siden 2011. Andelen inkluderer også de som er i arbeid i kombinasjon med en stønad. Sannsynligheten for overgang til arbeid har variert en del mellom ulike grupper.<sup>22</sup> Generelt reduseres overgangen til arbeid med økende alder. De som kommer fra sykepenger, har vesentlig høyere sannsynlighet for å komme i arbeid sammenliknet med de som ikke kommer fra sykepenger, og denne forskjellen er særlig stor for de under 30 år. For denne aldersgruppen er sannsynligheten for overgang til arbeid mer enn dobbelt så stor for de som kommer fra sykepenger, sammenliknet med de som ikke kommer fra sykepenger.

De som kom fra sykepenger hadde høy sannsynlighet for overgang til arbeid allerede etter det første året. Det er grunn til å anta at dette henger sammen med at dette er personer som trenger mer enn ett år på å bli friske, men at de da har en jobb å gå tilbake til. For de som ikke kommer fra sykepenger, er overgangen til arbeid det første halvannet året veldig lav. Disse har ikke noe arbeidsforhold, og mange vil trenge hjelp fra Arbeids- og velferdsetaten til å etablere dette. Ungdom under 30 år som mottar arbeidsavklaringspenger har generelt svakere tilknytning til arbeidslivet. Som nevnt tidligere, kommer en økende andel inn i ordningen uten å ha mottatt sykepenger før innvilgelse av arbeidsavklaringspenger, og hele 70 prosent har ulike former for psykiske lidelser.

Det er en utfordring å øke andelen som går over i arbeid. Samtidig gir ny kunnskap om sammenhenger mellom arbeid og helse grunn til å ha

forhåpninger om at flere med lidelser innenfor de dominerende diagnosegruppene i større grad kan delta i arbeidslivet.

Mens det for noen tiår siden var en alminnelig oppfatning at sykdom ikke var forenlig med arbeid, viser forskning at arbeid og aktivitet i mange tilfeller er helsefremmende, og at dette gjelder særlig for psykiske lidelser og sykdommer knyttet til muskel og skjelett.<sup>23</sup> Som en konsekvens av dette, har det over mange år vært et sterkt fokus på å tilrettelegge tjenester og tiltak slik at personer med psykiske helseproblemer opprettholder og styrker sin tilknytning til arbeidslivet. Tidlig innsats og forebygging er viktig for å forhindre at personer med psykiske helseproblemer faller ut av arbeidslivet. Sannsynligheten for å komme i arbeid etter sykdom øker dersom man har et arbeidsforhold å komme tilbake til. Opplegget for oppfølging av sykmeldte har vært endret flere ganger de siste årene for å støtte opp under dette, og det er lagt økt vekt på å bruke gradert sykmelding for å forhindre frafall fra arbeidslivet. Samtidig har det over flere år vært arbeidet med å utvikle metoder for å inkludere personer med til dels store psykiske lidelser i arbeid.

I 2012 ble det satt i gang en systematisk pilotutprøving av Individuell Jobbstøtte (IPS). IPS er en metode for å styrke arbeidstilknytningen for personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser. Sentralt for metodikken er bruken av ordinære arbeidsplasser som tiltaksarena, integrering av tjenester innen helse- og arbeidsrehabilitering og tett individuell oppfølging av brukerne. En evaluering av IPS viser at denne tilnærmingen gir bedre sysselsettingseffekter enn mer tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Det ble også gjennomført en kost-nytte analyse. Denne viste at på kort sikt var ikke tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Forskerne mener likevel at tiltaket har potensiale til å gi samfunnsøkonomisk gevinst på sikt dersom effekten av tiltaket vedvarer.<sup>24</sup> Også en evaluering av Senter for jobbmestring viser økt arbeidsdeltakelse av jobbfokusert kognitiv veiledning for mennesker som strever med å mestre jobb på grunn av psykiske plager. Den samfunnsøkonomiske analysen viste at prosjektet ikke var lønnsomt for den totale gruppen deltakere som ble inkludert i tiltaket. Effekten var imidlertid for-

<sup>21</sup> Kann, I. C. og Kristoffersen, P. (2015) *Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?*, Arbeid og velferd nr. 3/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>22</sup> Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>23</sup> Waddell, G. og Burton, K. (2006) *Is work good for your health and well-being?*, London, TSO

<sup>24</sup> Reme, S. E., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, C. og Lie, S. A. (2016) *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*, Uni Helse og Uni Rokkansenteret

skjellig for ulike undergrupper. Ved å legge effekten for personer som mottok arbeidsavklaringspenger til grunn, var tiltaket ifølge forskerne svært lønnsomt.<sup>25</sup>

Overgang til arbeid påvirkes ifølge Kann og Kristoffersen av utviklingen på arbeidsmarkedet og antallet som får innvilget uføretrygd.<sup>26</sup> Mens det første i stor grad henger sammen med konjunktorene, bestemmes det andre av regelverk og saksbehandlingspraksis i Arbeids- og velferdsetaten. I en annen studie fra Kann, Yin og Kristoffersen finner de at sannsynligheten for overgang til arbeid økte når tidspunktet for den maksimale varigheten nærmer seg, og at dette gjaldt for de tre tidligere ordningene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, i tillegg til arbeidsavklaringspenger.<sup>27</sup> For mottakere av arbeidsavklaringspenger økte overgangen til arbeid før den maksimale varigheten på fire år gikk ut for både de som kom fra sykepengene, og de som ikke hadde hatt sykepengene før de fikk innvilget arbeidsavklaringspenger. For de som kom fra sykepengene, var det også en markert høyere sannsynlighet for overgang til arbeid både 12, 24 og 36 måneder etter at arbeidsavklaringspenger ble innvilget. Dette kan henge sammen med at det bare kan fattes vedtak om arbeidsavklaringspenger for inntil ett år av gangen,<sup>28</sup> og at dette genererer økt jobbsøking.

Av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010, mottok fortsatt en fjerdedel ytelsen fire år etterpå, og andelen var høyest for de som var under 30 år da de begynte å motta ytelsen i 2010.<sup>29</sup> Av disse nådde én av tre fireårsgrensen våren 2014. Den største gruppen i antall er personer i alderen 30–59 år. Svært få av de som var 60 år eller eldre mottok arbeidsavklaringspenger så lenge som fire år. I denne aldersgruppen var det kun 7 prosent av de som begynte å motta arbeidsavklaringspenger våren 2010, som mottok ytelsen fire år senere. Mottakere med psykiske lidelser er overrepresentert blant de som har mot-

tatt arbeidsavklaringspenger over fire år. Dette gjelder særlig for unge under 30 år.

En mulig forklaring på at unge ser ut til å motta arbeidsavklaringspenger lenger enn andre grupper, kan henge sammen med at Arbeids- og velferdsetaten i det lengste søker å unngå overgang til uføretrygd, og i stedet forlenger perioden med arbeidsavklaringspenger så lenge det er håp om at helsesituasjonen kan bedres og vedkommende kan komme i arbeid.

### 3.5 Aktivitet i stønadsperioden

Ordringen med arbeidsavklaringspenger er blitt kritisert for at mange mottakere blir langvarige og passive trygdemottakere fordi NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi tett oppfølging.<sup>30</sup> Riksrevisjonen har i sin årlige rapport om revisjon og kontroll av budsjettåret 2014 funnet vesentlige mangler i Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av de som mottar arbeidsavklaringspenger.<sup>31</sup> Arbeidsevnevurderingen er blitt kritisert for å ha for stort fokus på helsemessige begrensninger, at de er for lite arbeidsrettet og at de er for tidkrevende og omfattende å gjennomføre.<sup>32</sup>

Flere av undersøkelsene som har kommet med kritikk av den brukerrettede oppfølgingen begynner å bli noen år. Den nyeste kunnskapen om hva som skjer mens mottakerne mottar arbeidsavklaringspenger, kommer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I det følgende redegjøres det nærmere for utfordringer og muligheter for tidligere og tettere oppfølging med henblikk på raskere overgang til arbeid.

Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger som følges opp av NAV-kontorene er høy. Tilnærmet alle som mottar arbeidsavklaringspenger, får et oppfølgingsvedtak etter § 14 a i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Andelen med nedsett arbeidsevne som har fått individuell oppfølging siste seks måneder, økte fra 80 prosent i 2014 til 84 prosent i de ni første månedene i 2016. Ande-

<sup>25</sup> Reme, S. E., Øverland, S., Ludvigsen, Grasdahl, A., Løvik, C. og Lie, S. A. (2013) *Effektevaluering av Senter for Jobbmestring: Sluttrapport*, Uni Helse og Uni Rokkansenteret

<sup>26</sup> Kann, I. C. og Kristoffersen, P. (2015) *Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?*, Arbeid og velferd nr. 3 2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>27</sup> Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*, Arbeid, og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>28</sup> Se § 3 i forskrift om arbeidsavklaringspenger

<sup>29</sup> Sorbø, J. og Ytterborg, H. (2015) *Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år?*, Arbeid og velferd nr. 3/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>30</sup> Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

<sup>31</sup> Dokument 1 (2015-2016), s. 28-29

<sup>32</sup> Proba (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. En evalueringsrapport*, rapport 2011-06

Proba (2012) *Evalueringer av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsstudie*, rapport 2012-10

Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

len mottakere med en godkjent og gyldig aktivitetsplan var lav rett etter 2010. I gjennomsnitt hadde 37 prosent av mottakerne en gyldig aktivitetsplan i 2010, men andelen steg til 71 prosent i 2012. Etter to år med noe lavere aktivitet i 2013 og 2014, har andelen økt ytterligere og var 76 prosent i perioden januar–oktober 2016.<sup>33</sup>

Hvorvidt oppfølgingen og aktiviteten er innrettet på en god nok måte handler i stor grad om hvor arbeidsrettet stønadsløpet er, jf. at arbeidsavklaringspenger gis mens mottakerne får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde et arbeid. Aktiv behandling innebærer ikke bare at mottaker har behov for medisinsk behandling, men at behandlingen vurderes å bidra til at arbeidsevnen bedres.

Av alle som mottok arbeidsavklaringspenger i april 2015, var 45 prosent registrert i enten arbeid eller et arbeidsrettet tiltak. Det vil si at mer enn halvparten ikke var registrert i noe arbeidsrettet aktivitet.<sup>34</sup> Dette kan ha sammenheng med at mange mottakere har store helsemessige begrensninger for arbeid og aktivitet, at de er under medisinsk utredning eller behandling, eller at arbeidsrettet aktivitet ikke anses hensiktsmessig.

Andelen som er i arbeid mens de mottar arbeidsavklaringspenger, var 23 prosent i april 2015, og har økt siden arbeidsavklaringspenger ble innført.<sup>35</sup> Å være i ordinært arbeid er omtrent like vanlig som deltakelse på et arbeidsrettet tiltak, men det er store forskjeller mellom grupper. I aldersgruppen 20–24 år er 9 prosent av mottakerne i arbeid. Andelen øker med alder og er høyest for aldersgruppen 50–59 år, der 30 prosent kombinerer mottak av ytelsen med å være i arbeid. Mens godt voksne mottakere ofte er i arbeid, deltar unge i større grad på tiltak. Om lag en fjerdedel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger deltar i tiltak, mens for de under 30 år er tilsvarende tall om lag én av tre. Mottakere med psykiske lidelser har en høyere andel tiltaksdeltakere enn andre diagnosegrupper. Dette skyldes først og fremst at en stor andel av de unge har slike diagnoser.<sup>36</sup> At unge deltar på tiltak i større grad enn eldre, henger trolig sammen med at unge sjeldnere har et arbeidsforhold fra tiden før

de fikk innvilget arbeidsavklaringspenger, og at de er prioritert ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak.

Det finnes lite kunnskap om mottakere av arbeidsavklaringspenger og aktivitet knyttet til medisinsk utredning og behandling. Arbeids- og velferdsdirektoratet har begrensede administrative data om dette ettersom behandling er helsemyndighetenes ansvar. Medisinsk behandling skal likevel være omtalt i den enkelte brukers aktivitetsplan enten som fritekst eller registrert ved bruk av forhåndsdefinerte kategorier. Det finnes systematiske data knyttet til de forhåndsdefinerte kategoriene, men dataene er lite brukt til analyser ettersom det er knyttet usikkerhet til registreringene.

For å få bedre oversikt over omfanget av medisinsk behandling, har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en undersøkelse basert på flere kilder. Mens de gjennom en tverrsnittsanalyse basert på registerdata finner at 40 prosent får medisinsk behandling,<sup>37</sup> finner de at 60 prosent mottar behandling på kartleggingstidspunktet (september 2015), ut i fra en gjennomgang av et utvalg saksmapper.<sup>38</sup> Gjennomgangen av saksmappe finner at 88 prosent hadde hatt noe medisinsk behandling i løpet av stønadsperioden.<sup>39</sup> Undersøkelsene gir ikke noe klart svar på hvor stor andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som får medisinsk utredning eller behandling, ettersom det er knyttet usikkerhet til tallene. Det er likevel mye som tyder på at et stort flertall får noe behandling i stønadsforløpet.

Gjennom å kombinere resultatene fra flere undersøkelser har Arbeids- og velferdsdirektoratet anslått at om lag 80 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger er i aktivitet i form av arbeid, tiltak eller behandling, og at 36 prosent kun hadde medisinsk behandling.<sup>40</sup> Av de som ikke var i aktivitet, var det for 6 prosent avklart at de hadde varig nedsatt arbeidsevne. Disse kan motta arbeidsavklaringspenger mens de venter på at uføresøknaden skal behandles, og det er ikke noe aktivitetskrav for denne gruppen. Trekker man fra denne gruppen, vil gruppen uten aktivitet være 14 prosent.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Galaasen, A. M., Haugen, A, Lysø, N. og Selnes, C. (2017) *Dyddykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet?*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Lande, S. (2017) «Aktivitetsdeltakelse blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. En tverrsnittsanalyse», i Galaasen, A. M. (red) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>33</sup> Lande, S. (2017) «Aktivitetsdeltakelse blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. En tverrsnittsanalyse», i Galaasen, A. M. (red) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.



Det kan være flere årsaker til at mottakere er uten pågående aktiviteter. En del venter på medisinsk utredning eller behandling. Andre venter på oppstart i et arbeidsrettet tiltak. I noen spesielle tilfeller kan det være vurdert at det ikke er hensiktsmessig med verken behandling eller arbeidsrettet aktivitet til tross for at det heller ikke er aktuelt å søke om uføretrygd. Dette kan være tilfelle for mottakere med diagnoser der det ikke finnes effektiv behandling samtidig som at helsetilstanden ikke gjør det mulig å gjennomføre arbeidsrettet aktivitet. Så lenge det er håp om at helsetilstanden over tid vil bedre seg så mye at det er mulig å komme i jobb, vil det heller ikke være aktuelt å vurdere uføretrygd. Manglende aktivitet kan også skyldes at mottaker nettopp har fått innvilget ytelsen, og av den grunn ennå ikke har fått utarbeidet en aktivitetsplan. For noen kan det også skyldes at planlagt aktivitet nettopp er gjennomført, og at de ennå ikke har fått avtalt videre aktivitet. En kan heller ikke se bort fra at mangel på aktivitet i noen tilfeller skyldes mangelfull oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Som et ledd i å bedre kunnskapen om den medisinske behandlingen til mottakerne av arbeidsavklaringspenger, gjennomførte Arbeids- og velferdsetaten også en surveyundersøkelse rettet mot mottakere som var registrert med kun medisinsk behandling. I denne undersøkelsen opplyste 54 prosent av brukerne at de hadde hatt kontakt med behandleren månedlig eller sjeldnere, 13 prosent annenhver uke, 21 prosent en gang i uka, mens 13 prosent har hatt kontakt noen ganger i uka eller daglig.<sup>41</sup> Dette tyder på at hyppigheten på kontakten med behandleren er relativt lav. Et sentralt mål ved innføringen av arbeidsavklaringspenger var å korte ned stønadperioden for den enkelte. Dette skulle blant annet skje gjennom at ordningen skulle legge bedre til rette for at nødvendige arbeidsrettede tiltak ble satt i gang så tidlig som mulig, og at medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet i større grad skulle gjennomføres samtidig. Saksgjennomgangen viste at 45 prosent av mottakerne ikke hadde gjennomført medisinsk behandling samtidig som de deltok på et arbeidsrettet tiltak, 31 prosent hadde hatt en slik kombinasjon i deler av stønadperioden, 14 prosent hadde kombinert i hele perioden, mens det i 10 prosent av sakene ikke framgikk klart om det forelå en slik kombinasjon.<sup>42</sup>

Gjennomgangen ovenfor viser at det totalt sett ser ut til at det er et potensiale for å oppnå bedre og mer målrettede stønadsløp for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

For å nå målet om arbeid er det også helt avgjørende at bruker medvirker aktivt for å komme i arbeid. Aktivitet er derfor et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger. En gjennomført analyse av effekter av aktivitetskrav knyttet til sykepenger viser at slike krav bidrar til lavere sykefravær når de håndheves systematisk og konsekvent.<sup>43</sup>

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen anbefaler at reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene bør være milde og umiddelbare framfor sjeldne og alvorlige.<sup>44</sup> I ekspertgruppens rapport framheves det at strenge reaksjoner kan forsterke NAV-veilederens dilemma ved at de på den ene siden skal drive motivasjons- og endringsarbeid, og på den andre siden håndheve et regelverk og ilegge reaksjoner. Ekspertgruppen viser også til at iverksettning av reaksjoner ved pliktbrudd kan være administrativt krevende og medføre at det går lang tid fra pliktbruddet skjedde til en reaksjon iverksettes.

På denne bakgrunn ble det i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* varslet at Regjeringen vil vurdere å etablere en mulighet for raske og relativt milde reaksjoner, spesielt i tilfeller der stans av ytelsen kan oppfattes som en for streng reaksjon.

Evalueringsrapporten viser at de utfordringene som ekspertgruppen omtaler, er særlig framtrepende innen denne ordningen.<sup>45</sup> Evalueringen peker på at det generelt er problemer knyttet til håndhevingen av aktivitetsplikten innen arbeidsavklaringspenger, og at brudd på denne plikten ofte ikke får konsekvenser for mottakeren før det foreligger gjentatte og mer omfattende brudd. Sintef framhever at mulige

<sup>41</sup> Tkachenko, O. og Friis-Petersen, S. (2017) *Tiltak og medisinsk behandling: Hva sier brukerne?*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>42</sup> Galaasen, A. M., Haugen, A. Lysø, N. og Selnes, C. (2017) «Dyptykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet?», i Galaasen, A. M. (red.) *Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>43</sup> Kann, I. C., Lima, I. A. Å. og Brage, S. (2017) *Evalueringsrapport om forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland*, NAV-rapport nr. 1 2017, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>44</sup> *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*, sluttrapport fra en ekspertgruppe, april 2015, Arbeids- og sosialdepartementet

<sup>45</sup> Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

årsaker til dette kan være at NAV-veilederne oppfatter de tilgjengelige reaksjonene som lite forholdsmessige i forhold til det enkelte bruddet på aktivitetsplikten, og at en eventuell reaksjonsileggelse anses som administrativt krevende å gjennomføre.

### 3.6 Oppsummering

---

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at flere grupper kommer inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger, sammenliknet med de tre tidligere ytelsene. Økningen er i all hovedsak knyttet til personer som ikke kommer fra sykepenger. Det som kjennetegner denne gruppen er at det er mange unge med svak arbeidstilknytning, de har lav eller ingen inntekt, og det er en høy andel som er diagnostisert med en psykisk lidelse. Mange vil derfor trenge til dels omfattende bistand fra Arbeids- og velferdsetaten til å komme i arbeid. Flere analyser viser at arbeidsavklaringspenger ikke er en hensiktsmessig ordning for ungdom som er i en gråsoner mellom arbeidsledighet og helseproblemer.

Videre viser gjennomgangen at innføring av ordningen med arbeidsavklaringspenger ikke har gitt de ønskede resultater med henblikk på redusert varighet på stønadsløpet og raskere overgang

til arbeid. Siktemålet med omleggingen var at dette skulle oppnås gjennom muligheten til å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettede tiltak, i tillegg til at omleggingen skulle bidra til en tidligere og tettere oppfølging av mottakerne.

Gjennomgangen viser at det er et potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Selv om det bare er en liten andel av mottakerne av arbeidsavklaringspenger som ikke er i aktivitet i form av arbeid, tiltak eller behandling, ser det likevel ut til at det er rom for mer aktivitet. Behandlingsopplegget ser ut til å legge beslag på en liten andel av tiden i stønadsperioden, og bare rundt halvparten av mottakerne deltar på tiltak samtidig som de mottar medisinsk behandling.

For å nå målet om arbeid er det også helt avgjørende at brukeren medvirker aktivt. Analyser viser at krav til aktivitet kan bidra til økt arbeidstilknytning og kortere stønadsforløp, men at dette forutsetter systematisk og konsekvent håndheving. Brudd på aktivitetsplikten får i dag ofte ikke konsekvenser for mottakeren av arbeidsavklaringspenger før det foreligger gjentatte og mer omfattende brudd.

## 4 Et mer målrettet stønadsløp

Regjeringen mener det er behov for å gjøre endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger for å oppnå raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne og økt overgang til arbeid. Regjeringen vil samtidig understreke at igangsatte tiltak for å styrke innholdet og kvaliteten på oppfølgingen og den arbeidsrettede bistanden som gis av Arbeids- og velferdsetaten, er viktige for å understøtte regelendringene som foreslås i denne proposisjonen.

Hovedbildet er at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene. Overgangen til arbeid har heller ikke økt. For å oppnå økt overgang til arbeid, må innsatsen settes inn tidlig. Kapittel 4.1 og 4.2 omhandler Regjeringens grep for å svare på utfordringene gjennom endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Det vises til nærmere omtale av de konkrete lovforslagene i kapittel 5.

Kapittel 4.3 gir en oversikt over Regjeringens politikk og forslag til tiltak for å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV-kontoret. Dette er tiltak som spesielt har betydning for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Flere mottakere som står langt fra arbeidslivet, gir mer press på oppfølgingsressursene og øker risikoen for lengre ventetider på tiltak innenfor ordningen. For å møte utfordringene er det nødvendig å fortsette arbeidet med å videreutvikle den arbeidsrettede innsatsen til Arbeids- og velferdsetaten. Det må samtidig legges til rette for en mer effektiv og målrettet bruk av oppfølgingsressursene.

### 4.1 Høyere terskel for å komme inn i ordningen

Med bakgrunn i den økte tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger blant unge i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer ser Regjeringen behov for å tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse. Det

foreslås derfor å ta inn sykdomskravet i formålsbestemmelsen, og det presiseres i loven at det er et krav om at sykdom er en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt. Videre foreslås det at ønsker og interesser ikke lenger skal tillegges vekt når nedsatt arbeidsevne skal vurderes, og at kravet til mobilitet økes ved at mottakeren må være villig til å søke arbeid andre steder enn på hjemstedet.

De medisinske inngangsvilkårene i dagens helserelaterte ytelser kan ha motstridende effekter. På den ene siden kan helsemessige inngangsvilkår til de mest langvarige ytelsene ses som en måte å begrense adgangen til disse ordningene, og dermed bidra til at flest mulig av de som har mulighet, orienterer seg mot arbeid framfor stønadsmottak. På den andre siden kan helsefokus i ordningene begrense tilgangen, men samtidig ha andre uheldige effekter. Det dreier seg om sykeleggjøring og fokus på begrensninger framfor muligheter, som gir et dårligere utgangspunkt for å komme i jobb.

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av at arbeidsavklaringspenger er, og skal være, en helserelatert ytelse. Regjeringen fastholder at det ikke er sykdommen og helsetilstanden i seg selv som skal styre retten til ytelsen, men konsekvensene av den nedsatte arbeidsevnen. Dersom sykdom, skade eller lyte ikke er en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen og den nedsatte arbeidsevnen klart skyldes andre forhold, som for eksempel mestringsproblemer, arbeidsledighet, økonomiske eller sosiale problemer, gis det ikke rett til arbeidsavklaringspenger.

Målsettingen er å unngå sykdomsfokus der det kan unngås, men samtidig sikre livsopphold for de som har en helsesituasjon som medfører en vesentlig begrensning for å arbeide. Dette vil også understøtte at oppfølgingsressursene kanaliseres til de som har størst bistandsbehov. Unge som kommer inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger skal være særskilt prioritert i oppfølgingsarbeidet, se omtale i 4.3.1.

## 4.2 Strammere stønadsløp

Regjeringen vil legge til rette for at den enkelte mottaker av arbeidsavklaringspenger følges opp raskere og tettere, og at arbeidsrettede tiltak settes i gang så tidlig som mulig.

For at ordningen med arbeidsavklaringspenger skal gi bedre resultater, mener Regjeringen at det er nødvendig å stramme inn på varighetsbestemmelsene. Kortere varighet vil legge et press på både mottaker og Arbeids- og velferdsetaten om å benytte stønadsperioden mer effektivt. Konkret foreslås det å redusere maksimalperioden for arbeidsavklaringspenger fra fire til tre år. I tillegg foreslås det å stramme inn vilkårene for unntak fra varighet, og tidsbegrensning unntaket til to år. Med denne innstramningen tydeliggjøres det at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse som skal sikre inntekt ved avklaring og gjennomføring av fastsatt aktivitet, der målet er overgang til arbeid. I tillegg foreslår Regjeringen å innføre en karenstid på ett år for personer som har gått ut maksimalperioden på arbeidsavklaringspenger. Dette vil også understøtte at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse.

Sannsynligheten for overgang til arbeid øker når tidspunktet for den maksimale varigheten nærmer seg. Samtidig er det potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Behandlingsopplegget ser ut til å legge beslag på en liten andel av tiden i stønadsperioden, og bare rundt halvparten av mottakerne har deltatt på tiltak samtidig som de mottok medisinsk behandling.

Helsen legger føringer for hvilket aktivitetsnivå det kan legges opp til. Det er derfor viktig at Arbeids- og velferdsetaten får god informasjon om hvordan helsesituasjonen påvirker mulighetene for å gjennomføre arbeidsrettet aktivitet. Bedre kunnskaper om det medisinske behandlingsopplegget krever at det er et godt samarbeid med helsevesenet.

En undersøkelse av Strand, Bråthen og Grønningsæter viser at tidlig og tett oppfølging er helt avgjørende for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne lykkes i arbeidet med å bistå unge med svak arbeidstilknytning til å få et ordinært arbeid.<sup>1</sup> For å oppnå økt overgang til arbeid og understøtte de positive effektene av en kortere varighet, er

det i mange tilfeller behov for hyppigere oppfølging av mottakerne gjennom stønadsløpet. Økt oppfølging vil også kunne redusere overgangen til uføretrygd for de som når maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger.

Regjeringen vil synliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en ytelse med tydelige aktivitetskrav der målet er arbeid. Det er avgjørende at mottaker medvirker aktivt for å nå målet om arbeid. Regjeringen vil legge større vekt på bruk av gjenværende arbeidsevne i det ordinære arbeidslivet samtidig som man mottar arbeidsavklaringspenger fra Arbeids- og velferdsetaten. Dette vil understøtte arbeidsinsentivene for mottakere som kun har delvis nedsatt av arbeidsevne.

Regjeringen mener det er nødvendig med en mildere og mer umiddelbar reaksjon som kan ilegges ved nærmere brudd på aktivitetsplikten for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Konkret foreslås det å innføre en mild og umiddelbar reaksjon tilsvarende én dags ytelse for mottakere av arbeidsavklaringspenger ved brudd på tre konkrete aktivitetsplikter. Forslaget skal gi grunnlag for en mer konsekvent håndtering av mottakernes aktivitetsplikt og på den måten bidra til å styrke målet om arbeid for den enkelte.

## 4.3 Bedre rammer for arbeidsrettet oppfølging

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bli bedre til å hjelpe flere i arbeid og skape gode brukermøter. Til det trenger vi NAV-kontor som både får og tar handlingsrom for å finne gode løsninger sammen med brukerne. NAV-kontorene må ha nødvendig myndighet og handlingsrom for å finne løsninger. Større handlingsrom for NAV-kontorene vil øke muligheten for lokal tjenesteutvikling.

I tråd med at det er store variasjoner i bistands- og oppfølgingsbehovet til mottakerne av arbeidsavklaringspenger, og av hensyn til effektiv bruk av etatens oppfølgingsressurser, vil Regjeringen gjøre oppfølgingen mer målrettet ved at oppfølgingen i større grad tilpasses mottakernes bistands- og oppfølgingsbehov og knyttes til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Det framgår av lovforslaget at mottakerne av arbeidsavklaringspenger skal ha jevnlig oppfølging, det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen av ytelsen og mottakerne skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Dette gir en innretting på oppfølgingsinnsatsen som vil gi en bedre oppfølging ut ifra den enkeltes behov.

<sup>1</sup> Strand, A. H., Bråthen, M. og Grønningsæter, A. B. (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*, Fafo-rapport 2015:41

Forslaget bygger opp under Regjeringens mål om å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen og gi NAV-kontorene mer myndighet og handlefrihet. Det enkelte NAV-kontor må selv stå fritt til å gjøre en vurdering av hensiktsmessig omfang av oppfølging i den enkelte saken, og ikke bli målt på hvilke aktiviteter som er gjennomført. Brukere med omfattende behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen kan oppleve lange løp som involverer flere tjenester og ytelser. Større handlingsrom for veilederne vil øke muligheten for god kartlegging av behov og tilpassede tjenester og tiltak.

Arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor økt oppgavemengde og kompleksitet i sakene. For å håndtere dette er det behov for å effektivisere forvaltningen både i kontakten med brukerne og i saksbehandlingen. Dette tilsier en streng prioritering av ressurser. Måltrettet utvikling av forvaltningen gjennom IKT-modernisering og digitalisering av tjenestene er nødvendig for å sikre effektive og brukervennlige tjenester. Bedre elektronisk dialog og bedre selvbetjeningsløsninger med automatiserte saksbehandlingsløsninger vil gi flere selvhjulpne brukere og redusere tidsbruken knyttet til veiledning og saksavklaring. Dette vil friggi ressurser ved NAV-kontoret til å gi mer omfattende bistand til brukere med behov for dette, og gi muligheter for hyppigere og bedre dialog.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er også i gang med å forenkle arbeidsevnevurderingene. Målet er et mindre byråkratisk og mer måltrettet oppfølgingssystem. Unødvendige eller tungvinte arbeidsprosesser skal justeres eller endres. Forenkling og effektivisering av arbeidsprosessene vil frigjøre tid til oppfølging av de brukerne som trenger det mest. Målsettingen er et mer forståelig og helhetlig oppfølgingssystem for brukerne. I arbeidet legges det også vekt på å forebygge passivitet gjennom økt brukermedvirkning. I tillegg skal det i den nye metodikken være et tydelig arbeidsfokus i hele oppfølgingsløpet. Det nye systemet skal gi brukerne et mer forutsigbart oppfølgingsløp. Det skal bli lettere å kunne følge med på egen progresjon, og dette anses å også kunne bidra til økt motivasjon. Aktivitetsplanen vil bli et sentralt og dynamisk verktøy i veilederne arbeid og dialog med brukerne.

Arbeids- og velferdsetaten kan tilby ulike arbeidsmarkedstiltak hos tiltaksleverandører, gjennom avtaler med ordinære arbeidsgivere eller i form av utdanning. Formålet med arbeidsmarkedstiltakene er å bedre arbeidssøkers arbeidsevne og muligheter til å få eller beholde et arbeid.

Evalueringer viser at de tiltakene som er basert på en ordinær arbeidssituasjon, viser seg å ha best effekt.<sup>2</sup> Det skal derfor legges til rette for å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. For å styrke Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid, har Regjeringen i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* foreslått at etaten selv i større grad skal kunne bistå brukerne framfor å kjøpe tjenestene fra eksterne tiltaksarrangører. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 2017 med en omdisponeringsfullmakt på inntil 100 mill. kroner i 2017 fra arbeidsmarkedstiltakene til Arbeids- og velferdsetatens driftsbudsjett, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Økt oppfølgingsinnsats i regi av etaten selv vil gi større kontakflate mot arbeidsgivere, øke NAV-veilederne kunnskap om arbeidsmarkedet og legge bedre til rette for samarbeid med andre sektorer det er naturlig for Arbeids- og velferdsetaten å samarbeide med.

Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene ble innført 1. januar 2016. Gjennom det nye regelverket legges det til rette for økt bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken i tråd med strategier i Prop. 39 L (2014–2015) *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Regjeringens innsats ut mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet har blitt styrket, blant annet ved å øke bruken av lønnstilskudd, både gjennom endringer i de midlertidige lønnstilskuddsordningene og gjennom en ny varig lønnstilskuddsordning for brukere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Arbeidstrening i ordinært arbeidsliv har erstattet arbeidspraksisordningen. Tiltaket er mer målrettet gjennom tettere og bedre oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver. I tillegg er varigheten redusert for å hindre misbruk og øke effektiviteten i tiltaket. For å bedre tilbudet til personer som har behov for et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø, ble tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) etablert 1. oktober 2016. I det nye tiltaket er det lagt sterkere vekt på utprøving i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase i et skjermet arbeidsmiljø. Tiltaket vil også gi mulighet for å kombinere arbeidstrening og opplæring uten at

<sup>2</sup> Proba Samfunnsanalyse (2011) *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne – En litteraturstudie*, Proba-rapport nr. 2011-02

Markussen, S. og Røed, K. (2014) *The Impacts of Vocational Rehabilitation*, Labour Economics 31 (2014) 1-13

Tøssebro, J. og Wik, S. E. (2015) *Funksjonshemmedes tilknytning til arbeidslivet – En kunnskapsoversikt*, Forskningsrådet/VAM

brukerne må skifte fra et arbeidsmarkedstiltak til et annet. Det nye regelverket innebærer en betydelig forenkling av strukturen og regelverket for arbeidsmarkedstiltakene.

Regjeringen videreutvikler styringen av arbeidsmarkedstiltakene, jf. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* og Prop. 1 S (2016–2017). Det skal framover legges større vekt på kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for brukerne, og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter og tiltaksplasser. Tiltak som vurderes som mest effektive, og tilpasset den enkelte brukers behov, skal i størst mulig grad tas i bruk. Krav om gjennomføring av et bestemt tiltaksnivå, i tillegg til at de bevilgede midlene skal nyttes fullt ut, har ført til at prisen på de ulike tiltakene har fått for sterk påvirkning på valg av tiltak. Det vil derfor være større frihet til å kunne avvike fra tiltakssammensetningen, og tiltaksnivået, som ligger til grunn for bevilgningen. Dette vil legge til rette for at valg av tiltak kan gjøres ut fra hva som synes mest hensiktsmessig for den enkelte for å oppnå overgang til arbeid.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er en heterogen gruppe. Noen skal tilbake til arbeidsgiver, og mottar arbeidsavklaringspenger i en kort periode mens de får medisinsk behandling. Andre har et bredt spekter av utfordringer og vil ha behov for tjenester fra flere offentlige instanser for å komme i arbeid eller utdanning. For at den arbeidsrettede bistanden skal bli helhetlig og individuelt tilpasset, er det derfor nødvendig at Arbeids- og velferdsetaten samarbeider godt med andre aktører. Særlig gjelder dette utdannings- og helsetjenestene i de tilfellene mottaker har behov for koordinert bistand. Regjeringen legger vekt på at velfungerende tiltak på tvers av sektorer skal videreutvikles, at innsatsen fra de ulike instansene samordnes bedre og at det skal legges til rette for blant annet mer samtidighet i tjenestetilbudet. Det er derfor viktig å gi styringssignaler som fremmer effektivt samarbeid og læring mellom de ulike sektorene.

#### 4.3.1 Forsterket innsats for unge

Ungdom er en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken. Tidlig og tett oppfølging er viktig for å hindre at unge får lange perioder utenfor arbeidslivet som kan ende med uføretrygd og varig ekskludering fra arbeidslivet. Det er viktig å få avklart behovet for arbeidsrettet oppfølging så tidlig som mulig i forløpet, og også mulighetene for å kombinere arbeidsrettet aktivitet i form av arbeid eller tiltak med medisinsk utredning og behandling. Det er ressurskrevende å jobbe med

å endre holdninger, bygge motivasjon og gi en gruppe som står langt fra arbeidsmarkedet kompetanse og konkrete erfaringer med arbeidslivet.

For å imøtekomme utfordringer knyttet til svak arbeidstilknytning for unge stønadsmottakere er det iverksatt en rekke tiltak. Eksempler på dette er:

- Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne
- IA-avtalens delmål 2
- Egen ungdomspakke i Prop. 1 S (2015–2016) hvor 1 000 nye tiltaksplasser skulle innrettes mot arbeidsledig ungdom
- «0–24»- samarbeidet mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet
- Forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd
- Ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale
- Det nye opplæringstiltaket

Foruten satsingene nevnt ovenfor, er det også satt i gang forsøk med NAV-veileder i videregående skole. Der Arbeids- og velferdsetaten har lykket med å samle større fagmiljøer har man klart å etablere egne ungdomsteam til tettere oppfølging.

Regjeringen foreslo i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* en ny innsats for unge til erstatning for de tidligere ungdomsgarantiene. I Prop. 1 S (2016–2017) ble utformingen av en ny ungdomsinnsats presentert, og Regjeringen foreslo en styrking av bevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten med 20 mill. kroner for å drive oppfølging av unge. I statsbudsjettet for 2017 ble også tiltaksaktiviteten styrket ved at den nye ungdomssatsingen ble tilført 10 mill. kroner til opplæringstiltak. Gjennom den nye ungdomsinnsatsen skal unge under 30 år som etter åtte ukers ledighet ikke er i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet få et tilbud fra Arbeids- og velferdsetaten. Hovedinnsatsen skal være en planlagt og individuelt tilpasset arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Den nye ungdomsinnsatsen skal forhindre at unge blir gående passive, motivere til jobbsøking, gi økt jobbsøkerkompetanse og raskt få ledige unge over i arbeid, utdanning eller annen hensiktsmessig aktivitet.

I tillegg til denne særskilte innsatsen for å bistå unge til å komme i arbeid eller utdanning, vil den arbeidsrettede oppfølgingen av unge bli bedre som følge av arbeidet som gjøres mer generelt for å bedre rammene for de lokale NAV-kontorene.

*Del II*  
*Proposisjonsdel*





## 5 Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

### 5.1 Formål (§ 11-1)

#### 5.1.1 Gjeldende rett

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid, se folketrygdløven § 11-1.

#### 5.1.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo at formålsbestemmelsen i § 11-1 endres slik at formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem *som på grunn av sykdom, skade eller lyte* har fått nedsatt arbeidsevne og får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde et arbeid.

#### 5.1.3 Høringsuttalelsene

Det var ingen av høringsinstansene som hadde merknader til forslaget.

#### 5.1.4 Departementets vurderinger og forslag

Sintef peker på at flere grupper enn de som tidligere mottok rehabiliteringspenger, atferingspenger og tidsbegrenset uførestønad får arbeidsavklaringspenger. Dette er unge uten arbeidserfaring, rusmiddelbrukere og innvandrere med svak norskkompetanse. Analyser fra Arbeids- og velferdsetaten av tilgangen til arbeidsavklaringspenger bekrefter Sintefs funn av at ordningen har åpnet for nye grupper mottakere i forhold til de tre forutgående ytelsene.<sup>1</sup> Se omtale i kapittel 3.3.

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, og det framgår av folketrygdløven § 11-5 at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Formålsbestemmelsen viser ikke til at ytelsen gjelder for personer med sykdom,

skade eller lyte. Departementet foreslår å synliggjøre i formålsbestemmelsen at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse ved å ta inn begrepene «sykdom», «skade» eller «lyte».

Det vises til lovforslaget, folketrygdløven § 11-1.

### 5.2 Forutgående medlemskap (§ 11-2)

#### 5.2.1 Gjeldende rett

Det følger av folketrygdløven § 11-2 første ledd at det er et vilkår om forutgående medlemskap i folketrygden (trygdetid) for rett til arbeidsavklaringspenger. Dette omtales ofte som et botidskrav og innebærer at medlemmet må ha en tilknytning til Norge av en viss art og varighet før ytelsen kan innvilges.

Søkeren må ha vært medlem i folketrygden i minst tre år umiddelbart før kravet settes fram.

Det er likevel tilstrekkelig med ett års forutgående medlemskap dersom han eller hun har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid i dette året. Medlemmet må ha vært fysisk og psykisk i stand til å utøve et normalt inntektsgivende arbeid, men det er ikke et vilkår at medlemmet faktisk har vært i arbeid. For personer som har flyktningstatus gjelder ikke botidskravet.

Det følger av folketrygdløven § 11-2 andre ledd at departementet i forskrift kan gi regler om unntak fra vilkåret om forutgående medlemskap. Det kan gjøres unntak når særlige grunner gjør dette rimelig, se § 1 i forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger (forskrift om arbeidsavklaringspenger). Unntak kan blant annet gis dersom stønadstilfellet oppstod mens perso-

<sup>1</sup> Kalstø, Å. M. og Galaasen, A. M. (2015) *Helserelaterte ytelser – utviklingen frem til 2014*, Arbeid og velferd nr. 2/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kann, I. C. og Kristoffersen, P. (2015) *Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne?*, Arbeid og velferd nr. 3/2015, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kann, I. C., Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) *Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn*, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

nen var medlem, tidligere har hatt langvarig tilknytning til folketrygden eller hvor perioder med medlemskap har vært av kort varighet, og dersom personen for samme periode ikke har innmelding i annen trygdeordning eller privat forsikring.

### 5.2.2 Høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at det er behov for å vurdere endringer i reglene om forutgående medlemskap, både når det gjelder struktur og unntaksadgangen i folketrygdloven og i forskrift om arbeidsavklaringspenger. Det ble vist til at departementet den 4. juli 2016 sendte på høring forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen, og at det der ble foreslått endringer i folketrygdloven § 11-2. Det ordinære vilkåret om tre år forutgående medlemskap ble foreslått økt til fem år, den særlige retten som gir flyktninger unntak fra kvalifikasjonskravet ble foreslått avvirket, og det ble foreslått endringer i unntaksadgangen.

I forslaget som ble sendt på høring 4. juli 2016 viste departementet til at de gjeldende unntaksbestemmelsene i § 11-2 er kompliserte og skjønnsmessig utformet. Reglene burde i større grad sikre forutberegnelighet og likebehandling, samt ivareta hensynet til en effektiv administrasjon. Det ble vektlagt at hensikten med et botidskrav kun er å sikre en viss tilknytning til folketrygden, og at unntaksadgangen derfor ikke bør være for vidtrekkende, samt at botidskravet for arbeidsavklaringspenger burde samsvare med folketrygdens andre bestemmelser om botidskrav. Departementet foreslo derfor at reglene om unntak skulle reguleres uttømmende i loven.

Arbeid i en overnasjonal organisasjon eller et overnasjonalt organ, som støttes av Norge eller hvor Norge er medlem, skal ikke telle som periode uten medlemskap. Videre foreslo departementet at personer som får rett til arbeidsavklaringspenger etter unntaksbestemmelsene må ha vært medlem ett år før kravet fremsettes. Forslaget innebærer at personer som etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvarende periodene uten medlemskap og som får nedsatt arbeidsevne mens de er medlemmer, eller personer hvor opphold i medlemskapet utgjør mindre enn fem år totalt, får rett til arbeidsavklaringspenger når de på nytt har vært medlemmer i ett år. Det framgår av høringsnotatet at den foreslåtte endringen i § 11-2 innebærer en innstramming av unntaksadgangen sammenliknet med dagens regler.

### 5.2.3 Høringsuttalelsene

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Jussbuss* er de eneste av høringsinstansene som har uttalt seg om de foreslåtte endringene i unntaksadgangen. Begge stiller seg bak forslaget om at bestemmelsen om unntak fra det ordinære botidskravet skal flyttes fra forskrift til loven. *Jussbuss* presiserer at dette forutsetter at det ikke skjer en realitetsendring. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser til at arbeidsavklaringspenger er en ordning som skal bidra til å beholde personer i arbeidslivet, og at en innstramming av unntaksreglene vil kunne innebære at personer ikke får nødvendig bistand til enten å holde seg i, eller komme tilbake til arbeid. De påpeker at det, når det gjelder hensynet til å utforme unntaksbestemmelser mer tilsvarende reglene for uføretrygd, bør ses hen til at dagens bestemmelser er utformet ulikt for å ivareta de to ytelsenes ulike formål. Direktoratet er usikre på om forslaget til ny unntaksbestemmelse vil være mindre kompliserte enn dagens regler og om endringen vil føre til en mer effektiv administrasjon, og uttaler videre:

«Ettersom det ikke finnes et register som viser perioder med medlemskap i Folketrygden må saksbehandlerne som jobber med arbeidsavklaringspenger innhente dokumentasjon som ikke brukes ved behandling av søknader etter dagens regelverk. I saker om uføretrygd benyttes slik dokumentasjon for å beregne stønadens størrelse [...] Det fremstår som unødvendig byrdefullt både for bruker og saksbehandler, dersom dokumentasjon om opphold og trygdetid for flere år tilbake i tid må legges frem i saker om arbeidsavklaringspenger når denne dokumentasjonen ikke er av relevans for beregningen av ytelsens størrelse.»

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om hvilke tilfeller de mener bør være omfattet av unntaksadgangen fra botidskravet.

### 5.2.4 Departementets vurderinger og forslag

Reglene om forutgående medlemskap bør utformes med sikte på at den enkelte skal være i stand til å forutse konsekvensene av opphold i medlemskapet av kortere eller lengre varighet. Videre bør reglene sikre likebehandling. Etter departementets oppfatning ivaretar ikke dagens unntaksbestemmelser disse hensynene i tilstrekkelig grad. Departementet mener at det i mindre grad enn i

dag bør legges opp til skjønnsmessige vurderinger.

I høringsnotatet vektla departementet at unntaksbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger bør tilsvare reglene for uføretrygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at dagens bestemmelser er utformet ulikt for å ivareta de ulike formålene bak ytelsene. Departementet fastholder at unntaksadgangen på arbeidsavklaringspenger bør bringes i samsvar med andre ytelser fra folketrygden, og at det er rimelig å se hen til reglene for uføretrygd. Det vises til sammenhengen mellom de ulike ytelsene fra folketrygden, samt at personkretsen som søker om arbeidsavklaringspenger til en viss grad er den samme som søker uføretrygd. Departementet understreker imidlertid at manglende oppfyllelse av botidskravet for uføretrygd innebærer en varig tap av retten, mens botidskravet for arbeidsavklaringspenger innebærer en ventetid før ytelsen kan innvilges.

Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler at det etter dagens bestemmelser sjelden er behov for å vurdere brukernes medlemskap i folketrygden for en lang periode tilbake i tid, og at dokumentasjon av tidligere medlemskap framstår som unødig byrdefullt ettersom det ikke er av betydning for størrelsen på arbeidsavklaringspengene. De er usikre på om forslaget vil være mindre komplisert og føre til mer effektiv administrasjon. Departementet viser til at det kun vil være behov for å innhente opplysninger om forutgående botid for en lang periode tilbake i tid i saker hvor personen som fremsetter kravet ikke oppfyller det ordinære botidsvilkår. Det antas derfor at behovet for innhenting av opplysninger om medlemskapsperioder vil gjelde en begrenset gruppe.

Departementet viser videre til at også gjeldende unntaksadgang i stor grad er knyttet til tidligere medlemskap i folketrygden. Ved vurdering av om det er rimelig å gi unntak, skal det blant annet ses hen til når stønadstilfellet oppstod, tidligere langvarig tilknytning til folketrygden og om perioder uten medlemskap har vært kortvarige. Departementet mener derfor at det også etter dagens regler vil kunne være behov for å innhente opplysninger om medlemskap tilbake i tid for å foreta en korrekt vurdering av om unntaksadgangen er tilstede. Med den foreslåtte endringen antas dette imidlertid å gjelde noen flere saker enn i dag. Saksbehandlerne vil imidlertid ikke måtte foreta kompliserte, skjønnsmessige vurderinger som i dag. Forslaget innebærer at personer som etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvare periodene uten medlemskap og som får nedsatt arbeidsevne mens de er

medlemmer, eller personer hvor opphold i medlemskapet utgjør mindre enn fem år totalt, får rett til arbeidsavklaringspenger når de på nytt har vært medlemmer i ett år. Personer som har vært yrkesaktive og hatt inntekt vil ha krav på sykepenger i ett år. Departementet legger derfor til grunn at forslaget i høringsnotatet totalt sett ikke vil medføre merarbeid for Arbeids- og velferdsetaten i den enkelte sak. Det påpekes også at etaten uansett vil måtte innhente opplysninger om medlemskapsperioder på et senere tidspunkt dersom personen fremsetter krav om uføretrygd eller alderspensjon. Dette innebærer at det vil bli mindre arbeid for etaten ved senere behandling av krav om uføretrygd og alderspensjon. Departementet opprettholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

Departementet gjør oppmerksom på at det i april 2017 legges fram en lovproposisjon om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser) hvor det er fremmet tilsvarende forslag om endringer i folketrygdloven § 11-2. Sistnevnte forslag innebærer samme endring i unntaksadgangen som her, men det foreslås i tillegg at det ordinære botidskravet heves til fem år og at det ikke gis særlige unntak for personer med flyktningstatus. Forutsatt at Stortinget først fatter vedtak i samsvar med lovproposisjonen om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og lov om supplerende stønad til personar med kort butid i Noreg mv., foreslår departementet ingen endringer i § 11-2 i proposisjonen her.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-2.

## 5.3 Opphold i Norge (§ 11-3)

### 5.3.1 Gjeldende rett

Etter folketrygdloven § 11-3 er det et vilkår for rett til ytelse etter kapittel 11 at medlemmet oppholder seg i Norge. Det er to unntak fra vilkåret om opphold i Norge, som følger av bestemmelsens andre og tredje ledd. Etter andre ledd kan medlemmet oppholde seg i utlandet mens han eller hun får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak, forutsatt at oppholdet er i henhold til aktivitetsplanen. Etter tredje ledd kan medlemmet få arbeidsavklaringspenger i en begrenset periode under opphold i utlandet dersom det kan godgjøres at utenlandsoppholdet er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke

hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll.

Etter gjeldende rett er det ikke et krav til forhåndsgodkjenning fra Arbeids- og velferdsetaten før et opphold i utlandet, og varigheten er ikke begrenset i loven. Arbeids- og velferdsetaten praktiserer vanligvis et krav om forhåndsgodkjenning av utenlandsopphold, og en varighet på inntil fire uker per kalenderår for utenlandsopphold.

### 5.3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å lovfeste forvaltningspraksisen om at det kan gis rett til arbeidsavklaringspenger under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår og at det er et vilkår at utenlandsoppholdet er forhåndsgodkjent av Arbeids- og velferdsetaten.

### 5.3.3 Høringsuttalelsene

Forslaget støttes ikke av *JussBuss* og *NHF*. *JussBuss* mener at forslaget vil stenge helt for skjønnsmessige vurderinger og for tilfeller der det er dokumentert og prekært behov for opphold utover fire uker. De mener at en begrensning på fire uker er for rigid og streng.

### 5.3.4 Departementets vurderinger og forslag

Når man mottar arbeidsavklaringspenger er det en forutsetning av man mottar aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde et arbeid.

Praksis i Arbeids- og velferdsetaten er at utenlandsopphold inntil fire uker vanligvis godkjennes, men lengre perioder kan også godkjennes. Departementet foreslår å lovfeste en grense på utenlandsopphold etter tredje ledd, på inntil fire uker per kalenderår. Det er en forutsetning at utenlandsoppholdet er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll.

Departementet foreslår videre at medlemmet på forhånd må søke Arbeids- og velferdsetaten om godkjenning av utenlandsoppholdet. Dersom etaten ikke godkjenner søknaden om utenlandsoppholdet, er ikke vilkårene for å få utbetalt arbeidsavklaringspenger tilstede i denne perioden.

Det vises til lovforslaget, folketrygdløven § 11-3 tredje ledd.

## 5.4 Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne (§ 11-5)

### 5.4.1 Gjeldende rett

Etter folketrygdløven § 11-5 er det et vilkår for å få rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Ved vurderingen av om det foreligger sykdom, skade eller lyte i lovens forstand, skal det legges til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Det må foreligge en gyldig diagnose i henhold til godkjente klassifiseringssystemer (ICD 10 og ICPC 2), men diagnose alene vil isolert sett være underordnet. Det vesentlige vil være hvilke konsekvenser helsetilstanden har for den enkeltes muligheter i arbeidslivet, til tross for sine helsemessige begrensninger.

Når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, muligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid, se § 11-5 andre ledd.

Det må være en klar årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og medlemmets sykdom, skade eller lyte. For å få rett til arbeidsavklaringspenger trenger ikke sykdommen å være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen, men den må være en vesentlig medvirkende årsak. Dette framgår ikke direkte av lovteksten, men av forarbeidene.

For å få rett til arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten, se folketrygdløven § 11-13 første ledd.

### 5.4.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo å presisere i lovteksten at sykdommen skal være en *vesentlig medvirkende årsak* til den nedsatte arbeidsevnen, se § 11-5 første ledd.

Det ble foreslått at «ønsker» og «interesser» ikke lenger skal være av de momentene som tillegges vekt når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, og at de tas ut av momentlisten i lovteksten.

Det er et krav om at arbeidssøkere skal være mobile både geografisk og med hensyn til bransje i dagpengeordningen og departementet mener også det er rimelig å kreve mobilitet inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Departementet foreslo i høringsnotatet å stramme inn vurderingen av arbeidsmuligheter til én vurdering – slik at det skal vurderes «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid». Formuleringene «muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver» og «arbeidsmuligheter på hjemstedet» ble foreslått fjernet.

Med dette blir momentene det blant annet skal legges ved på i vurderingen av nedsatt arbeidsevne i § 11-5 andre ledd: «helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid».

I forbindelse med den lovtekniske gjennomgangen av kapittel 11, ble det foreslått at regelen om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten for å få rett til arbeidsavklaringspenger flyttes fra dagens § 11-13 første ledd til ny § 11-5 første ledd. Begrunnelsen var å forenkle og skape bedre sammenheng i regelverket.

### 5.4.3 Høringsuttalelsene

Mange av høringsinstansene har uttalt seg om forslagene som berører §§ 11-5 og 11-13 første ledd.

*Sykdom må være en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne*

Forslaget støttes av et lite flertall av de som har uttalt seg. Andre er imot, kritiske eller usikre på konsekvensene av forslaget.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* er usikre på om det er en formulering i loven eller om det er praktiseringen av det eksisterende regelverket på NAV-kontorene, som har betydning for hvem som kommer inn under ordningen. *Unge Funksjonshemmede* er usikre på om de ønsker presisering. De frykter at unge og de som har en psykisk sykdom ikke lenger skal motta arbeidsavklaringspenger.

*Gatejuristen, NTL, UNIO og Oslo kommunes byrådsavdeling* støtter ikke forslaget. Sistnevnte mener forslaget står i strid med reform 2004 om å overføre behandlingsansvaret for rusavhengige til staten. *Velferdsalliansen/EAPN Norway* mener det er uheldig at praksis snevres inn. *NHF* mener det kan føre til at flere folk som har muligheter til å komme i arbeid vil falle utenfor. *Arbeid & Inkludering i NHO Service* mener forslaget ikke vil bidra

til å få flere mennesker med nedsatt arbeidsevne i arbeid. *SAFO* mener en snever avgrensning vil presse ut grupper som er legitime mottakere av ytelsen.

*Sandnes kommune* peker på at forslaget vil ekskludere unge med diffuse helseplager. Arbeidsavklaringspenger gir lite insitament til å arbeide for unge. *NAV Levanger* mener forslaget vil føre til færre unge på ordningen. *Elverum kommune* viser til at Hedmark allerede praktiserer inngangsvilkårene strengere på arbeidsavklaringspenger gjennom et prosjekt, men at de per i dag ikke har dokumentasjon på om utviklingen i utbetaling av økonomisk sosialhjelp har en direkte sammenheng med praktiseringen. *Larvik kommune* viser til at en innskjerping vil kunne føre til at flere får avslag samtidig som de med nedsatt arbeidsevne fortsatt vil ha rett på oppfølging. Konsekvensen vil kunne bli økt press på økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsstønad.

*Advokatforeningen, Finans Norge, NHO, Personskadeforbundet LTN, SpAfo, Spekter, Cerebral Pareseforeningen, LHL og YS* støtter forslaget. *FO* leser forslaget slik at medlemmer som i dag mottar arbeidsavklaringspenger ikke vil oppfylle vilkårene etter endringen og viser til at dersom noen faller utenfor må disse tilbys en tett og forutsigbar oppfølging.

*Nasjonal kompetansetjeneste for sjeldne diagnoser* mener at skade bør inngå i presiseringen, slik at personer med nedsatt arbeidsevne etter en ulykke også har rett til ytelsen. *FFO* ønsker samtidig at det innføres en strengere praksis for unge med rett til arbeidsavklaringspenger med bakgrunn i helsekravet. *Norsk trygdemedisinsk forening* støtter forslaget og viser til at det vil sikre de som har en sykdom ledsaget av et betydelig funksjonstap riktige tiltak. De som ikke tilfredsstiller sykdomskravet vil unngå å komme inn i ordningen, spesielt unge med sosiale og andre ikke-medisinske faktorer.

*Fjerne vurderingsmomentene interesser og ønsker*

Et flertall av høringsinstansene støtter ikke forslaget om å fjerne «interesser og ønsker» fra momentlisten.

*Advokatforeningen* og *YS* støtter forslaget. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslaget, men viser til at det er to vurderinger som gjøres: vurderingen som gjelder inngangen til ordningen og vurderingen som utføres i oppfølgingsarbeidet. Det vises til at arbeidsevnevurderingen benyttes til to vidt forskjellige formål, hhv. vilkårsvurdering og som grunnlag for videre oppfølging. Direktora-

tet peker på at særlig for unge brukere med lite arbeidserfaring kan ønsker og interesser være det eneste holdepunktet for å identifisere mål for oppfølging mot utdanning og arbeidsrettet aktivitet.

*NTL, Personskadeforbundet LTN, RIO, Unge funksjonshemmede og Velferdsalliansen/EAPN Norway* støtter ikke forslaget. *Autismeforeningen* uttaler:

«Å ikke tillegge ønsker og interesser noen avgjørende vekt kan gå mot individuell tilrettelegging i tiltaks- og arbeidsplaner.»

*FO* viser til at mottakers egne interesser og ønsker må vektlegges for å finne effektive, tilpassede tiltak. *FFO* følger ikke departementets argumentasjon for å fjerne disse momentene og mener de bør være med i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. *Gatejuristen* viser til at momentene ikke må undervurderes. De er viktige og handler i stor grad om motivasjon for å komme i arbeid og da er disse momentene viktige for at prosessen skal være vellykket. At momentene tas ut øker sjansen for dårligere tiltak for brukerne, påpeker *LHL*, og mener de må inngå i en totalvurdering. Etter *NKSDs* oppfatning vil momentene være vesentlige for en persons motivasjon til å søke arbeid og vesentlig for personens evne til og mulighet for å bli stående i den jobben vedkommende har klart å skaffe seg.

*NHF* viser til at momentene er fremhevet i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid*, som en sentral verdi som skal prege NAVs arbeid i fremtiden. Det er et sentralt begrep i alt helse- og sosialarbeid, og avgjørende for å få til forandring og lykkes.

#### Arbeidsmuligheter – mobilitetskravet

Flere av høringsinstansene støtter ikke forslaget, eller er kritiske til det.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener kravet til mobilitet er et egnet virkemiddel for ordinære arbeidssøkere, men kan virke uheldig for personer med store utfordringer med å være i ordinært arbeid på grunn av helseproblemer. Direktoratet presiserer at det må benyttes et alminnelig faglig skjønn i utøvelsen av vurderingen. *Gatejuristen* viser til at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse og vurderingen ikke bør være like streng som etter folketrygdløven § 12-7 tredje ledd.

*Advokatforeningen* er kritiske til formuleringen og mener den kan gi svært ulik praksis på grunn av skjønnsrommet den åpner for. De etterlyser en

mer konkret formulering for å unngå forskjellsbehandling og uheldig skjønnsutøvelse, og uttaler:

«Man kan tenke seg at det her blant annet bør skille mellom mottakere av arbeidsavklaringspenger som skal tilbake til en jobb de tidligere har vært i, men hvor sykdom, skade eller lyte har medført at de har behov for medisinsk behandling eller annen oppfølging utover sykepengeperioden, og arbeidstakere som ikke har en konkret jobbsituasjon å vende tilbake til.»

Å sidestille mobilitetskravet for personer på arbeidsavklaringspenger og dagpenger viser ikke tilstrekkelig forståelse for at helsesituasjon kan gi vesentlige utfordringer for reisevei, behandling og tilretteleggingsmuligheter med å praktisere dette kravet likt, uttaler *Akademikerne i NAV*. *Unge funksjonshemmede, YS og LHL* påpeker at vurderingen ikke må praktiseres som for dagpenger. Sistnevnte støtter lovforslaget under forutsetning av at helseutfordringene tas hensyn til for arbeidsavklaringspenger.

*Autismeforeningen og SpAfo* støtter ikke forslaget. *Gatejuristen* mener dagens mobilitetskrav er tilstrekkelig. *Jussformidlingen* mener hjemstedet bør nevnes eksplisitt i lovteksten, slik at det kan fungere som et slags utgangspunkt for rimelighetsvurderingen. *UNIO og Nasjonal kompetanse-tjeneste for sjeldne diagnoser* støtter ikke krav om mobilitet for personer med kronisk sykdom og/eller funksjonsnedsettelse. *RIO* har ingen innsigelser til forslaget om mobilitet. De poengterer imidlertid at man må ha et helhetlig perspektiv på brukeren, og at kravet om mobilitet må være rimelig sett ut fra både familieperspektiv, helseperspektiv, et sosialt perspektiv og fra et utdannings- og/eller arbeidsperspektiv.

#### Flytte vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten

Forslaget støttes av *Arbeids- og velferdsdirektoratet*. *Akademikerne i NAV* mener sammenslåingen vil gi utfordringer for saksbehandlingen og organiseringen i Arbeids- og velferdsetaten. Den gjeldende organiseringen mellom de to førsteinstansene i etaten, er at vurderingen av «nedsatt arbeidsevne» og § 11-5-vedtaket fattes av NAV lokalt, som sender sin innstilling til NAV Arbeid og ytelse, som deretter fatter § 11-13-vedtaket om arbeidsavklaringspengene. Høringsinstansen er bekymret for at sammenslåingen av bestemmelsene vil medføre en endring i denne todelte kompetanseinndelingen, som vil gi etaten utfor-

dringer i saksbehandlingen av arbeidsavklaringspengene.

#### 5.4.4 Departementets vurderinger og forslag

*Sykdom må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen*

Departementet foreslår å presisere gjeldende rett om årsakskravet for rett til arbeidsavklaringspenger i § 11-5 første ledd. Det gjøres ved å ta inn en formulering om vesentlighetslæren fra forarbeidene (Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)* side 19 punkt 4.4.4.4): sykdom, skade eller lyte «må være en vesentlig medvirkende årsak» til den nedsatte arbeidsevnen.

Kravet til vesentlighet er mildere enn kravet til hovedårsak. For å få rett til sykepenger er det et vilkår at funksjonsnedsettelsen klart skyldes sykdom eller skade. For uføretrygd er det et vilkår at den medisinske lidelsen har medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen.

Departementet ønsker å beholde en mildere årsakssammenheng for rett til arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspenger skal gis til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt som følge av sykdom, skade eller lyte, og det skal være en årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblemene. Det er imidlertid ikke et krav at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen, men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak. Andre årsaker vil kunne bekrefte eller forsterke behovet for bistand, men de kan ikke alene være utslagsgivende.

Høringsinstansene som ikke støtter eller er kritiske til ordlydspresiseringen er bekymret for at noen grupper som burde fått ytelsen (unge, rusmisbrukere og hjemmeværende mødre) kan stenges ute fra ordningen. Den foreslåtte presiseringen er en presisering av gjeldende rett og vil følgelig ikke stenge personer som fyller vilkårene ute fra ordningen

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av at arbeidsavklaringspenger er, og skal være, en helserelatert ytelse. Kravet er at sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Dersom den nedsatte arbeidsevnen ikke i vesentlig grad skyldes helserelaterte forhold, som for

eksempel mestringsproblemer, arbeidsledighet, økonomiske eller sosiale problemer, gis det ikke rett til arbeidsavklaringspenger.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-5 første ledd.

*Fjerne vurderingsmomentene interesser og ønsker*

Departementet foreslår å fjerne «interesser og ønsker» fra listen av momenter i vurderingen av nedsatt arbeidsevne i § 11-5 andre ledd.

Departementet viser til at disse momentene i dag kommer inn i to vurderinger i forbindelse med behandling av arbeidsavklaringspenger. Det første tilfellet er i vurderingen av nedsatt arbeidsevne, som gjelder inngangen til ordningen. I vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt etter § 11-5, mener departementet at den enkeltes interesser og ønsker ikke er relevant å ta hensyn til i vurderingen av rett til ytelsen. Dette er viktig for å spisse vurderingen av nedsatt arbeidsevne mer mot de helserelaterte årsakene. Videre mener departementet at det vil lette saksbehandlingen å fjerne disse vurderingstemaene, samt gjøre det enklere for medlemmet å forstå hvilke momenter det er relevant å legge vekt på i vurderingen av nedsatt arbeidsevne.

Det andre tilfellet er i forbindelse med oppfølgingsarbeidet hjemlet i NAV-loven § 14 a. I oppfølgingsarbeidet mener departementet at det er riktig å vektlegge interesser og ønsker. I vurderingen av hvilken arbeidsrettet bistand som skal gis er motivasjon avgjørende for å oppnå overgang til arbeid. Om medlemmet medvirker og motiveres til selv å ta ansvar for eget kvalifiseringsløp, vil han eller hun samtidig også settes bedre i stand til å mobilisere egne ressurser for å komme i eller tilbake til arbeid

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-5 andre ledd.

*Arbeidsmuligheter – mobilitetskravet*

Departementet foreslår at det ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt skal stilles krav til økt mobilitet. Departementet foreslår å samle de tre vurderingene av arbeidsmuligheter i § 11-5 andre ledd til én vurdering; «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.»

Flere av høringsinstansene peker på at det må tas høyde for helsetilstanden til de som mottar arbeidsavklaringspenger, samt at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. De peker videre på at vurderingen ikke bør praktiseres like strengt som for dagpenger og uføretrygd.

For dagpenger er vurderingen av arbeidsmuligheter svært streng, se folketrygdloven § 4-5 hvor det stilles krav om at medlemmet må være reell arbeidssøker og blant annet må være villig til å ta arbeid hvor som helst i Norge. Ved uføretrygd skal det i vurderingen av om et behandlingstiltak eller et arbeidsrettet tiltak er hensiktsmessig, også legges vekt på om vedkommende kan få arbeid dersom han eller hun pendler eller flytter, se folketrygdloven § 12-5 andre ledd andre punktum.

Departementet mener at det i vurderingen av rett til arbeidsavklaringspenger skal skje en konkret rimelighetsvurdering av de arbeidsmulighetene som vedkommende har. I vurderingen skal det tas utgangspunkt i bostedet til medlemmet, eventuelt hvor medlemmet har sitt senter for livsinteresser, som der hvor en partner, barn eller andre nære pårørende bor. Hvis medlemmet skal tilbake til et arbeidsforhold etter medisinsk behandling, vil arbeidsstedet også være naturlig å ta utgangspunkt i. Når en person ikke har et konkret arbeidsforhold å vende tilbake til, vil det være naturlig å gjøre en bredere vurdering av hvilke arbeidsmuligheter som finnes.

Fordi arbeidsavklaringspenger er en helsere-latert ytelse, skal den enkeltes helse og utfordringer som sykdommen medfører tas hensyn til i vurderingen om hvor det anses rimelig at medlemmet tar arbeid. I høringsrunden nevnes særlig kronisk syke og mennesker med psykiske lidelser og andre, hvor pendling vil bli en tilleggsbelastning med ustabilitet og uforutsigbarhet.

Departementet legger til grunn at sykdom, skade og lyte, og konsekvensene dette har for den enkelte, skal tas hensyn til i vurderingen av hvilke forutsetninger personen har til å flytte på seg eller pendle.

Departementet har vurdert *Advokatforeningens* innsigelse til den foreslåtte rimelighetsvurderingen. Advokatforeningen trekker fram at vurderingen kan gi svært ulik praksis på grunn av skjønnsrommet den åpner for.

Spørsmålet er om en mer konkret formulering vil kunne avhjelpe en mulig urimelig forskjellsbehandling og uheldig skjønnsutøvelse når mobilitetskravet skal praktiseres. Departementet har kommet til at formuleringen beholdes som foreslått. En rimelighetsvurdering av hvordan mobilitetskravet skal praktiseres for de ulike målgruppene vil ivareta de ulike behovene på en bedre måte enn ved en uttømmende regulering i loven.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-5 andre ledd.

#### *Flytte vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten*

Departementet foreslår å flytte vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten for å få rett til arbeidsavklaringspenger fra gjeldende § 11-13 første ledd til § 11-5 første ledd. Formålet er å få klarere fram hvilke vilkår som utløser rett til arbeidsavklaringspenger, og dette gjøres for å forenkle og skape bedre sammenheng i regelverket. Av ny § 11-5 vil det framgå at det et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten, og at sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-5 første ledd.

## **5.5 Aktivitetsplikt, meldeplikt og oppfølging (§§ 11-7–11-10/§ 11-30)**

### **5.5.1 Gjeldende rett**

Aktivitetsplikten for mottakere av arbeidsavklaringspenger framgår i hovedsak av folketrygdloven § 11-8. Det er et vilkår at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Medlemmet skal medvirke ved utarbeidelse av aktivitetsplanen, og kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå. Ved behov skal aktivitetsplanen endres.

Brudd på aktivitetsplikten kan etter gjeldende rett gi grunnlag for to reaksjonsformer. Etter folketrygdloven § 11-9 faller arbeidsavklaringspengene bort ved fravær fra den fastsatte aktiviteten. Fravær på inntil én dag per meldeperiode fører likevel ikke til reduksjon. Har mottakeren mer enn én dags fravær i samme meldeperiode, reduseres arbeidsavklaringspengene for alle meldte fraværsdager i den aktuelle meldeperioden. Fravær utover én dag per meldeperiode som skyldes sterke velferdsgrunner eller sykdom/skade, fører imidlertid ikke til at ytelsen reduseres. Fraværsgrunnen må dokumenteres.

Brudd på vilkåret om å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid kan også gi grunnlag for reaksjon i form av stans/oppør av arbeidsavklaringspengene med hjemmel i folketrygdloven § 11-8. Arbeidsavklaringspengene kan stanses ved brudd på aktivitetsplikten og videre rett til ytelsen kan opphøre hvis bruddet er omfattende. Det er ikke lovfestet når og i hvilke tilfeller et brudd på aktivitetsplikten gir grunnlag for stans/oppør av



ytelsen. Praksis framgår av rundskrivet til bestemmelsen.

Foruten den generelle aktivitetsplikten i § 11-8, har mottakere av arbeidsavklaringspenger også meldeplikt, se folketrygdloven § 11-7. Meldeplikten innebærer at mottakeren må melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag og gi opplysninger som har betydning for retten til arbeidsavklaringspenger. Dersom mottakeren bryter meldeplikten gjennom å unnlate å melde seg på fastsatt dag, faller retten til arbeidsavklaringspenger bort fra og med den dagen medlemmet skulle ha meldt seg og inntil han eller hun melder seg på nytt. Hvis mottakeren har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg, skal ytelsene etterbetales.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger har også en opplysningsplikt, på lik linje med andre som mottar ytelse fra folketrygden, se folketrygdloven § 21-3 første ledd. Opplysningsplikten pålegger mottakeren å gi opplysninger og underrette Arbeids- og velferdsetaten om endringer i forhold som er avgjørende for retten til ytelsen eller ytelsens størrelse. Dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å gi slike opplysninger, kan etaten avslå en søknad eller holde tilbake eller stanse en løpende ytelse, se folketrygdloven § 21-7 bokstav c.

### 5.5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre en ny reaksjonsbestemmelse i folketrygdloven kapittel 11, som kommer til anvendelse ved brudd på nærmere bestemte plikter. Det ble foreslått at reaksjonsbestemmelsen skal komme i tillegg til eksisterende reaksjonsbestemmelser for arbeidsavklaringspenger og i folketrygdloven for øvrig. Departementet foreslo at reaksjonen utformes som en reduksjon i arbeidsavklaringspengene som ilegges mottakeren ved brudd på nærmere bestemte plikter. Departementet foreslo at bestemmelser om hvilke pliktbrudd som skal føre til reduksjon, vilkår for reduksjon og størrelsen på reduksjonen, fastsettes i forskrift.

I høringsnotatet foreslo departementet at den beløpsmessige størrelsen på reduksjonen skal tilsvare én dags ytelse, inkludert eventuelt barnetillegg. Hvor mye reduksjonen utgjør i hvert enkelt tilfelle avhenger derfor av størrelsen på mottakerens ytelse, se folketrygdloven § 11-16. Dersom en mottaker mottar minsteytelse uten barnetillegg, utgjør én dags reduksjon 712 kroner gitt gjeldende grunnbeløp fra 1. mai 2016 (92 576 kroner). For øvrig ble det i høringsnotatet presisert at

dersom en mottaker ilegges reduksjon, skal vedkommende anses som mottaker av arbeidsavklaringspenger med tilhørende rettigheter og plikter i perioden hvor ytelsen ikke kommer til utbetaling. Det ble også presisert at en eventuell reduksjon ikke skal påvirke utbetalingen av midlertidig uførepensjon til personer som mottar dette i kombinasjon med arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder også uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon som er innvilget før 1. januar 2015, som er beregnet etter særskilte overgangsregler.

Videre foreslo departementet at tre typer konkrete brudd på nærmere bestemte plikter skal kunne føre til én dags reduksjon av arbeidsavklaringspengene:

1. Ytelsen skal reduseres dersom medlemmet ikke møter til en konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling.
2. Ytelsen skal reduseres dersom medlemmet ikke møter som avtalt på et arbeidsrettet tiltak eller til behandling.
3. Ytelsen skal reduseres dersom medlemmet ikke gir opplysninger eller leverer de dokumenter som etaten krever framlagt i medhold av folketrygdloven § 21-3.

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre enkelte begrensninger på muligheten for å ilegge reduksjon. Det ble foreslått at reduksjon kun kan ilegges dersom mottakeren uten rimelig grunn unnlater å oppfylle de nærmere bestemte pliktene. Forslaget innebærer at dersom mottakeren hadde rimelig grunn, for eksempel ved barns sykdom, skal det ikke ilegges reduksjon. I denne forbindelse ble det også foreslått at mottakeren skal kunne orientere om bakgrunnen for eventuell manglende gjennomføring ved utfylling av meldeskort. Videre ble det foreslått at reduksjon ikke kan ilegges senere enn tre måneder etter pliktbruddet.

For å understøtte målet om en mer umiddelbar og effektiv reaksjonsmulighet, og for å sørge for at reduksjonen kan ilegges rimelig raskt etter pliktbruddet, foreslo departementet at det ikke skal stilles krav om forhåndsvarsling i tråd med forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c. Departementet foreslo at et vedtak om reduksjon unntas Trygderettens overprøvingskompetanse, og at klageadgangen derfor begrenses til det nærmeste overordnede organ, i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Foruten forslaget om å innføre en ny reaksjonsbestemmelse, ble det i høringsnotatet foreslått enkelte mindre endringer i de eksisterende bestemmelsene i gjeldende §§ 11-7 til 11-9 om

aktivitetsplikt, fravær fra fastsatt aktivitet og meldeplikt. For å synliggjøre aktivitetsplikten ble det foreslått å innta plikten i overskriften i ny § 11-7. Departementet foreslo også å ta innholdet fra §§ 5 og 6 i forskrift om arbeidsavklaringspenger inn i loven, slik at det framgår at dersom medlemmet har gjentatte brudd på aktivitets- eller meldeplikten, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fortsatt oppfyller vilkårene for ytelsen.

I bestemmelsen om meldeplikt (dagens § 11-7, ny § 11-10) ble det foreslått å ta ut ordlyden «rimelig grunn» og erstatte denne med en presisering om at ytelsen ikke skal stanses dersom medlemmet uforutsett ble forhindret fra å sende inn meldekort og ikke kunne melde seg på alternativ måte innen fristen.

### 5.5.3 Høringsuttalelsene

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg støtter departementets forslag om å innføre en mildere og mer umiddelbar reaksjon som kan ilegges mottakeren ved brudd på nærmere bestemte plikter. Høringsinstansene som støtter forslaget inkluderer *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Rådet for Psykisk helse, Jussformidlingen, Trondheim kommune, SpAfo, Oslo kommune, Virke, Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, LHL, NHO, NAV Levanger, FFO, Finans Norge og RIO*. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget er uttalt positive til prinsippet om mildere og mer umiddelbare reaksjoner ved brudd på plikter framfor sjeldne og alvorlige reaksjoner. Det understrekes blant annet at mildere reaksjoner vil legge til rette bedre brukermøter. Høringsinstansene er generelt også positive til at det skal skje en rimelighetsvurdering ved vurderingen om mottakeren skal ilegges reduksjon, og viktigheten av at det er rom for skjønnsvurderinger i hvert enkelt tilfelle framheves.

Høringsinstansene som går direkte imot forslaget er *Norsk forening for psykisk helsearbeid, SAFO, NHF, Velferdsalliansen, Gatejuristen og NTL*. Disse høringsinstansene uttaler blant annet at forslaget fremstår som en straffeliknende reaksjon og at man i stedet bør vektlegge tettere oppfølging og motiverende tiltak. Andre høringsinstanser framhever også viktigheten av tett oppfølging og at dette er en forutsetning for å håndheve aktivitetsplikten tydeligere. Enkelte av høringsinstansene som går imot forslaget skriver at reduksjon av arbeidsavklaringspengene tilsvarende én dags ytelse vil være et økonomisk inngripende tiltak overfor personer med lav inntekt. En del

høringsinstanser er også kritiske til forslaget om at det ikke skal stilles krav om forhåndsvarsling i forkant av vedtak om reduksjon og at vedtaket skal unntas Trygderettens overprøvningskompetanse. Disse høringsinstansene skriver at dette vil svekke rettssikkerheten til den enkelte mottakeren.

De fleste høringsinstansene hadde ikke merknader til forslagene om mindre endringer i bestemmelsene om aktivitetsplikt, fravær fra fastsatt aktivitet og meldeplikt i ny §§ 11-7, 11-8 og 11-10. *Jussbuss* skriver at de er tvilende til forslaget om å ta ut ordlyden «rimelig grunn» i bestemmelsen om meldeplikt og erstatte denne med en presisering om at ytelsen ikke skal stanses dersom medlemmet uforutsett ble forhindret fra å sende inn meldekort og ikke kunne melde seg på alternativ måte innen fristen. Organisasjonen uttaler at dette kan føre til en strengere praksis med mindre rom for skjønnsvurderinger. *Kreftforeningen* uttaler at sykdom må være gyldig grunn for ikke å sende meldekort.

### 5.5.4 Departementets vurderinger og forslag

*Om behovet for og forslaget om en ny reaksjon ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter*

Brudd på aktivitetsplikten får i dag ofte ikke konsekvenser for mottakeren av arbeidsavklaringspenger før det foreligger gjentatte og mer omfattende brudd. Mulige årsaker kan være at NAV-veilederne oppfatter de tilgjengelige reaksjonene som svært inngripende i forhold til det enkelte bruddet på aktivitetsplikten, og at en eventuell reaksjonsileggelse anses som administrativt krevende å gjennomføre. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.2.

Departementet vil tilrettelegge for et mer nyansert reaksjonssystem som blant annet skal styrke ordningens aktivitetsplikt. Hensikten er å innføre muligheten for mildere og mer umiddelbare reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten og andre plikter i ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en ny bestemmelse i folketrygdloven kapittel 11 som gir muligheten for å legge en mildere og mer umiddelbar reaksjon ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter. Reaksjonen skal komme i tillegg til allerede eksisterende reaksjonsmidler, slik at øvrige lovbestemmelser om mottakernes plikter og konsekvenser av brudd på disse ikke berøres. Etter departementets vurdering er det avgjørende at det fortsatt

eksisterer reaksjoner av mer alvorlig karakter som kan anvendes ved mer omfattende pliktbrudd. Det vises til Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, hvor det ble varslet at Regjeringen vil vurdere å etablere en mulighet for raske og relativt milde reaksjoner, spesielt i tilfeller der stans av ytelsen kan oppfattes som en for streng reaksjon.

Departementet foreslår at reaksjonen utformes som en reduksjon i arbeidsavklaringspengene ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter. Ved at reaksjonen utformes som en beløpsmessig reduksjon, og ikke som en stans eller tidsbegrenset bortfall av ytelsen, sikrer man forutberegnelighet både for mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten. I perioden hvor arbeidsavklaringspengene ikke kommer til utbetaling, skal medlemmet som får reduksjonen fortsatt anses som mottaker av arbeidsavklaringspenge med tilhørende rettigheter og plikter. Departementet presiserer at den foreslåtte reaksjonen ikke vil gjelde for personer som mottar arbeidsavklaringspenge som arbeidssøker (i ventetid på arbeid). I slike tilfeller gjelder egne bestemmelser om reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten, som også gjelder for dagpengemottakere.

Departementet vil understreke at forslaget om en ny reaksjonsbestemmelse for arbeidsavklaringspenge ikke har som hensikt å svekke Arbeids- og velferdsetatens oppfølgings- og motivasjonsarbeid overfor mottakere av ytelsen. Tett oppfølging og et godt endrings- og motivasjonsarbeid er sentrale virkemidler i avklaringsprosessen. Departementet vil bemerke at en slik reaksjon må anses som relativt mild og lite inngripende sammenliknet med en stans av ytelsen, som i ytterste konsekvens kan være utfallet etter dagens regelverk. Sammenliknet med reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten i andre ordninger, fremstår reduksjon tilsvarende én dags ytelse som en relativt mild reaksjon, også når man inkluderer eventuelt barnetillegg. Det vises blant annet til at mottakere av dagpenger og overgangsstønad risikerer bortfall (sanksjon) av ytelsen i hhv. fire til tolv uker og én måned dersom slike mottakere uten rimelig grunn ikke møter som avtalt til time på NAV-kontoret. Reduksjon i størrelsesorden én dags ytelse vil være enkel å forstå for mottaker og enkel å kommunisere for Arbeids- og velferdsetaten. Samtidig har departementet vurdert behovet for en noe større reduksjon, men kommet fram til at en reduksjon i størrelsesorden flere dager, eventuelt uker, vil kunne bidra til å svekke intensjonen ved forslaget.

Departementet foreslår at størrelsen på reduksjonen ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter skal tilsvare én dags ytelse. Reduksjonen skal utmåles som den individuelt bestemte dagsatsen til den enkelte mottaker, inkludert eventuelt barnetillegg, slik at kronebeløpet avhenger av størrelsen på mottakerens ytelse. Dette sikrer at mottakere med en lavere ytelse ikke rammes urimelig hardt sammenliknet med dem som mottar en høyere ytelse. Etter departementets vurdering er det nødvendig å få erfaringer med bruken av reduksjonen, før det eventuelt vurderes å øke størrelsen på reduksjonen. Av hensyn til eventuelle senere behov for å øke reduksjonen, foreslår departementet at bestemmelsen om reduksjonens størrelse plasseres i forskrift.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-9 første og tredje ledd.

#### *Hvilke brudd på aktivitetsplikten skal gi grunnlag for reduksjon*

Etter departementets vurdering er det flere hensyn som taler for en nærmere regulering av hvilke pliktbrudd som skal gi grunnlag for reduksjon. Dette sikrer blant annet forutberegnelighet for mottaker og gir et tydeligere regelverk å håndheve for saksbehandler/veileder. I tillegg vil det bidra til å skape et tydeligere skille mellom hvilke pliktbrudd som skal gi grunnlag for reduksjon etter lovforslaget, og hvilke brudd som skal gi grunnlag for stans/oppør av ytelsen etter øvrige bestemmelser. Stans/oppør av ytelsen vil være en korrekt reaksjon på gjentatte pliktbrudd eller generelle begrensinger i forhold til plikten om å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid, mens reduksjon av ytelsen tilsvarende én dag vil være en korrekt reaksjon ved brudd på aktivitetsplikten i forhold til en konkret og pålagt aktivitet.

Departementet foreslår tre konkrete pliktbrudd som skal kunne føre til én dags reduksjon av ytelsen. Forslaget omfatter manglende oppmøte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten, manglende oppmøte på arbeidsrettet tiltak eller behandling, og manglende innsending av etterspurt dokumentasjon. Etter departementets vurdering vil muligheten for å ilegge reduksjon være betinget av at Arbeids- og velferdsetaten har pålagt mottakeren å gjennomføre en av disse aktivitetene på en gitt dag eller innen en gitt frist. Dersom mottakeren er innkalt til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten eller er bedt om å sende inn opplysninger eller dokumenter til etaten, vil pålegget i alle tilfeller være knyttet opp til en konkret dag eller en konkret frist. Manglende

etterlevelse av én av disse to påleggene vil derfor kunne gi grunnlag for reduksjon.

Fravær fra et arbeidsrettet tiltak eller behandlingsopplegg vil kunne gi grunnlag for reduksjon, men bare hvis Arbeids- og velferdsetaten har pålagt mottakeren å møte på en konkret tiltaksdag eller behandlingstime, for eksempel på den konkrete dagen for oppstart av et tiltak eller en behandlingstime hos spesialist. Det vil være opp til den enkelte NAV-veileder å foreta en skjønsmessig vurdering av når det er hensiktsmessig å pålegge mottaker å møte på en konkret tiltaksdag eller behandlingstime. Reaksjoner ved øvrig og eventuelt suksessivt fravær fra et pågående arbeidsrettet tiltak eller behandlingsopplegg skal, som i dag, vurderes etter egne bestemmelser, se lovforslagets § 11-7, gjeldende § 11-9. For øvrig legger departementet til grunn at nærmere retningslinjer om forholdet mellom de ulike reaksjonene ved brudd på aktivitetsplikten for arbeidsavklaringspenger, vil kunne framgå av rundskrivet til de enkelte bestemmelsene.

Departementet foreslår at de tre ovennevnte tilfellene av pliktbrudd skal kunne føre til reduksjon tilsvarende én dags ytelse. Av hensyn til senere behov for å utvide bestemmelsen med ytterligere plikter og tilfeller av brudd på disse, foreslår departementet at bestemmelsen om hvilke tilfeller som skal gi grunnlag for reduksjon fastsettes i forskrift.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-9 første og tredje ledd.

#### *Rimelighetsvurderingen*

Det kan være flere og rimelige grunner til at en mottaker ikke gjennomfører en aktuell aktivitet som avtalt. Av hensyn til dette mener departementet at det bør være en rimelighetsvurdering i forbindelse med et eventuelt vedtak om reduksjon, det vil si at en slik reduksjon kun kan ilegges dersom mottakeren uten rimelig grunn unnlot å gjennomføre den pålagte aktiviteten. Etter departementets syn vil en vurdering av hva som er rimelig grunn avgjøres etter en helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Etter departementets vurdering er det lite ønskelig med en tydeliggjøring i lov eller forskrift over hva som skal utgjøre rimelig grunn, både fordi det vil være krevende å utforme en uttømmende liste over rimelighetsgrunner, og det vil begrense NAV-veileders skjønsmessige handlingsrom.

Mottakeren skal kunne orientere om bakgrunnen for manglende gjennomføring av den aktuelle aktiviteten/ fraværet via elektroniske kanaler.

Departementet har merket seg innspillene fra *Arbeids- og velferdsdirektoratet* og *Justis- og beredskapsdepartementet*, som stiller spørsmål ved forslaget til lovtekst og forslaget om å plassere rimelighetsvurderingen i forskrift. Departementet er enig i at det vil kunne skape større tydelighet for begge parter dersom rimelighetsvurderingen plasseres i lovteksten og ikke i forskriftsbestemmelsen. I tråd med dette er forslag til lovtekst justert.

#### *Saksbehandling*

Departementet bemerker at i enkelte tilfeller kan det gå noe tid fra når pliktbruddet finner sted til tidspunktet Arbeids- og velferdsetaten får opplysninger om forholdet. Hensynet til forutberegnelighet og til å kunne innrette seg tilsier at det ikke bør gå for lang tid mellom bruddet og når reduksjonen skjer. Tidsfristen for etterbetaling av en ytelse som gis per dag eller måned er tre måneder, se folketrygdloven § 22-13 tredje ledd. Tilsvarende foreslår departementet at reduksjon ikke skal kunne ilegges for forhold lenger tilbake i tid enn tre måneder. I dette ligger det samtidig en oppfordring til etaten om å følge opp medlemmet med jevne mellomrom. Foreldelsesfristen begynner å løpe fra dagen pliktbruddet skjedde.

Som omtalt er intensjonen ved departementets forslag blant annet behovet for en reaksjon som kan inntreffe rimelig umiddelbart etter at det foreligger et pliktbrudd og som ikke er for administrativt krevende å forvalte. Etter departementets vurdering taler disse hensynene, og reaksjonens relativt sett lite økonomisk inngripende karakter, for at det legges til rette for en noe enklere og mer effektiv saksbehandlingsprosess. Departementet foreslår at det ikke stilles krav om forhåndsvarsling og at vedtaket unntas Trygderettens overprøvningskompetanse.

Paragraf 17 i forskrift om arbeidsavklaringspenger er omskrevet og tatt inn i lovforslaget § 11-30. Bestemmelsen hjemler en adgang til å fra-vike kravet om underretning om vedtak etter forvaltningsloven § 27 første ledd. Dette er en sentral saksbehandlingsbestemmelse som departementet mener må stå i loven.

Departementet bemerker at forslaget om å unnlate forhåndsvarsling ikke innebærer at en mottaker kan ilegges én dags reduksjon ved pliktbrudd uten at vedkommende har fått kjennskap til dette i forkant av et eventuelt vedtak om reduksjon. I tråd med forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, skal mottakeren sikres kjennskap til at reduksjon kan ilegges ved brudd på nærmere

bestemte plikter i rimelig tid i forkant av den aktuelle aktiviteten. Som Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker i sitt høringssvar, vil etaten sørge for at mottakeren får slik informasjon på riktig tidspunkt. En slik orientering kan gis i innkallingen til en konferanse med Arbeids- og velferdsetaten eller til en konkret tiltaksdag, og i brev fra etaten hvor dokumenter og opplysninger etterspørres. Videre kan orienteringen gis i det årlige vedtaksbrevet fra etaten. Dersom mottakeren på forhånd ikke er gjort kjent med at ytelsen kan reduseres ved manglende etterlevelse av en bestemt plikt, vil det ikke være grunnlag for å ilegge reduksjon. Etter departementets vurdering vil disse forholdene samlet sett ivareta rettsikkerheten til den enkelte på en tilfredsstillende måte.

Selv om et vedtak om reduksjon unntas fra Trygderettens overprøvingskompetanse, vil reduksjonen kunne klages på etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, som innebærer klage til det nærmeste overordnede organ (NAV Klageinstans). Etter departementets vurdering vil en slik klageadgang i tilstrekkelig grad ivareta rettsikkerheten til den enkelte.

Departementet foreslår at forhåndsvarsling ved manglende etterlevelse av pliktene som følger av forslaget til § 11-9, kan unnlates dersom medlemmet på forhånd er orientert om konsekvensene ved eventuell manglende etterlevelse. Departementet foreslår også at vedtak om reduksjon etter forslaget til § 11-9, unntas Trygderettens overprøvingskompetanse.

Det vises til lovforslaget, folketrygdløven § 11-9 og folketrygdløven § 11-30 andre ledd.

*Øvrige endringer i bestemmelsene om aktivitetsplikt, fravær fra fastsatt aktivitet og meldeplikt*

Departementet bemerker at de foreslåtte endringene i bestemmelsene om aktivitetsplikt, fravær fra fastsatt aktivitet og meldeplikt i hovedsak er språklige endringer og presisering og videreføring av gjeldende praksis. Departementet vil videreføre formuleringen rimelig grunn i lovteksten, se ny § 11-10 andre ledd andre punktum. Departementet vil understreke at det skal være en streng vurdering av hva som kan anses som rimelig grunn. Det skal legges vekt på om medlemmet hadde mulighet til å forutse situasjonen og at han eller hun var forhindret fra å sende inn meldekort.

For å synliggjøre aktivitetsplikten foreslår departementet at plikten tas inn i bestemmelsens overskrift, se forslag til ny § 11-7. For å synliggjøre konsekvenser av fravær fra fastsatt aktivitet, foreslår departementet at gjeldende §§ 5 og 6 i for-

skrift om arbeidsavklaringspenger tas inn i loven, slik at det tydeliggjøres i lovbestemmelsen at Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere om medlemmet fortsatt oppfyller vilkårene for ytelsen ved gjentatte fravær, se forslag til § 11-8 fjerde ledd.

Det vises til lovforslaget, folketrygdløven §§ 11-7, 11-8 og 11-10.

## 5.6 Oppfølging (§ 11-11)

### 5.6.1 Gjeldende rett

Det framgår av folketrygdløven § 11-11 at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, og at det i forbindelse med innvilgelse av arbeidsavklaringspenger skal avtales individuelle oppfølgings-tidspunkter. Det er fastsatt i forskrift om arbeidsavklaringspenger § 4 at det skal være minst ett oppfølgings-tidspunkt mellom veilederen og mottakeren i året.

Formålet med Arbeids- og velferdsetatens oppfølging er å sikre at mottakeren får nødvendig bistand og oppfølging for å komme i arbeid, å kontrollere at mottakeren følger opp sine forpliktelser, og å vurdere om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt

### 5.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslås det å fastsette individuelle oppfølgings-tidspunkter ved innvilgelsen av ytelsen. Det foreslås en endring i § 11-11 slik at det framgår at mottakeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

### 5.6.3 Høringsuttalelsene

De fleste høringsinstansene understreker behovet for tett oppfølging. Flere høringsinstanser påpeker og kritiserer at det i høringsnotatet ikke er foreslått større endringer i oppfølgingsarbeidet. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* uttaler blant annet:

«Høringen inneholder lite konkrete forslag om hvordan det skal skapes rom for tettere oppfølging utover at det innledningsvis pekes på at man på sikt vil få mer tid til slike oppgaver dersom man lykkes med å redusere antall mottakere av AAP. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener tett og individuell oppfølging er en forutsetning for å lykkes. For å skape rom for økt oppfølging er det nødvendig å effektivisere

dagens arbeidsprosesser. I tillegg vil det kunne være behov for å styrke bemanningen i Arbeids- og velferdsetaten.»

LO peker på at det er lite i høringsnotatet som viser til en mer kraftfull satsing på inkludering i arbeidsmarkedet, gjennom en mer omfattende bruk av kvalifiserte arbeidsmarkedstiltak, satsing på kompetanseheving og adekvate behandlingstilbud. Dette er noe LO lenge har etterlyst og uttrykker at de konkrete forslagene hva gjelder individuell oppfølging er sparsomme. FO uttaler at de er kritiske til at departementet ikke foreslår noen konkrete tiltak eller ressurser for å få til en mer målrettet oppfølging. Spørsmålet om finansiering og oppfølgingsressurser tas opp av flere høringsinstanser deriblant *Fjell kommune, Trondheim kommune, Spekter og SpAfo*.

Flere høringsinstanser, deriblant *Den norske legeförening, FFO, NHF, Krefstforeningen, Stavanger kommune* og *LHL* mener at det bør stilles krav om hyppigere oppfølging. Det foreslås konkret mellom to og fire oppfølgingspunkter i året.

NHO støtter forslaget om målrettet oppfølging, og peker på at dette kan øke sannsynligheten for varig arbeid. NHO ønsker at det gis tilstrekkelig frihet til hvert enkelt NAV-kontor for å vurdere en hensiktsmessig oppfølging i den enkelte sak. Unio støtter forslaget om at brukerne skal få tettere oppfølging ved fastsettelse av mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter, som gir mer effektiv bruk av oppfølgingsressursene. Unio uttaler at det i større grad må være fokus på innholdet, kvaliteten og omfanget på oppfølgingen. *Finans Norge* støtter forslagene om tettere oppfølging fra NAV, herunder fastsettelse av individuelle oppfølgingspunkter ved innvilgelse av ytelsen. *Finans Norge* påpeker at dette fordrer at NAV får de nødvendige ressurser til å følge opp den enkelte stønadsmottaker.

#### 5.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Ordningen med arbeidsavklaringspenger er kritisert for at mange blir langvarige og passive trygdemottakere fordi NAV-kontorene ikke har ressurser til å gi tett oppfølging.<sup>2</sup> Sintef påpeker at NAV-veilederne er pålagt for mange oppgaver knyttet til registrering og rapportering som har

<sup>2</sup> Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

begrenset betydning for overgang til arbeid og aktivitet. Arbeidsevnevurderingene er i flere evalueringer kritisert for å ha for stort fokus på helsemessige begrensninger og at de er for lite arbeidsrettet.<sup>3</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å forenkle arbeidsevnevurderingene. Forenkling og effektivisering vil frigjøre tid til oppfølging av de som trenger det mest. I arbeidet legges det vekt på å forebygge passivitet gjennom økt medvirkning, i tillegg til at det i den nye metodikken skal være et tydeligere arbeidsfokus og et mer forutsigbart oppfølgingsløp. Aktivitetsplanen vil bli et sentralt verktøy i veiledernes arbeid og dialog med brukerne.

I tråd med at det er variasjoner i bistands- og oppfølgingsbehovet til mottakerne av arbeidsavklaringspenger og for å legge til rette for en mer effektiv bruk av etatens oppfølgingsressurser, vil departementet gjøre oppfølgingen mer målrettet. Departementet foreslår en endring i § 11-11 slik at det framgår at mottakeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Oppfølgingen vil i større grad tilpasses mottakernes bistands- og oppfølgingsbehov, og knyttes til naturlige stoppunkter i stønadsløpet.

Departementet mener lovforslaget vil gi en bedre oppfølging ut i fra den enkeltes behov. Forslaget bygger opp under Regjeringens mål om å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen og gi NAV-kontorene mer myndighet og handlefrihet. Departementet legger opp til at det enkelte NAV-kontor selv står fritt til å gjøre en vurdering av hensiktsmessig omfang av oppfølging i den enkelte saken. For å sikre et minimum av oppfølging opprettholdes det forskriftsfestede kravet til minst ett årlig oppfølgingspunkt.

I forhold til høringsinstansenes kritikk av at høringsnotatet mangler tiltak for styrket oppfølging, vurderer departementet at dette i første rekke handler om kvaliteten på oppfølgingen og den arbeidsrettede bistanden som gis av Arbeids- og velferdsetaten. Departementet viser til at det er iverksatt en rekke tiltak for å styrke den arbeidsrettede bistanden som gis av Arbeids- og velferdsetaten, både i virkemiddelapparatet og på

<sup>3</sup> Proba (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. En evalueringsrapport*, rapport 2011-06

Proba (2012) *Evalueringer av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsstudie*, rapport 2012-10

Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

oppfølgingssiden. Det vises til nærmere omtale i kapittel 4.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-11.

## 5.7 Varighet (§ 11-12)

### 5.7.1 Gjeldende rett

Stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger fastsettes etter en individuell vurdering, men innenfor en ramme på maksimalt fire år, se folketrygdloven § 11-10.

I særlige tilfeller kan perioden forlenges utover fire år. Dette er nærmere regulert i forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2a.

Stønadsperioden kan forlenges dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet fortsatt har en viss mulighet for å komme i arbeid.

Det må foreligge en arbeidsevnevurdering hvor momentene ovenfor er vurdert og en aktivitetsplan hvor medlemmets aktiviteter etter fireårsperioden framgår. Arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen er hjemlet i NAV-loven § 14 a.

I forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 er det regulert hvilke perioder med arbeidsavklaringspenger som skal regnes med i den maksimale stønadsperioden på fire år. Det er perioder:

- under gjennomføring av behandling, tiltak eller oppfølging, se § 11-13 første ledd
- i ventetid på en aktivitetsplan, se § 11-13 andre ledd bokstav a
- i ventetid på behandling eller tiltak, se § 11-13 andre ledd bokstav b
- når en student får aktiv behandling for å vende tilbake til studiet, se § 11-13 fjerde ledd
- under arbeidsutprøving (opptrappingsperiode), se § 11-18 femte ledd

Øvrige perioder skal ikke inngå i beregningen av fireårsperioden. Det gjelder arbeidsavklaringspenger i inntil åtte måneder i påvente av behandlingen av et krav om uføretrygd (§ 11-13 andre ledd bokstav c), arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller (§ 11-13 tredje ledd bokstav a, b og c), og arbeidsavklaringspenger i en periode på inntil tre måneder i ventetid på arbeid (§ 11-14).

### 5.7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å stramme inn varigheten på perioden en kan motta arbeids-

avklaringspenger, samt stramme inn vilkårene for å få unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet. Departementet ba om høringsinstansenes syn på fire alternative modeller som var:

1. Maksimal varighet på fire år. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
2. Maksimal varighet på tre år. Ikke tidsbegrense unntaket, men stramme inn på vilkårene for unntak.
3. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
4. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt ett år og stramme inn på vilkårene for unntak.

Det ble foreslått at stønadsperioden kan forlenges utover maksimalperioden dersom sykdommen er *hovedårsaken* til at medlemmet ikke er ferdig avklart mot arbeid eller uføretrygd og medlemmet først etter langvarig utredning har begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling eller arbeidsrettet tiltak. Det ble også foreslått at stønadsperioden kan forlenges dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak og ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år på grunn av helsemessige problemer, og er i en utdanningssituasjon som vesentlig avviker fra den som gjelder for andre.

I høringsnotatet ble det videre foreslått å ta inn fra forskriften til lovteksten hvilke stønadsperioder som skal inngå i den maksimale stønadsperioden. Dette omfattet den tiden medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger etter § 11-5 (hovedvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger), § 11-14 (arbeidsavklaringspenger som student), § 11-15 (arbeidsavklaringspenger til et medlem som etablerer egen virksomhet), § 11-16 (arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet) og § 11-17 (arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker).

### 5.7.3 Høringsuttalelsene

15 av høringsinstansene mener at varighetsbestemmelsen bør være som i dag. *LO* mener at man først bør trekke veksler på erfaringer med tettere, individuell oppfølging, før tidsbegrensning vurderes.

Innspillene forøvrig fordeler seg slik:

- a) Maksimal varighet på fire år. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år, og stramme inn på vilkårene for unntak.

Forslaget støttes av ni høringsinstanser, blant annet *Advokatforeningen, Fellesorganisasjonen, Gatejuristen* og *RIO. Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter også modellen, men ønsker at unntaket fra maksperioden som gjelder ved utdanning skal gjelde selv om utdanningssituasjonen ikke avviker vesentlig fra den som gjelder andre.

- b) Maksimal varighet på tre år. Ikke tidsbegrense unntaket, men stramme inn på vilkårene for unntak.

Forslaget støttes av 19 høringsinstanser, blant annet de fleste *kommunene, NAV-kontorene, Spekter, Virke* og *YS*.

- c) Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år, og stramme inn på vilkårene for unntak.

Forslaget støttes av *Akademikerne, Den norske legeforening* og *KS*.

- d) Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntak til maksimalt ett år, og stramme inn på vilkårene for unntak.

Forslaget støttes av *NHO*.

Tolv av høringsinstansene uttrykker bekymring for at forslaget til innstramming i varighet vil føre til at opplæringstiltaket (grunnskole, videregående skole eller høyere utdanning) velges bort. Dette gjelder blant annet *Arbeids- og velferdsdirektoratet, Akademikerne i NAV* og *FO*. Det pekes blant annet på at utdanning er et av de mest virkningsfulle tiltakene, og at SSBs framskrivninger om arbeidsmarkedet viser at de uten fullført videregående utdanning vil få dårligere muligheter til å få jobb innen 2030.

#### 5.7.4 Departementets vurderinger og forslag

##### *Maksimal varighet*

Målet med innføringen av arbeidsavklaringspenger var å legge til rette for å sette i gang nødvendige arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig i sykdomsperioden, å legge bedre til rette for å kombinere arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling, og å vri ressursbruken fra ytelsesforvaltning til oppfølging. Dette skulle gi et kortere stønadsløp på arbeidsavklaringspenger enn på de tre tidligere ytelsene.

Perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger, skal være tidsbegrenset. Målet er at perioden

med arbeidsavklaringspenger ikke skal være lenger enn det som er nødvendig for å få mottakeren i, eller tilbake til arbeid, eller å få avklart at vilkårene for å få uføretrygd er oppfylt. Noen mottakere trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i en kortere periode før det er aktuelt å forsøke seg i arbeidslivet eller gå tilbake i arbeid. Andre mottakere vil ha behov for mer omfattende og langvarig bistand, for eksempel i tilfeller med langvarig behandling før arbeidsrettet aktivitet lar seg gjennomføre.

Hovedbildet er at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene. Videre viser analysen at det er et potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Se nærmere omtale i kapittel 3.4 og 3.5.

Fireårsperioden har ikke blitt brukt godt nok. Lengden på stønadsløpet og innholdet i stønadsløpet henger tett sammen, herunder hvilken arbeidsrettet bistand eller behandling en får, ventetider og ikke minst samhandlingen med andre aktører (lege, behandler, arbeidsgiver, tiltaksrangør mv.).

Av alle som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde 19 prosent mottatt ytelsen lenger enn fire år. Av dem som hadde mottatt ytelsen lenger enn fem år, hadde 46 prosent fått ytelsen konvertert fra en av de tre tidligere ytelsene. Praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger er for liberal. Tallene viser at det særlig er de unge som fortsetter å motta ytelsen lenger enn fire år.

Det er et mål å legge bedre til rette for at flere kan få muligheten til å komme i arbeid på et tidligere tidspunkt. Dette taler for regelendringer som kan bidra til at mottakere av arbeidsavklaringspenger får arbeidsrettet oppfølging tidligere enn i dag.

Spørsmålet om varighet må også vurderes ut fra mulige effekter på tilgangen til uføretrygd. Hvis varigheten på perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger blir for kort, kan dette føre til økt tilgang til, og press på, uføretrygden. Dersom maksimal varighet er nådd, samtidig som sykdommen fortsatt medfører nedsatt arbeidsevne, vil de fleste sannsynligvis få innvilget uføretrygd. Å ha så strenge varighetsbegrensninger at det gir press på og økning i antall uføretrygdede vil ikke være noen god løsning verken fra den enkeltes eller fra et samfunnsøkonomisk ståsted.



Departementet vil vektlegge at en begrensning i maksimal varighet understreker at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. Det er dokumentert at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markert når den maksimale varigheten nærmer seg. Et strammere stønadsløp kan bidra til raskere oppfølging og igangsetting av aktivitet, som igjen kan føre til raskere overgang til arbeid. Kortere varighet kan øke motivasjonen både for mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten til å komme i gang med et aktivitetsrettet løp, og spesielt i de tilfellene der det er aktuelt å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettede tiltak.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at perioden med rett til arbeidsavklaringspenger begrenses til tre år. For å understøtte effekten av en eventuell innstramming i varighet, vil det blant annet være hensiktsmessig med hyppigere oppfølging, bedre kontakt med arbeidsgivere og bedre samhandling med helsetjenesten. Det vil også fordre at etaten kan tilpasse både volum og innhold i det arbeidsrettede tilbudet, og at de som har behov for det får tilgang til medisinsk behandling.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-12 første ledd.

I § 11-12 tredje ledd foreslås hvilke perioder som skal inngå i beregningen av den maksimale stønadperioden. Dette er en videreføring av gjeldende rett, men ved en inkurie ble det i høringen foreslått at bestemmelsen om arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid/periode som arbeidssøker (ny § 11-17) skulle inngå i beregningen av maksimal varighet. Perioden som arbeidssøker inngår ikke i beregning av maksimal stønadperiode i dag, og departementet mener at perioden som arbeidssøker fortsatt skal holdes utenfor.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-12 siste ledd.

#### *Unntak fra maksimal varighet*

Erfaringer med eksisterende regelverk og praksis viser at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet brukes ofte, og at de årlige vedtakene i praksis ikke er reelle stoppunkter. Undersøkelser viser at mange først kommer i gang med arbeidsrettet aktivitet et stykke ut i stønadsløpet, se nærmere omtale i kapittel 3. Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at unntaksbestemmelsen med tilhørende forskrift (forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 a) er vanskelig å praktisere.

Det er ikke fastsatt en ytre tidsramme for unntaket, men ifølge forarbeidene skal forlengelsen være «begrenset». Den omfattende bruken av unntaksbestemmelsen taler for å klargjøre i regelverket hvem som skal få unntak, samt å regulere hvor lenge det kan gis unntak fra hovedregelen om maksimal varighet på tre år. Et kortere stønadsløp vil legge press på Arbeids- og velferdsetaten og mottakeren om å benytte tiden godt. Etaten og mottaker vil få en endelig sluttdato å forholde seg til, og mottaker vil få en raskere avklaring.

På den annen side vil en innskrenkning av varigheten som nevnt over kunne medføre økt overgang til uføretrygd. Dette er også flere av høringsinstansene bekymret for.

Departementet mener det er hensiktsmessig å sette en ytre grense for hvor lenge det kan gis unntak, og foreslår at stønadperioden med arbeidsavklaringspenger kan forlenges i inntil to år. Departementet foreslår å lovregulere i hvilke tilfeller det kan gis unntak fra hovedregelen om varighet på tre år. Dette vil i større grad gi likebehandling av tilfeller som gis unntak, og lette saksbehandlingen for Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet foreslår at perioden kan forlenges dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at mottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. Ved at det stilles vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen ikke er avklart, utelukkes andre grunner til at arbeidsevnen ikke er avklart, som for eksempel sosiale grunner eller manglende medvirkning fra mottaker.

Dersom sykdom er hovedårsaken til at arbeidsevnen ikke er avklart skal unntak kunne gis hvis:

- a. mottakeren først etter langvarig medisinsk utredning har begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller at
- b. sykdommen, skaden eller lytet er av en slik art at mottakeren har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

#### *Til bokstav a)*

Departementet foreslår at arbeidsavklaringspengene kan forlenges utover tre år i de tilfeller der mottaker har vært under langvarig utredning før han eller hun har kunnet begynne med behandling eller i tiltak. Et eksempel kan være at mottaker har vært under utredning ett til to år. At utredning har tatt lang tid kan skyldes andre forhold

enn en uavklart helsetilstand, som for eksempel lange ventetider hos lege eller på sykehus.

#### *Til bokstav b)*

Dersom sykdommen, skaden eller lytet er av en slik art at det ikke har vært mulig å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak mener departementet at det også kan innvilges forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover tre år. Det er en målsetting at mottaker gjennomgår behandling og deltar i et arbeidsrettet tiltak samtidig. Muligheten for å forlenge arbeidsavklaringspengene bør derfor begrenses til de tilfeller hvor det ikke er mulig å nå denne målsettingen fordi mottaker har en sykdom som er av en slik art eller karakter at det er nødvendig med langvarig behandling før han eller hun begynner i et tiltak.

#### *Ad opplæringstiltak*

Departementet foreslår at stønadsperioden kan forlenges i inntil to år for mottakere som deltar på opplæringstiltak. Det er ikke et vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller trygd, som for de to ovennevnte unntakene. Ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger er det vurdert at sykdom, skade eller lyte er en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. For unntaket fra bestemmelsen om maksimal varighet for deltakere på opplæringstiltak er det tilstrekkelig at et opplæringstiltak er påbegynt. Det er et vilkår for å få opplæringstiltak at det er nødvendig og hensiktsmessig for å bedre arbeidsevnen. Opp-læringstiltaket kan være grunnskole, videregående skole eller høyere utdanning, og tiltaket hever kompetansen og øker arbeidsmulighetene. Dette tiltaket står i en særstilling blant de arbeidsrettede tiltakene og har dokumentert effekt på overgang til arbeid. Siden tiltaket er knyttet opp til opptak og opplæringsløp i utdanningssektoren, vil det normalt starte i august og januar – og kan ha varighet på inntil tre år. Når perioden med arbeidsavklaringspenger starter på et annet tidspunkt, kan det gå en tid før tiltaket er mulig å gjennomføre. Det gjør at mottakeren ofte vil ha et lenger stønadsløp enn varigheten på utdanningstiltaket. Utredning og medisinsk behandling kan dessuten gjøre at det tar tid før tiltaket kan starte opp, og at det tar tid å gjennomføre.

Forslaget om et særlig unntak for de som deltar på opplæringstiltak er tatt med for å motvirke avbrudd i gjennomføringen. Unntaket vil ivareta

de som starter på utdanningstiltaket en viss tid inn i stønadsløpet, og de som får unntak fra varighetsbegrensningen på utdanningstiltaket som følge av tiltaksforskriften<sup>4</sup>, slik at de kan fullføre tiltaket.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-12 andre og tredje ledd.

Departementet vil bemerke at forslaget om å korte ned på maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger ikke skal ha noen direkte påvirkning for rett til uføretrygd. Hvor lenge sykdommen har vart før det settes fram krav om uføretrygd har ikke selvstendig betydning for retten til uføretrygd.

## **5.8 Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger (§ 11-13)**

### **5.8.1 Gjeldende rett**

En person som har behov for en kortvarig inntektssikring på grunn av sykdom, kan ha rett til arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder dersom et av vilkårene som følger av folketrygdloven § 11-13 tredje ledd bokstavene a til c er oppfylte.

Det følger av § 11-13 tredje ledd at det kan gis arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder til medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8 og som:

a) tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger og som innen seks måneder igjen blir arbeidsufør som følge av en annen sykdom, selv om nedsettelsen av arbeidsevnen antas å være rent forbigående,

b) tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger og som innen ett år igjen blir arbeidsufør som følge av samme sykdom, selv om nedsettelsen av arbeidsevnen antas å være rent forbigående, eller

c) tidligere har mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepenge-dager i løpet av de siste tre årene (folketrygdloven § 8-12), og igjen blir arbeidsufør mens vedkommende er i arbeid.

Av samme bestemmelses femte ledd følger det at det gis ikke arbeidsavklaringspenger i arbeidsgiverperioden for sykepenger, jf. folketrygdloven § 8-19. Arbeidsgiverperioden for sykepenger er på 16 kalenderdager, se § 8-19.

<sup>4</sup> Forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkeds-tiltak (tiltaksforskriften)

### 5.8.2 Høringsnotatet

#### *Arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav d*

Før 1. mars 2010 sikret rehabiliteringspenger inntekten til arbeidsuføre etter at retten til sykepenger var utløpt etter folketrygdloven § 10-8 tredje ledd bokstav a, som lød:

a) har mottatt sykepenger fra trygden i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de siste tre årene (§ 8-12), og fortsatt er arbeidsufør.

Tidligere folketrygdlov § 10-8 tredje ledd bokstav a ble ved en inkurie ikke videreført ved innføring av arbeidsavklaringspenger.

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at hvis et medlem har mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og fortsatt er arbeidsufør, skal arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav d innvilges.

#### *Arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav e*

Siden foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger ikke lenger skal gi oppføring av ny rett til sykepenger, se lovforslaget § 8-2 andre ledd, foreslo departementet at en forelder istedenfor skal få rett til arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 første ledd ny bokstav e.

### 5.8.3 Høringsuttalelsene

#### *Arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav d*

*Akademikerne i NAV* er positive til forslaget om en ny bokstav d, det samme er *LHL* og *Unge funksjonshemmede*. *NTL* støtter forslaget og viser til at det vil bidra til å sikre livsoppholdet til mennesker som forventes å bli friske nok til å gå tilbake til arbeid.

Forslaget støttes i all hovedsak av *Spekter*, som likevel vil at perioden skal begrenses til tre måneder. De uttaler:

«Man unngår derved unødig bruk av ressurser til utarbeidelse og gjennomføring av aktivitetsplan hvor dette ikke er hensiktsmessig. Spekter erfarer at mange ansatte av økonomiske grunner kommer tilbake til jobb når sykepengere rettighetene [er utløpt], uten at den ansatte igjen er fullt arbeidsfør. Dette kan være problematisk både for den ansatte og arbeidsgiver. Spekter er imidlertid av den oppfatning at et fravær i ytterligere 6 måneder, er av en så lang varighet at det bør utarbeides aktivitetsplan, og

at perioden bør begrenses til maksimalt 3 måneder.»

#### *Arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav e*

Ingen av høringsinstansene har innspill til forslaget om en ny bokstav e, hvor arbeidsavklaringspenger erstatter sykepenger etter en periode med foreldrepenger.

### 5.8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår en egen bestemmelse for rett til arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg rett til sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8, se forslag til § 11-13. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-13 andre og fjerde ledd.

Det kan gis rett til arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder for medlemmer som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger etter hovedreglene og innen seks måneder etter at arbeidsavklaringspengene opphørte blir arbeidsufør som følge av annen sykdom. Dersom medlemmet blir arbeidsufør på grunn av samme sykdom, kan det gis rett til arbeidsavklaringspenger dersom arbeidsuførheten oppstår innen ett år etter at arbeidsavklaringspengene opphørte.

Dette framgår av forslag til § 11-13 bokstav a og b som er en videreføring av reglene i gjeldende § 11-13 tredje ledd bokstav a og b. Departementet foreslår å ta ut formuleringen «selv om nedsettelsen av arbeidsevnen antas å være rent forbigående» da dette i praksis ikke blir vurdert som et vilkår. Bestemmelsens bokstav c er en videreføring av gjeldende rett. Videre foreslår departementet at hvis et medlem har mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og fortsatt er arbeidsufør, skal det gis rett til arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 ny bokstav d.

Etter dette har et medlem rett til arbeidsavklaringspenger inntil seks måneder hvis vedkommende har gått til makstidspunktet for sykepenger og fortsatt er syk (bokstav d), eller vedkommende er i arbeid og igjen blir syk (bokstav c).

Videre foreslår departementet at et medlem som har mottatt arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger og innen seks måneder etter at arbeidsavklaringspengene opphørte igjen blir arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade, kan få rett til arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 bokstav e. Bestemmelsen er tatt inn, siden det er

foreslått at et medlem ikke skal ha rett til sykepenge etter periode med foreldrepenger som er opp tjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger, se forslag til ny § 8-2 andre ledd.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-13 første ledd.

Bestemmelsen fra gjeldende § 11-13 femte ledd om at det ikke gis arbeidsavklaringspenger i arbeidsgiverperioden for sykepenge videreføres.

Det er også tatt inn i bestemmelsen at kravene i folketrygdloven § 8-7 om dokumentasjon av arbeidsuførhet, og § 8-8 om medlemmets medvirkning, gjelder tilsvarende. Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-13 andre ledd.

Departementet vil presisere at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 at medlemmets arbeidsevne er nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, se § 11-5.

Vilkårene i § 11-6 gjelder ikke. Det skal ikke utarbeides en aktivitetsplan etter NAV-loven § 14 a for personer som mottar arbeidsavklaringspenger med hjemmel i § 11-13. Karensperiode etter forslag til ny § 11-31, vil løpe uavhengig av om medlemmet mottar ytelse etter § 11-13.

Departementet understreker at § 11-13 skal anvendes i særlige tilfeller. Reglene skal ikke fungere som et ekstra unntak, i tillegg til unntaket i § 11-31 første ledd andre punktum, men skal gjelde for personer som har behov for en midlertidig inntektssikring ved tilbakefall eller ny sykdom.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-13.

## 5.9 Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker (§ 11-17)

### 5.9.1 Gjeldende rett

En mottaker som etter nødvendig og hensiktsmessig behandling og/eller arbeidsrettet tiltak ikke lenger har nedsatt arbeidsevne, fyller i utgangspunktet ikke hovedvilkåret for rett til arbeidsavklaringspenger.

Dersom mottakeren ikke har et arbeidsforhold fra før, kan det imidlertid ta noe tid før hun eller han kan forsørge seg selv ved arbeidsinntekt. De fleste som har mottatt arbeidsavklaringspenger vil som regel ikke ha rett til dagpenger fordi de ikke fyller kravene til tidligere arbeidsinntekt. Det er derfor adgang til å få arbeidsavklaringspenger i inntil tre måneder etter at medlemmet er satt

i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, se folketrygdloven § 11-14. Det er et vilkår at mottakeren er registrert som reell arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten og overholder meldeplikten. En rekke av vilkårene for dagpenger gjelder tilsvarende for personer som mottar arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen.

### 5.9.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid utvides fra tre måneder til inntil seks måneder. Begrunnelsen var at tre måneder ofte er for kort tid til å klare å skaffe seg arbeid, og at mottakerne ofte fortsetter å motta ordinære arbeidsavklaringspenger selv om de er avklart for arbeid. Siden varigheten på perioden med arbeidsavklaringspenger ble foreslått strammet inn, foreslo departementet samtidig en utvidelse av ordningen med arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid.

### 5.9.3 Høringsuttalelsene

I alt 25 av høringsinstansene støtter forslaget om å utvide perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter at perioden med tid til arbeidssøking utvides til seks måneder.

### 5.9.4 Departementets vurderinger og forslag

I en rapport fra Sintef blir det pekt på at det er vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten å avslutte arbeidsavklaringspengene dersom mottakeren ikke har et arbeid eller annen inntekt.<sup>5</sup> Mange fortsetter derfor å motta arbeidsavklaringspenger selv om de er avklart mot arbeid. Tre måneder er ofte ikke lang nok tid til å skaffe seg arbeid. Dersom det eneste inntektsalternativet etter at mottakeren har vært avklart for arbeid i tre måneder er økonomisk sosialhjelp, er det mange veiledere som lar være å avslutte arbeidsavklaringspengene av hensyn til mottakeren. Dette innebærer at noen personer går ut av ordningen, mens andre fortsetter å motta arbeidsavklaringspenger selv om de er

<sup>5</sup> Mandal, R., Jakobsen, H., Jensen, C. og Ose, S. O. (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*, Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

avklart for arbeid. Det blir ifølge Sintef opp til den enkelte veilederes skjønn.

Fram til 2004 kunne attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid ytes i opptil tolv måneder. Fra 2004 ble perioden redusert til seks måneder, og fra 2008 ble den ytterligere redusert til tre måneder. Reduksjonen skulle bidra til at mottakere som hadde gjennomført yrkesrettet attføring, skulle komme raskere tilbake i arbeid. I høringsnotatet om arbeidsavklaringspenger, som ble sendt på høring 11. desember 2007, ble det foreslått en periode på tre måneder. Flere av høringsinstansene, blant andre Arbeids- og velferdsdirektoratet mente at den foreslåtte perioden var for kort. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) om arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner at perioden skulle settes til tre måneder. Flertallet i Arbeids- og sosialkomiteen støttet forslaget, men understreket at det var viktig med tett oppfølging før utløpet av perioden.

Rapporten fra Sintef viser at reduksjonen i perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid trolig ikke fullt ut har gitt den forventede innsparingen fordi mottakerne i noen grad blir gående på «ordinære» arbeidsavklaringspenger, selv om de er avklart mot arbeid. Departementet ønsker på denne bakgrunn å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens medlemmet søker arbeid.

Departementet understreker at det er et vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker at mottakeren er reell arbeidssøker, se folketrygdloven § 4-5. Mottakeren plikter å ta høvelig arbeid og tiltak som han eller hun blir tilbudt. Ytelsen stanses dersom mottakeren uten rimelig grunn unnlater å gjennomføre avtalt jobbsøkeraktivitet. Bestemmelsen om tidsbegrenset bortfall av stønaden for arbeidssøkere som mottar dagpenger ved unnlattelse av gjennomføring av pålagt aktivitet, skal gjelde tilsvarende for de som mottar arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker. Dette innebærer at ytelsen kan falle bort fra fire uker til seks måneder, avhengig av type forhold. Departementet ønsker med dette å likebehandle arbeidssøkende som mottar dagpenger med arbeidssøkende som mottar arbeidsavklaringspenger. Det er videre et vilkår at meldeplikt og møteplikt etter folketrygdloven § 4-8 overholdes. I høringsnotatet framgår det at hvor mye perioden skal utvides, må ses i sammenheng med forslag til endring i varighetsbestemmelsene.

I kapittel 5.7 foreslås det en vesentlig innstramming i varighetsbestemmelsene, se lovforslaget § 11-12. Departementet foreslår derfor at

perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker utvides fra tre måneder til seks måneder. Det er viktig at mottakerne ikke blir gående på «ordinære» arbeidsavklaringspenger lenger enn nødvendig før de blir avklart til arbeid, og overført til arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker. Departementet vil følge praktiseringen av bestemmelsen tett.

Departementet vil bemerke at perioden med arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker ikke inngår ved beregning av den maksimale stønadperioden, se nærmere om dette under kapittel 5.7.4 om Maksimal varighet.

Det foreslås enkelte språklige endringer av lovteksten. Blant annet foreslås det at overskriften på bestemmelsen endres fra «Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid» til «Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker».

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-17.

## **5.10 Beregningsgrunnlaget (§ 11-19)**

### **5.10.1 Gjeldende rett**

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av beregningsgrunnlaget, se folketrygdloven § 11-16. Dette grunnlaget tilsvarende pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Grunnlaget skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før det samme tidspunktet dersom dette gir et høyere grunnlag. Beregningsgrunnlaget kan maksimalt være seks ganger grunnbeløpet (G), se folketrygdloven § 11-15. Dette tilsvarende 555 456 kroner per 1. mai 2016. Taket på 6 G for beregningsgrunnlaget gjelder for det totale beregningsgrunnlaget og ikke per kalenderår.

Uføretrygd gis også med 66 prosent av beregningsgrunnlaget, men beregningsperioden er noe lengre enn for arbeidsavklaringspenger. Inntektsgrunnlaget fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt de tre beste av de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet. Pensjonsgivende inntekt over 6 G i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget.

Dersom inntekten de tre årene er på 12, 3 og 3 G, vil beregningsgrunnlaget for uføretrygd bli 4 G, mens det for arbeidsavklaringspenger blir 6 G. Selv om både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd gis med 66 prosent av grunnlaget, vil det være forskjell mellom de to beregningsgrunnlagene.

Det framgår av Prop. 130 L (2010–2011) om ny uføretrygd og alderspensjon til uføre at departementet mener det kan være naturlig at beregningsgrunnlaget for uføretrygd tar utgangspunkt i en lengre inntektsperiode enn for arbeidsavklaringspenger, fordi varigheten på ytelsen er lengre. Ulempen er at systemet blir mer komplekst. Departementet varslet i samme lovproposisjon at det skal vurderes om beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger bør legges nærmere opp til uføretrygd.

### 5.10.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet at arbeidsavklaringspenger bør ha en kortere beregningsperiode enn uføretrygd – siden arbeidsavklaringspenger er en midlertidig og ikke varig inntektssikringsordning. Departementet foreslo imidlertid at taket på 6 G settes for hvert kalenderår – og ikke på det totale beregningsgrunnlaget, slik det gjøres for arbeidsavklaringspenger. Dette ble begrunnet med at beregningsgrunnlaget for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger bør være likt når det er de samme tre årene som ligger til grunn.

### 5.10.3 Høringsuttalelsene

Forslaget støttes av *LHL* og *NHO*, mens blant annet *JussBuss*, *NHF*, *NTL*, *YS* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* ikke støtter forslaget. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* er enig i at det må tilstrebes å harmonisere regelverket til folketrygdens ytelser i størst mulig grad. I denne saken mener de likevel at det er en lite hensiktsmessig endring fordi regelverket for arbeidsavklaringspenger har mer til felles med dagpenger enn med uføretrygd, både når det gjelder ordlyd og innhold. Begge er stønader hvis hovedformål er at bruker skal tilbakeføres til arbeid. De mener derfor at regelverket for arbeidsavklaringspenger bør harmoniseres i størst mulig grad med dagpenger og ikke uføretrygd. Dagpenger beregnes i hovedsak slik som arbeidsavklaringspenger i dag.

### 5.10.4 Departementets vurdering og forslag

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. Departementet mener derfor at beregningsperioden fortsatt bør være noe kortere enn for uføretrygd.

Taket på 6 G settes på beregningsgrunnlaget når det gjelder arbeidsavklaringspenger, mens det settes på hvert kalenderår for uføretrygd. Dette

betyr at beregningsgrunnlagene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vil kunne bli forskjellige selv om det er de samme tre årene som inngår i grunnlagene. Etter departementets syn bør beregningsgrunnlaget for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger være likt når det er de samme tre årene som ligger til grunn. Ved en eventuell overgang til uføretrygd etter arbeidsavklaringspenger er det en fordel at beregningsgrunnlaget så langt som mulig er likt. Departementet foreslår derfor at taket for den pensjonsgivende inntekten på 6 G settes per kalenderår, og ikke på det samlede grunnlaget.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-19 andre ledd, andre punktum.

## 5.11 Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne (§ 11-23)

### 5.11.1 Gjeldende rett

Dersom mottakeren ikke har arbeidsevne, det vil si at han eller hun ikke er i stand til å arbeide, gis det fulle (ureduserte) arbeidsavklaringspenger. Dersom arbeidsevnen er delvis nedsatt, skal ytelsen reduseres slik at den svarer til den delen av arbeidsevnen som er tapt, se folketrygdloven § 11-18.

Beregningen av den reduserte ytelsen skal ta utgangspunkt i forholdet mellom det antall timer medlemmet har vært eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid (teller) og en arbeidstid på 37,5 timer (nevner). Dette innebærer at ytelsen kan reduseres mot flere timer enn det medlemmet faktisk er i arbeid. Reduksjonen skjer på bakgrunn av opplysninger fra mottakeren på meldekortet som leveres hver 14. dag.

### 5.11.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en språklig justering i lovbestemmelsen slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot arbeidet tid, men også mot timer mottaker kunne ha arbeidet.

### 5.11.3 Høringsuttalelsene

Ni høringsinstanser støtter forslaget, blant annet *Norsk trygdemedisinsk forening*, *NHO*, *Asker kommune* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet*. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener forslaget vil gjøre intensjonen med loven tydeligere, men påpeker at bestemmelsen kan være vanskelig å praktisere, særlig i saker hvor medlemmet ikke har et

arbeidsforhold før han eller hun søker om arbeidsavklaringspenger. *Norsk forening for psykisk helsearbeid* mener at økt gradering kan være positivt dersom det fortløpende er en åpen dialog mellom NAV og brukeren, og dersom det er mulighet for justeringer i begge retninger underveis i prosessen.

Åtte høringsinstanser er skeptiske til forslaget. YS mener at forslaget forutsetter en skjønnsmessig vurdering som vil kreve mer ressurser fra Arbeids- og velferdsetaten, noe de mener vil være en uhensiktsmessig bruk av ressursene. Det vil også medføre en risiko for uheldig forskjellsbehandling. *NHF* mener at å redusere utbetalingen av arbeidsavklaringspenger tilsvarende den tiden mottakeren kunne vært i arbeid kan slå feil ut. Ofte har ikke mottakeren reelle muligheter til å få utvidet sitt arbeid, selv om vedkommende ønsker det og forsøker å få det til. I slike situasjoner kan kutt i ytelsen oppleves som urettferdig. Det er ikke bare opp til den enkelte å få en jobb, det avhenger også av arbeidsmarkedet og arbeidsgivers behov. Mange i målgruppen har også helseutfordringer som krever behandlinger, hyppigere legebesøk og undersøkelser som vanskelig kan kombineres med utvidet arbeidstid. *NHF* mener derfor at rigide regler og matematisk tilnærming er en håpløs tilnærming til denne problemstillingen. *NHF* mener det heller bør satses på en bedre oppfølging av de som har en ubrukt restarbeidsevne og som har muligheter til gradvis opptrapping, uten at de mister noe av ytelsen. *Akademikerne i NAV* mener det vil være krevende å vurdere utnyttet arbeidsevne. Det vil kunne ta fokus vekk fra oppfølging og medføre mer saksbehandling og krevende vurderinger med risiko for større sykdomsfokus.

#### 5.11.4 Departementets vurderinger og forslag

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Ved vurdering av nedsatt arbeidsevne skal det legges vekt på helse, det vil si helsens betydning for evnen til å utføre inntektsgivende arbeid. Det skal videre blant annet legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid. Legeerklæringen skal gi en beskrivelse av hvilke konsekvenser sykdommen har for funksjons- og arbeidsevnen. Beskrivelsen av funksjonsevnen skal gi Arbeids- og velferdsetaten et grunnlag for å vurdere medlemmets evne til å mestre krav i arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt. Det er ikke bare antall arbeidede timer det skal tas hensyn til, men også medlemmets muligheter for arbeid og inntekt. Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at arbeidsavklaringspenger i liten grad blir redusert mot timer som mottakeren ikke arbeider, men som han eller hun kunne arbeidet.

Departementet foreslår derfor en språklig justering i lovbestemmelsen, slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot arbeidet tid, men også mot timer medlemmet kunne ha arbeidet. Det skal alltid vurderes om medlemmet har en arbeidsevne som ikke er utnyttet ved innvilgelsen av ytelsen, og på oppfølgingspunktene eller i forbindelse med en revurdering av ytelsen.

Det vises til lovforslaget, folketrygdløven § 11-23 andre ledd.

### 5.12 Utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent (§ 11-23)

---

#### 5.12.1 Gjeldende rett

Mottakere av arbeidsavklaringspenger kan arbeide inntil 60 prosent uten at ytelsen faller bort, se folketrygdløven § 11-18 andre ledd. For å understøtte overgangen til arbeid er det mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste seks månedene av stønadsløpet, se 11-18 femte ledd. Muligheten til å arbeide 80 prosent gjelder én gang i stønadsperioden, og dette skal være godkjent i aktivitetsplanen. Denne muligheten gjør at mottakeren lettere skal kunne klare overgang til full stilling ved å foreta en gradvis opptrapping av arbeidet.

#### 5.12.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent slik at det skal være mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste tolv månedene av stønadsløpet. Dette ble foreslått for å styrke arbeidsinsentivene i ordningen. Videre ble det foreslått at denne muligheten til å arbeide 80 prosent fortsatt bare skal gjelde én gang i stønadsperioden.

#### 5.12.3 Høringsuttalelsene

Forslaget om å utvide perioden det skal være mulig å arbeide inntil 80 prosent støttes av over 20 høringsinstanser. *FO* mener det er positivt å åpne

for arbeid opp mot 80 prosent som opptrapping til full aktivitet/arbeid, men de mener at begrensningene med at en bare kan trappe opp én gang ikke må bli for rigid. *FFO* støtter at det skal bli mulig å jobbe inntil 80 prosent de siste tolv månedene av stønadsløpet, og mener dette er en god mulighet til å få en gradvis tilbakeføring til arbeidslivet. *FFO* har vært opptatt av at ordningen skal bli mer fleksibel i kombinasjon med arbeid, og mener at det bør kunne gis flere perioder med mulighet til inntil 80 prosent arbeid i løpet av stønadsperioden. Brukerens arbeidsevne kan variere i løpet av de siste tolv månedene, og det bør være mulig å ha brudd i evnen til å jobbe 80 prosent det siste året med arbeidsavklaringspenger – og så gå tilbake til lavere gradering med arbeidsavklaringspenger de siste månedene. *NHO* støtter ikke forslaget. De mener at tolv måneder er for lang tid. Ved en arbeidsevne på 80 prosent i tolv måneder bør en over i ordinært løp uten pengestøtte gjennom arbeidsavklaringspenger.

#### 5.12.4 Departementets vurderinger og forslag

Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten og mottakere av ytelsen tyder på at grensen på at man kan arbeide 60 prosent før ytelsen faller bort innebærer at enkelte lar være å øke arbeidsinnsatsen, selv om de i utgangspunktet kan arbeide mer. Tilbakemeldinger viser også at det ofte vil være vanskelig både for etaten og mottakeren å vite når det er seks måneder igjen av stønadsperioden. Ofte har mottakeren behov for oppfølging i mer enn seks måneder for å komme fullt tilbake i arbeid. Dersom mottakeren og/eller etaten er i tvil om seks måneder er tilstrekkelig tid for å komme tilbake i arbeid, vil mottakeren kunne vegre seg for å øke arbeidsinnsatsen opp mot 80 prosent. Dette vil i så fall innebære at personen mottar en høyere ytelse enn det den reelle arbeidsevnen skulle tilsi.

Dersom det legges til rette for at mottakeren kan arbeide noe mer uten av ytelsen faller bort, vil det kunne lette overgangen til arbeid og styrke arbeidsinsentivene i ordningen. Departementet ønsker å legge til rette for en mer gradvis tilbakeføring til arbeidslivet, og foreslår at det skal være mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste tolv månedene av stønadsløpet. Perioden kan benyttes i en opptrappingsfase ved å øke arbeidsinnsatsen gradvis. Det legges dermed til rette for å kunne arbeide for eksempel 65 prosent de første tre månedene av denne tolv månedersperioden, 70 prosent de neste tre, deretter 75 prosent i tre

måneder og så 80 prosent de siste tre månedene. Dersom arbeidsforsøket ikke fører fram, og medlemmet har behov for ytterligere behandling, tiltak eller oppfølging, kan han eller hun ha rett til arbeidsavklaringspenger dersom arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent.

Departementet foreslår å opprettholde begrensningen om at muligheten til å arbeide inntil 80 prosent gjelder én gang per stønadsperiode.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-23 sjette ledd.

### 5.13 Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger (§ 11-31)

---

#### 5.13.1 Gjeldende rett

I folketrygdloven § 11-20 er det lovfestet i hvilke situasjoner medlemmet må sette fram et nytt krav om arbeidsavklaringspenger. Dersom arbeidsavklaringspenger har vært stanset i mer enn 52 uker, må det settes fram nytt krav. Med stans menes at det ikke har vært foretatt utbetaling de siste 52 ukene. Det må uansett settes fram et nytt krav dersom saken er avsluttet, personen er ferdig avklart eller har fått innvilget arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. Settes det fram et nytt krav, må alle vilkårene vurderes, og det kan eventuelt innvilges en ny fireårsperiode med arbeidsavklaringspenger.

Dersom ytelsen stanses, har medlemmet muligheten til å fortsette i den samme perioden med arbeidsavklaringspenger på et senere tidspunkt. Dersom det er gitt vedtak om opphør må medlemmet søke på nytt.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger som får barn vil gå over på foreldrepenger i forbindelse med fødselen. Når de er ferdige med foreldrepermisjonen, skal de igjen ha arbeidsavklaringspenger. Etter gjeldende regler vil imidlertid den som har hatt foreldrepermisjon i tolv måneder fortsette i den opprinnelige fireårsperioden, mens den som hatt permisjon i mer enn tolv måneder får ytelsen i inntil fire nye år forutsatt at vilkårene er oppfylt.

#### 5.13.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo å innføre en karensperiode for ny rett til arbeidsavklaringspenger som innebærer at alle som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger, må vente i 52 uker før en eventuell ny periode kan innvilges. Forslaget innebar at karensperioden inntreffer for tilfeller der arbeidsav-



klaringspengene er opphørt. Karensperioden på 52 uker ble foreslått å gjelde for alle uten unntak.

Departementet foreslo også at arbeidsavklaringspengene ikke skal anses for å ha vært stanset i perioder medlemmet mottar foreldrepenger opp-  
tjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

### 5.13.3 Høringsuttalelsene

Det er flere som ikke støtter forslaget, som *YS* og *FO*. Sistnevnte mener forslaget ikke sikrer de som av ulike grunner trenger mer tid enn maksimalperioden for å bli avklart. Ved alvorlig sykdom er det ikke uvanlig å bruke flere år i behandling. Det pekes på at i en sårbar og uavklart situasjon er økonomisk trygghet en viktig dimensjon.

*JussBuss* er negativ til en innstramning i form av en karensperiode, og uttaler:

«Vår klientgruppe er allerede en svært utsatt gruppe. Muligheten til annen inntektssikring i en slik periode er begrenset. [...] Vi opplever at familie og lån for de fleste av våre klienter ikke vil være en reell mulighet. Opptak i kvalifiseringsprogram eller økonomisk stønad til livsopphold vil heller ikke være særlig gode alternativer for medlemmer som i utgangspunktet oppfyller vilkårene til arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen vil være svært annerledes slik Jussbuss har erfart forskjellen mellom ordningene. I tillegg skyves medlemmer som burde vært dekket av folketrygden over på sosialstønad, noe som er svært uheldig.»

*LHL* ser at det i noen tilfeller kan være riktig med en karensperiode, men de har mindre tro på at dette, sammen med innstramning i varighet, vil føre til at flere blir avklart mot arbeid på et tidligere tidspunkt enn i dag. Derimot kan det antas at flere vil bli raskere avklart mot uføretrygd. En karensperiode på tolv måneder vil sperre for innvilgelse i noen tilfeller der det åpenbart vil være hensiktsmessig å gjenoppta eller starte et nytt tiltak med arbeidsavklaringspenger. En firkantet bestemmelse kan derfor motvirke målsettingen om å få flere med redusert arbeidsevne i arbeid og færre på uføretrygd.

*NHF* mener det er unødvendig å kreve at flere grupper skal måtte fremsette et nytt krav om arbeidsavklaringspenger så lenge vilkårene for rettigheten er oppfylt. Et slikt krav fritar ikke NAV og helsevesen fra administrative oppgaver når all ny dokumentasjon må fremskaffes. *SpAfo* mener det er for lang karensperiode og foreslår at tiden

settes til 26 uker istedenfor, tilsvarende det som gjelder for å opparbeide seg nye sykepengerrettigheter.

*Unge funksjonshemmede* ser at det i noen tilfeller kan være rett med en karensperiode, men også at perioden kan føre til at noen som kunne vært i arbeid etter en periode på arbeidsavklaringspenger, må gå over til uføretrygd. *Unio* mener karensperioden kan føre til uheldige situasjoner der brukeren får en ny sykdom tidlig i karensperioden.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener regelverket vil bli praktikabelt ved å ha en tydeligere opp-  
tjeningsregel. Direktoratet har en innsigelse til forslaget, at perioden er foreslått å gjelde for alle uten unntak. Etter gjeldende rett vil det dermed være noen som verken vil fylle vilkårene for sykepenger eller uføretrygd, og de vil stå uten rett til en helse-relatert ytelse i denne perioden. Direktoratet anbefaler at ved meget alvorlige sykdomstilstander og større skader, kan medlemmet innvilges en ny periode med arbeidsavklaringspenger, selv om ytelsen har vært stanset eller opphørt i mindre enn 52 uker.

*NHO, Finans Norge* og *Elverum Kommune* støtter forslaget. *Larvik kommune* viser til at karensperioden vil kunne føre til økt press på økonomisk sosialhjelp i den perioden mottakeren ikke kan søke på arbeidsavklaringspenger.

*Virke* støtter forslaget forutsatt at varigheten på unntaket ikke tidsbegrenses. *NAV Aukra* er positive til opprydning i begrepene stans og avslag ved brudd på aktivitetsplikten, men mener en karenstid kan føre til uheldige situasjoner der brukeren får en ny sykdom tidlig i perioden. Alternativet er ikke nok, slik at noen vil være avhengig av økonomisk stønad til livsopphold før de kan ha rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger, noe de mener de ikke bør være nødt til.

*Oslo kommune* er ikke enig i forslaget slik det foreligger, og uttaler:

«Med den foreslåtte endringen vil eksempelvis brukere som har vært svært alvorlig syke, og som får tilbakefall, stå uten inntektssikring. Det samme gjør seg gjeldende for personer som blir syke, eller får en ny sykdom, i etterkant av gjennomført periode på arbeidsavklaringspenger.»

Kommunen mener videre det er viktig at hvilke situasjoner brukeren kan få en ny fireårsperiode og hvilke perioder brukeren kan fortsette i den opprinnelige perioden bør lovreguleres. Det vil skape forutsigbarhet for brukerne, samtidig som brukere som av helsemessige årsaker er i behov

av videre arbeidsavklaringspenger utover en maksimumsperiode, ikke mister inntektsgrunnlaget fordi departementet har funnet spørsmålet vanskelig å regulere.

*Akademikerne i NAV* er bekymret for inntektssikringen for de som har gått til maksdato og begynt i arbeid, men som får en ny sykdom eller tilbakefall etter at retten til arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning er bortfalt, og spør hvordan disse skal sikres.

#### 5.13.4 Departementets vurderinger og forslag

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. Etter gjeldende rett er det ingen hjemler som stenger for at en periode med arbeidsavklaringspenger kan avløses av en ny periode, gitt at vilkårene er oppfylt. Dersom det er mulig å få en ny periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter utløpet av maksimal stønadperiode, undergraver dette at ytelsen er midlertidig.

Departementet foreslår derfor å innføre en karensperiode på ett år for medlemmer som har gått ut maksimal stønadperiode (tre år) – inkludert unntak (inntil to år), dersom vilkårene for dette er oppfylt, se ny § 11-12. Personer som har gått ut maksimal stønadperiode får ikke ny rett til arbeidsavklaringspenger før det har gått 52 uker.

Det er flere høringsinstanser som ikke støtter forslaget om en karensperiode i tillegg til forslaget om å stramme inn på varigheten av ytelsen, blant annet fordi alvorlig syke og mennesker med tilbakefall i sykdommen vil stå uten rett til en helsere-latert ytelse i en lang periode.

På bakgrunn av høringsinnspillene, foreslår departementet at det åpnes for et unntak fra karensperioden. Adgangen skal gjelde for personer med alvorlig sykdom eller alvorlig skade. For øvrig vil karensperioden gjelde for alle.

Unntaket vil gi mennesker med en alvorlig sykdom eller en alvorlig skade en forutberegnelighet ved at inntekten sikres under medisinsk behandling og rehabilitering. Departementet mener forslaget er en rimelig løsning for å ivareta personer som befinner seg i en sårbar livssituasjon og har større helsemessige utfordringer, og motvirke for tidlig eller unødig overgang til uføretrygd. Unntaket forutsettes bare å omfatte personer med alvorlig sykdom som for eksempel visse kreftsykdommer eller alvorlige skader. Muskel- og skjelettlidelser, lettere psykiske lidelser og rus- og sammensatte lidelser, er eksempler på sykdommer som ikke vil gi grunnlag for unntak.

Departementet foreslår også å videreføre dagens bestemmelse i § 11-20 om når det må settes fram nytt krav om arbeidsavklaringspenger.

Departementet ser det som viktig at mottakerne som går fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger, fanges opp etter endt foreldrepengeperiode, slik at arbeidsrettet aktivitet kan gjenopptas og de igjen får arbeidsavklaringspenger. I dag skjer ikke dette dersom permisjonen har vart mer enn 52 uker. Departementet foreslår derfor at arbeidsavklaringspengene ikke skal anses for å ha vært stanset i perioder der medlemmet mottar foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

Videre foreslås det en forskriftshjemmel slik at departementet kan fastsette i forskrift når medlemmet har rett til å få innvilget en ny stønadperiode, når medlemmet skal fortsette i den samme stønadperioden og når det skal framsettes nytt krav.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11-31.

### 5.14 Opptjening til sykepenger – forholdet til foreldrepenger (§ 8-2)

#### 5.14.1 Gjeldende rett

For å få rett til sykepenger må man ha vært i arbeid i minst fire uker før man ble arbeidsufør. Likestilt med arbeid er tidsrom da man har mottatt ytelse til livsopphold etter folketrygdloven kapittel 4 (dagpenger), 8 (sykepenger), 9 (omsorgs-, opplærings- eller pleiepenger) eller 14 (foreldre- og svangerskapspenger). Arbeidsavklaringspenger gir ikke opptjening av rett til sykepenger.

Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Likestilt med yrkesaktivitet er tidsrom da det er mottatt ytelse til livsopphold etter folketrygdloven kapittel 4, 8, 9 og 14. I tillegg gir arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 opptjening av rett til foreldrepenger.

Mottakere av de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad opptjente ikke rett til foreldrepenger. Da arbeidsavklaringspenger ble innført, ble folketrygdloven § 14-6 om opptjening av rett til foreldrepenger endret. Perioder med arbeidsavklaringspenger ble likestilt med yrkesaktivitet for opptjening av rett til foreldrepenger. Arbeidsavklaringspenger blir skattemessig behandlet som lønns- og pensjonsgivende inntekt. Likestillings- og familiepolitiske hensyn tilsa at perioder med arbeidsavklaringspenger skulle gi rett til foreldre-

pengen på lik linje med perioder med arbeid og perioder med mottak av andre pensjonsgivende ytelser.

Det at perioder med arbeidsavklaringspenger gir opptjening av rett til foreldrepenger innebærer en adgang til sykepenger etter å ha mottatt foreldrepenger, hvor sistnevnte er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger. Det betyr at personer som aldri har vært yrkesaktive, men som har rett til foreldrepenger utelukkende på grunnlag av arbeidsavklaringspenger, i dag også opparbeider seg rett til sykepenger. Dette var ikke en tilsiktet endring i regelverket.

#### 5.14.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger ikke likestilles med forutgående arbeid ved opptjening av rett til sykepenger, ved å ta inn et nytt andre punktum i andre ledd i folketrygdloven § 8-2. Den som mottar arbeidsavklaringspenger opptjener ikke ny rett til sykepenger. Departementet anså det som urimelig med en ny sykepengerrett etter mottak av foreldrepenger.

#### 5.14.3 Høringsuttalelsene

*NHO* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* har uttalt at de støtter forslaget. *NTL* støtter ikke den foreslåtte endringen i folketrygdloven § 8-2, da de mener at forslaget gjør sykepengeområdet mer komplisert og at det svekker universalitetsprinsippet ved sykepengeordningen.

#### 5.14.4 Departementets vurderinger og forslag

Sykepenger kan gis i inntil ett år i løpet av en treårsperiode. Den som har vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at han eller hun sist fikk utbetalt sykepenger, får igjen rett til sykepenger i inntil ett år, se folketrygdloven § 8-12 andre ledd. En mottaker av arbeidsavklaringspenger etter sykepengeperioden anses ikke som helt arbeidsfør og opptjener

ikke ny rett til sykepenger. Det blir derfor lite rimelig å la disse opptjene ny sykepengerrett utelukkende fordi de får barn og mottar foreldrepenger.

Departementet foreslår derfor at hvis medlemmet har mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger, skal det ikke opptjenes ny rett til sykepenger. Sykepengerrett opptjenes heller ikke hvis medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger (uten forutgående periode med sykepenger) og deretter foreldrepenger. For disse tilfellene vil arbeidsavklaringspenger være rett ytelse.

Departementet anser det likevel lite rimelig å avskjære et medlem som er i arbeid før foreldrepensjonen starter fra retten til sykepenger. Dersom medlemmet har vært sammenhengende yrkesaktiv (eller mottatt ytelse etter kapittel 8, 9 eller 14) i minst fire uker umiddelbart forut for uttaket av foreldrepenger, vil det kunne gis rett til sykepenger etter utløpet av perioden med foreldrepenger eller under foreldrepengerperioden, dersom vilkårene for dette er oppfylt (se folketrygdloven § 14-11 første ledd c). Dette gjelder selv om foreldrepengene er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger. Medlemmets status på tidspunktet da uttaket av foreldrepenger tar til er da endret fra å være mottaker av arbeidsavklaringspenger til å være yrkesaktiv, og vedkommende bør da kunne få rett til sykepenger.

Departementet foreslår at det presiseres i § 8-2 andre ledd at foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger, ikke likestilles med forutgående arbeid ved opptjening av rett til sykepenger. Videre foreslås det å presisere at dersom medlemmet har vært sammenhengende yrkesaktiv (eller mottatt ytelse etter kapittel 8, 9 eller 14) i minst fire uker umiddelbart forut for uttaket av foreldrepenger, vil det kunne gis rett til sykepenger etter en periode med foreldrepenger, selv om foreldrepengene er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 8-2 andre ledd, andre og tredje punktum.

## 6 Kapittel 11 A

### Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak

#### 6.1 Innledning

Folketrygdloven kapittel 11 inneholder regler om arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader. Systematikken i kapitlet er at fellesbestemmelser som gjelder for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader er behandlet først, og deretter kommer bestemmelser om arbeidsavklaringspenger.

Tilleggsstønadene er dels en videreføring av attføringsstønaden som gjaldt under attføringspenger. Med innføringen av arbeidsavklaringspenger ble stønader til dekning av utgifter i forbindelse med arbeidstreningsplass, fadderpenger, skolepenger, semesteravgift og eksamensgebyr flyttet til tiltaksforskriften, hjemlet i arbeidsmarkedsloven. Disse utgiftene knytter seg særlig til gjennomføringen av et opplæringstiltak, som er grunnskole, videregående skole eller høyere utdanning. Bestemmelsen om hva som er et nødvendig og hensiktsmessig tiltak, og opplæringstiltaket er også regulert i tiltaksforskriften. Se lovforarbeidene i St.meld. nr. 9 (2006–2007), Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) og Innst. O. nr. 28 (2008–2009).

#### 6.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å skille regelverket for livsoppholdsytelsen (arbeidsavklaringspenger) fra tilleggsstønadene, og behandle de i hvert sitt lovkapittel.

Reglene for tilleggsstønader er i lovforslaget flyttet fra kapittel 11 til et nytt kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak. Kapittel 11 A inneholder fem bestemmelser og det foreslås enkelte materielle endringer. De øvrige endringene i kapitlet er av strukturell og språklig karakter.

Departementet foreslo å heve den nedre aldersgrensen for rett til tilleggsstønader fra 16 til 18 år. Selv om det etter loven er en adgang til å få dekket tilleggsstønader allerede fra fylte 16 år, var det i 2015 ingen 16- eller 17-åringer som mottok

stønadene. For rett til arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger er den nedre aldersgrensen 18 år. Departementet foreslo å øke aldersgrensen på tilleggsstønader til 18 år for å harmonisere den nedre aldersgrensen.

I høringsnotatet som departementet sendte ut 4. juli 2016 om forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen, uttalte departementet at det vurderes om botidskravet for tilleggsstønader fortsatt skal være det samme som for arbeidsavklaringspenger.

#### 6.3 Høringsuttalelsene

Det er syv høringsinstanser som har merknader til forslaget om å heve den nedre aldersgrensen til 18 år. *LHL*, *NHO* og *Personskadeforbundet LTN* støtter forslaget.

*JussBuss* mener det empiriske grunnlaget er tynt og spør om det er en nødvendig innstramning eller om det stammer fra departementets iver etter å harmonisere regelverket. *NHF* støtter heller ikke forslaget. Deres erfaring er at stønaden er lite kjent blant ungdom under 18 år. Forskning viser at det er stort frafall av funksjonshemmede ungdom fra skolen, og det å heve aldersgrensen gjør det vanskeligere å få kompensert merutgiftene til et arbeidsrettet tiltak eller utdanning.

*SAFO* mener rettigheten må beholdes. Det er et viktig tiltak for ungdom med nedsatt arbeidsevne som skal ta videregående utdanning og andre tiltak etter ungdomsskolenivå. De viser til at selv om ingen hadde ytelsen i 2015, betyr ikke det at behovet ikke er tilstede. Stønaden må gjøres mer kjent. *YS* har vanskelig for å forstå behovet for endring når det ikke er et ressursmessig problem i dag, men det kan bety mye for den enkelte som eventuelt havner i en situasjon med en slikt behov.

*Akademikerne i NAV* uttalte seg spesielt om gjeldende grense på seks kilometer for dekning av utgifter til daglige reiser i forbindelse med del-

takelse på et arbeidsrettet tiltak for mennesker med funksjonshemminger. *Akademikerne i NAV* mener det er urimelig at personer med funksjonsnedsettelse som ikke kan velge transportmuligheter eller kan gå eller sykle til jobb, skal ha den samme grensen for reiseavstand som gjelder for arbeidsføre. Tilleggsstønader dekkes for personer med nedsatt arbeidsevne uansett om de er funksjonsfriske eller har store funksjonsnedsettelse og bevegelseshemminger. Kilometergrensen er lik uansett. *Akademikerne i NAV* har erfart at grensen innebærer en økonomisk tilleggsbelastning for personer med funksjonsnedsettelse, noe som igjen vanskeliggjør tiltaksdeltakelsen.

Det kom ingen motforestillinger mot endringer av strukturell eller språklig karakter.

## 6.4 Departementets vurderinger og forslag

### 6.4.1 Formålet

Kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak innledes med en formålsbestemmelse i § 11 A-1 om at tilleggsstønader skal kompensere for bestemte utgifter som et medlem har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11 A-1.

### 6.4.2 Forutgående medlemskap og krav om opphold i Norge

Departementet har vurdert behovet for bestemmelser om forutgående medlemskap og opphold i Norge for rett til tilleggsstønader. Departementet mener det er rimelig at medlemmet får dekket utgiftene til et arbeidsrettet tiltak uten at det stilles krav om forutgående botid og opphold i Norge.

For rett til arbeidsavklaringspenger står bestemmelsen om medlemskap i lovforslaget § 11-2 og krav til opphold i Norge i § 11-3. Siden de aller fleste som mottar et arbeidsrettet tiltak også mottar arbeidsavklaringspenger, mener departementet at bestemmelsene som regulerer rett til livsoppholdsytelsen er tilstrekkelig. Dessuten er det egne tildelingskriterier for de arbeidsrettede tiltakene som betinger utbetaling av tilleggsstønadene. Departementet foreslår derfor at bestemmelsene om forutgående medlemskap og opphold i Norge, ikke videreføres for rett til tilleggsstønader.

### 6.4.3 Alder

Departementet har vurdert innspillene mot å heve aldersgrensen for rett til tilleggsstønader fra 16 til 18 år. Høringsinstansene peker spesielt på at ungdom med nedsatt arbeidsevne som går på videregående skole vil ha et behov for å få dekket ulike kostnader, som tilleggsstønader gir dekning for.

Den nedre aldersgrensen for rett til videregående skole, som et arbeidsmarkedstiltak etter tiltaksforskriften, er for tiden på 22 år, se forskriften § 7-3 tredje ledd og sjette ledd. Aldersgrensen på 22 år vil sannsynligvis virke begrensende for adgangen til å få dekket tilleggsstønadene for unge mennesker under 22 år. Yrkesrettet opplæring har riktignok en lavere aldersgrense dersom tiltaksgjennomføringen dekkes under arbeidsmarkedstiltakenes tiltaksforskrift, hvor det stilles krav om at tiltaksdeltaker må være fylt 19 år. I 2015 og 2016 var det ingen 16- eller 17-åringer som mottok tilleggsstønadene.

Den nedre aldersgrensene for arbeidsmarkedstiltak vil også gjelde for tilleggsstønadene i folketrygdloven når stønadene skal dekke bestemte utgifter i forbindelse med gjennomføringen av et opplæringstiltak, som er tildelt med hjemmel i tiltaksforskriften. Det følger av lovforslaget § 11 A-5 at medlemmet må gjennomføre et arbeidsrettet tiltak for rett til tilleggsstønader.

Nedre aldersgrense for rett til arbeidsavklaringspenger er 18 år, se lovforslaget folketrygdloven § 11-3. De fleste medlemmene som har nedsatt arbeidsevne og får dekket tilleggsstønadene vil også motta arbeidsavklaringspenger.

Når det gjelder ungdom med nedsatt arbeidsevne, er det utdanningsmyndighetens ansvar å sørge for dekning av utgifter i forbindelse med opplæring, som grunn- og videregående skole. Det vises til Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenfor-skap til ny sjanse*, hvor ansvars- og oppgavefordelingen mellom utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene framgår. Hovedprinsippet er at arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne som har rett til opplæring etter introduksjonsloven og opplæringsloven, skal få tilbud om grunnskole fra kommunene, og videregående skole fra fylkeskommunene.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11 A-2.

### 6.4.4 Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng

Ny § 11 A-3 regulerer hovedvilkårene for rett til tilleggsstønader. Det er et vilkår at arbeidsev-

nen må være nedsatt i en slik grad at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, som viderefører gjeldende rett i folketrygdloven § 11-5 første ledd. Det er et mildere krav for rett til tilleggsstønader enn det som gjelder for rett til arbeidsavklaringspenger, hvor arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten.

Ny § 11 A-3 viderefører også kravet til årsakssammenheng mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne. En presisering av gjeldende rett er tatt inn fra forarbeidene til loven, hvor sykdom, skade eller lyte må være «en vesentlig medvirkende årsak» til den nedsatte arbeidsevnen, se nytt første ledd andre punktum. For å vise at bestemmelsen regulerer et krav til årsakssammenheng, har departementet også tatt inn «krav til årsakssammenheng» i overskriften til § 11 A-3, tilsvarende som i overskriften til § 11-5.

Det foreslås en tilsvarende endring som i ny § 11-5 hvor «interesser» og «ønsker» er tatt ut av momentlisten og vurderingen av arbeidsmulighetene er samlet til formulering; «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid».

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11 A-3.

#### 6.4.5 Tilleggsstønader

Ny § 11 A-4 regulerer hvilke tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak som dekkes under folketrygdlovens stønadsbudsjett. Bestemmelsen er flyttet fra gjeldende § 11-12.

Etter første ledd dekkes dokumenterte utgifter til bøker og undervisningsmaterieell etter en fast sats. Formålet er å dekke disse utgiftene i forbindelse med arbeidsrettet tiltak i skole, på kurs eller i bedrift.

I andre ledd står de bestemte utgiftene som kan dekkes for et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak, men ikke har ordinær lønn gjennom tiltaksdeltakelse og ikke mottar sykepenge etter kapittel 8. Hvilke utgifter som dekkes følger av bokstavene a til e.

For dekning av utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak, se bokstav a, er hovedregelen at den billigste reisemåten dekkes, og det er med et rutegående transportmiddel. Den minste reiseavstanden er 6 km, se tilleggsstønadsforskriften<sup>1</sup> § 3 første ledd bokstav a.

Departementet viser til at det også står i tilleggsstønadsforskriften § 3 første ledd bokstav a andre punktum, at personer som på grunn av funksjonshemning, midlertidig skade eller sykdom har et særskilt behov for transport, kan få stønad selv om reiseavstanden er under seks kilometer. Dette unntaket mener departementet kan omfatte de personene som *Akademikerne i NAV* trekker fram i sin høringsuttalelse.

Den som må flytte fra hjemstedet for å delta på et tiltak, har krav på stønad til dekning av nødvendige utgifter til flytting, se bokstav c.

Bokstav d regulerer dekning av tilsynstillegg for den som må på utredning eller gjennomføre et arbeidsrettet tiltak, men har utgifter i forbindelse med tilsyn av andre i familien. I lovteksten er det tatt inn at stønad til pleie og tilsyn av «andre familiemedlemmer» også dekkes, ikke bare barn. Dette skjer i praksis i dag, for eksempel hvor et medlem er oppnevnt som verge for mor eller far på grunn av sykdom ved alderdom eller i terminalfasen til familiemedlemmet. Denne dekningen ytes fordi tiltaksdeltaker skal kunne gjennomføre den fastsatte aktiviteten, i tillegg til å sørge for slike omsorgsoppgaver.

Etter tredje ledd kan det i stedet for arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 gis tilleggsstønader til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter til daglige reiser, til et medlem som på grunn av sykdom eller skade midlertidig ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeids- eller undervisningsstedet. Stønaden begrenses til det beløpet som medlemmet ville ha fått utbetalt i arbeidsavklaringspenger for samme tidsrom.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11 A-4.

#### 6.4.6 Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning

Ny § 11 A-5 regulerer at tilleggsstønader ikke utbetales dersom medlemmet får dekket de samme utgiftene under en annen lovgivning. Bestemmelsen er flyttet fra gjeldende § 11-25 og omskrevet.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 11 A-5.

<sup>1</sup> Forskrift 2. juli 2015 nr. 867 om stønader til dekning av utgifter for å komme i eller beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften)

#### **6.4.7 Forskrift om tilleggsstønader etter folketrygdloven kapittel 11**

Departementet vurderte samtidig om de resterende bestemmelsene i forskriften om tilleggsstønader etter folketrygdloven kapittel 11 skulle innarbeides i loven. Siden tilleggsstønadene utbetales månedlig, årlig eller etter at Arbeids- og velferdsetaten har mottatt dokumentasjon på bestemte utgifter, gjelder ikke opplysninger som framgår av meldekortet for rett til støna-

dene. Bestemmelsene som knytter seg til meldepplikt er derfor ikke tatt inn i nytt kapittel 11 A. Det samme gjelder bestemmelsene som knytter seg til gjennomføring og fravær fra et arbeidsrettet tiltak. Det framgår av formålsbestemmelsen og av ny § 11 A-5 at medlemmet må delta på et arbeidsrettet tiltak for å få innvilget tilleggsstønader.

Forskrift om tilleggsstønader etter folketrygdloven kapittel 11 vil oppheves etter folketrygdloven kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak er trådt i kraft.

## 7 Andre lovtekniske endringer i folketrygdloven

### 7.1 Endringer i strukturen til kapittel 11

---

Departementet har vurdert om gjeldende regelverk er tydelig og har en god struktur. I forslaget til lovtekst foreslås en ny struktur der formålet og inngangsvilkår står først, fulgt av hovedvilkår og aktivitetsplikt, meldeplikt og oppfølging. Deretter følger bestemmelser om varighet, rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller, beregning av ytelsen, arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade, reduksjon av ytelsen, arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon og straffegjennomføring, forholdet til andre ytelser fra folketrygden og annen lovgivning, unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel og til slutt karenperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger.

Enkelte bestemmelser er flyttet i tråd med ny struktur, og enkelte bestemmelser er endret ved at det gjeldende innholdet i flere bestemmelser er delt eller flyttet.

Videre er det vurdert hvilke regler som skal stå i lov, forskrift eller rundskriv. Folketrygdloven er en rettighetslov, og strukturen bør sikre at reglene er forståelige for borgerne og for dem som skal forvalte regelverket, for å unngå rettsklarhet. Grunnleggende rettigheter bør av rettssikkerhetshensyn tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering, og i det foreliggende lovforslaget er flere forskriftsbestemmelser innarbeidet i loven. I gjennomgangen har deler av enkeltbestemmelser vist seg overflødige fordi de er dobbelbehandlet.

Enkelte detaljerte retningslinjer bør reguleres i forskrift slik at loven ikke blir for omfattende, og av hensyn til en hensiktsmessig endringsadgang. Departementet vil foreslå ny forskrift om arbeidsavklaringspenger, etter at lovforslaget er vedtatt.

### 7.2 Folketrygdloven § 8-17

---

I folketrygdloven § 8-17 bokstav d og e vises det til § 8-4 andre ledd, men riktig henvisning er § 8-4 tredje ledd. Departementet foreslår at § 18-17 bok-

stav d endres slik at den viser til § 8-4 tredje ledd bokstav e, og at § 8-17 bokstav e endres slik at den viser til § 8-4 tredje ledd bokstav i.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 8-17 d og e.

### 7.3 Folketrygdloven § 8-55

---

I forbindelse med at ny uføretrygd ble innført 1. januar 2015 ble det foretatt oppdateringer i folketrygdlovens paragrafer med henvisninger til tidligere folketrygdlovens kapittel 12. Lovhenvisningen til kapittel 12 i § 8-55 bokstav c ble imidlertid ved en inkurie ikke oppdatert, men viser fortsatt til tidligere folketrygdlov § 12-18. Tidligere folketrygdlov § 12-18 er nå videreført i § 12-17. Departementet foreslår derfor at folketrygdloven § 8-55 bokstav c oppdateres slik at den viser til § 12-17 i kapittel 12.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 8-55 bokstav c.

### 7.4 Folketrygdloven § 21-12

---

I Prop. 139 L (2014–2015) Endringer i lov om anke til Trygderetten (lovrevisjon) fremmet 12. juni 2015 av Arbeids- og sosialdepartementet, ble det foreslått en endring i folketrygdloven § 21-12 første ledd tredje punktum. Endringen innebærer at NAV Klageinstans sitt vedtak om å avvise en klage også skal kunne ankes inn for Trygderetten etter reglene i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten.

Stortinget sluttet seg til forslaget 11. desember 2015, jf. Innst. 77 L (2015–2016), lovvedtak 17 (2015–2016) og lov 18. desember 2015 nr. 105. Endringene trådte i kraft 1. april 2016.

Helse- og omsorgsdepartementet fremmet Prop. 9 L (2015–2016) Endringer i helselovgivningen (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten mv.) i statsråd 30. oktober 2015. I proposisjonen ble det foreslått tatt inn det nye klageorganet i folketrygdloven § 21-12 første ledd andre punktum. Lovteknisk ble hele første leddet tatt inn i lovforslaget,



herunder § 21-12 første ledd dagjeldende tredje punktum.

Stortinget sluttet seg til forslaget 11. desember 2015, jf. Innst. 91 L (2015–2016), lovvedtak 15 (2015–2016) og lov 18. desember 2015 nr. 121. Denne endringen trådte i kraft 1. januar 2017.

Endringen gjort i Prop. 9 L (2015–2106) opphevet dermed ved en inkurie endringen foreslått i Prop. 139 L (2014–2015), slik at denne nå er tilbakestilt. Dette var ikke intensjonen med endringen i Prop. 9 L (2015–2016), som kun dreier seg om endring av navn på klageinstans.

Departementet foreslår at bestemmelsen endres tilbake til det som var gjeldende fram til endringen som trådte i kraft 1. januar 2017. Endringen er identisk med det som ble foreslått i Prop. 139 L (2014–2015) hva gjelder § 21-12 første ledd tredje punktum, og identisk med det som framgikk av bestemmelsen fram til 1. januar 2017.

Det vises til lovforslaget, folketrygdloven § 21-12.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det foreslås i kapittel 5 flere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Det primære målet med endringene er å få økt overgang til arbeid gjennom mer aktivitet og tett oppfølging i stønadsløpet og å stramme noe inn på retten til å få ytelsen. Videre foreslås det enkelte lovendringer for å gjøre regelverket enklere og mer tilgjengelig for både Arbeids- og velferdsetaten og brukerne.

Det tas sikte på at lovendringene får virkning fra 1. januar 2018, i hovedsak med virkning for nye tilfeller. Som følge av at endringene i hovedsak foreslås innført for nye tilfeller vil de økonomiske og administrative kostnadene komme gradvis. Iverksettelse fra 2018 innebærer at det vil påløpe mindre administrative kostnader i Arbeids- og velferdsetaten i 2017 til blant annet IKT-tilpasninger.

Effekten på stønadsbudsjettet avhenger av atferdseffekter og vil avhenge av hva som blir alternativet til arbeidsavklaringspenger for den gruppen som berøres av forslaget til innstramminger. De økonomiske konsekvensene lar seg derfor ikke tallfeste i forkant av iverksettelsen. Nedenfor er dette drøftet mer generelt, og for noen endringer er det angitt svært usikre anslag for de økonomiske effektene.

Forslaget i kapittel 5.4 om å presisere at sykdommen, skaden eller lytet må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, samt å fjerne «ønsker» og «interesser» fra momentlisten i tillegg til strengere krav til mobilitet, antas å gi en noe strammere inngang til ordningen. Flere avslag på krav om arbeidsavklaringspenger som følge av dette kan bidra til økt overgang til arbeid og utdanning, men kan også medføre en viss overgang til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven eller til uføretrygd.

Forslaget i kapittel 5.5 om innføring av en mild og umiddelbar reaksjon ved brudd på bestemte aktivitetsplikter antas på usikkert grunnlag å øke administrative kostnader med 8–10 mill. kroner årlig, og at dette om lag motsvares av reduserte utbetalinger ved ileggelse av én dags reduksjon av arbeidsavklaringspengene. Formålet med forslaget er imidlertid at dette på noe lenge sikt vil føre

til besparelser i form av færre mottakere på ytelser og flere i arbeid.

Forslaget i kapittel 5.6 vil gjøre den arbeidsrettede oppfølgingen mer målrettet og hensiktsmessig og bør kunne gi noe økt overgang til arbeid. Oppfølgingen vil i større grad tilpasses mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov, og knyttes til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Forslaget innebærer en mer effektiv utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsressurser.

Innstramminger i bestemmelsene for varighet, se kapittel 5.7, vil ha betydning både for mottakerens og Arbeids- og velferdsetatens atferd og praktisering av regelverket. Basert på statistikk om antall mottakere etter varighet er utgiftene til arbeidsavklaringspenger for det antall som antas å bli berørt av regelendringene om lag 4,4 mrd. kroner. Effekten av forslaget for offentlige utgifter samlet vil avhenge av hva som blir alternativet til arbeidsavklaringspenger for personer som når maksimal varighet (arbeid, uføretrygd eller eventuelt kommunale ytelser). Ved overgang til uføretrygd for denne gruppen vil utgiftene isolert sett øke da gjennomsnittlig uføretrygd er høyere enn gjennomsnittlig nivå for arbeidsavklaringspenger.

For å oppnå økt overgang til arbeid og understøtte de positive effektene av en varighetsbegrensning er det nødvendig med hyppigere oppfølging av mottakerne gjennom stønadsløpet. Økt oppfølging vil også være viktig for å redusere overgangen til uføretrygd for de som når maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og sosialdepartementet vil i statsbudsjettet for 2018 komme nærmere tilbake til hvordan Arbeids- og velferdsetaten skal kunne gi en bedre oppfølging av mottakere med arbeidsavklaringspenger.

Forslagene om innstramminger i varigheten og mer målrettet oppfølging kan innebære at Arbeids- og velferdsetaten må innhente noen flere sakkyndige vurderinger av helsetilstand. Departementet ser ikke bort fra at dette kan gi noe økte administrative kostnader for helse- og omsorgstjenesten, men legger til grunn at en eventuell økning ligger godt innenfor de anslagene som lå

til grunn da Stortinget vedtok å innføre arbeidsavklaringspenger i 2010.

Forslaget i kapittel 5.8 om at foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger ikke skal gi rett til sykepenger, vil innebære at disse medlemmene får arbeidsavklaringspenger i stedet for sykepenger. Størrelsen på ytelsen disse medlemmene får utbetalt, vil imidlertid være uendret. Innsparingen på kap. 2650 (sykepenger) vil motsvares av en tilsvarende merutgift på kap. 2651 (arbeidsavklaringspenger). Samlet sett vil forslaget i kapittel 5.8 som omhandler arbeidsavklaringspenger til medlemmer som ikke har opptjent ny rett til sykepenger, ha ubetydelige administrative og økonomiske konsekvenser.

Forslaget i kapittel 5.9 om å utvide perioden for arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker fra tre til seks måneder, er på usikkert grunnlag anslått til maksimalt 85 mill. kroner i økte utbetalinger fra og med 2021. Det er imidlertid grunn til å tro at regelendringen vil innebære at mottakere av arbeidsavklaringspenger blir noe raskere avklart mot arbeid, og dermed gi reduserte utgifter på stønadsbudsjettet på sikt. Således vil den samlede varigheten på arbeidsavklaringspenger, inklusive arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid, ikke bli vesentlig påvirket. Forslaget har ikke administrative kostnader av betydning.

I kapittel 5.10 foreslås det at taket på beregningsgrunnlaget tilsvarende seks ganger grunnbeløpet skal gjelde per kalenderår. Forslaget antas å gi en årlig mindretgift på om lag 85 mill. kroner fra og med 2021.

Forslaget i kapittel 5.11 om å presisere at arbeidsavklaringspenger skal reduseres ikke bare mot arbeidet tid, men også mot den tiden mottaker kunne ha arbeidet, vil kunne medføre en mindretgift. Det er imidlertid grunn til å forvente en viss økning i administrative kostnader fordi Arbeids- og velferdsetaten i flere saker må bruke noe mer tid enn i dag på å fastsette hvor stor den gjenværende arbeidsevnen er.

Forslaget om å utvide perioden som mottakeren kan arbeide i inntil 80 prosent fra seks til tolv måneder (kapittel 5.13), vil ikke ha administrative kostnader av betydning. Forslaget innebærer at mottakerne kan arbeide inntil 80 prosent fra et tidligere tidspunkt enn i dag, og utgiftene til arbeidsavklaringspenger vil sannsynligvis bli redusert fordi flere får en lavere ytelse. På den andre siden vil mottakere som i dag allerede arbeider mer enn 60 prosent, og som dermed ikke får utbetalt ytelsen, i stedet kunne få utbetalt en redusert ytelse i denne perioden. Samlet sett antas det at forslaget vil gi noe mindretgifter til arbeidsavklaringspenger. Forslaget vil dessuten kunne gi mindretgifter for de offentlige tjenstepensjonsordningene i de tilfellene der det gis midlertidig uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger til personer som er innvilget arbeidsavklaringspenger.

Forslaget i kapittel 5.14 om innføring av en karensperiode på 52 uker etter utløpet av maksimal stønadsperiode før det kan gis rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger medfører beskjedne administrative kostnader. Mindretgiftene vil avhenge av hvor mange som omfattes av karensbestemmelsen og som vil søke om ytelsen på nytt etter 52 uker.

Forslagene om kortere varighet og innføring av en karensperiode kan gi flere personer som er uten inntektssikring i folketrykkløven og som vil ha behov for økonomisk stønad til livsopphold. Dette vil imidlertid først og fremst få effekt fra og med 2021 når de første personene med vedtak etter nytt regelverk når maksimalperioden for arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og sosialdepartementet og KS er enige om å kartlegge i hvilken grad endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter til økonomisk stønad. Det legges til grunn at eventuelle større merutgifter for kommunene skal kompenseres.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### 9.1 Merknad til endring i lov 28. juli 1949 nr. 26 om statens pensjonskasse

---

*Til § 31 tredje ledd*

Henviseingen til folketrygdloven § 11-18 endres til § 11-23 som følge av forslagene til endring i denne proposisjonen.

### 9.2 Merknad til endring i lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv.

---

*Til § 14 tredje ledd*

Henviseingen til folketrygdloven § 11-18 endres til § 11-23 som følge av forslagene til endring i denne proposisjonen.

### 9.3 Merknad til endring i lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere

---

*Til § 17 tredje ledd:*

Henviseingen til folketrygdloven § 11-18 endres til § 11-23 som følge av forslagene til endring i denne proposisjonen.

### 9.4 Merknader til endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd

---

*Til § 8-2 andre ledd*

*Andre ledd* nytt *andre punktum* regulerer at det ikke kan tjenes opp ny rett til sykepenger etter mottak av foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

I paragrafens *andre ledd* nytt *tredje punktum* framgår det at det kan gis rett til sykepenger etter periode med foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger dersom medlemmet har vært sammenhengende yrkesaktiv (eller mottatt ytelse etter kapittel 8, 9 eller 14) i

minst fire uker umiddelbart forut for tidspunktet da uttaket av foreldrepenger tok til. Medlemmets status på tidspunktet da uttaket av foreldrepenger tok til er da endret fra å være mottaker av arbeidsavklaringspenger til å være yrkesaktiv, og vedkommende bør da kunne få rett til sykepenger.

*Til § 8-55 bokstav c*

Bestemmelsen endres slik at den viser til riktig lovhjemmel i kapittel 12 som er § 12-17, og ikke til § 12-18.

*Til § 8-17 første ledd bokstav d og e*

Uriktige lovhenviseinger i § 8-17 d og e rettes opp. I § 8-17 d skal riktig henviseing være § 8-4 *tredje ledd* bokstav e. I § 8-17 e skal riktig henviseing være § 8-4 *tredje ledd* bokstav i. Se omtale i kapittel 5.1.

*Til § 11-1 Formål*

Endringen innebærer at det tydeliggjøres i formålsbestemmelsen at sykdom, skade eller lyte er forutsetning for rett til arbeidsavklaringspenger. Av pedagogiske hensyn er de tre alternative situasjonene hvor arbeidsavklaringspenger kan ytes synliggjort ved bruk av bokstav a til c. Se omtale i kapittel 5.1.

*Til § 11-2 Forutgående medlemskap*

Rett til tilleggsstønader er flyttet til folketrygdloven kapittel 11 A og paragrafen omhandler nå kun arbeidsavklaringspenger.

Bestemmelsen i *første ledd* om at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har vært medlem i folketrygden i minst ett eller tre år før fremsettelse av krav endres til tre år. Henviseingen i første ledd til «ytelser etter dette kapitlet er endret til «arbeidsavklaringspenger» i tråd med at det foreslås et nytt kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak.

Bestemmelsen i *andre ledd*, om at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om når

vilkåret om forutgående medlemskap kan fravikes, oppheves. Nytt andre ledd gir uttømmende regler for når det kan gjøres unntak fra første ledd. Forslaget innebærer skjerping av gjeldende rett. Se omtalen i kapittel 5.2.

Departementet gjør oppmerksom på at det i lovproposisjonen som fremmes i april 2017 om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser), foreslås tilsvarende endringer i folketrygdloven § 11-2. I tillegg foreslås det i den proposisjonen at det ordinære botidskravet heves til fem år og at det ikke gis særlige unntak for personer med flyktningstatus. Forutsatt at Stortinget først fatter vedtak i samsvar med lovproposisjon om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og lov om supplerande stønad til personar med kort butid i Noreg (ny inntektssikring for eldre og uføre flyktninger og endrede botidskrav for rett til visse ytelser), foreslår departementet her ingen endringer i § 11-2.

#### *Til § 11-3 Opphold i Norge*

Endringen i *første ledd* innebærer at begrepet «ytelser» erstattes med «arbeidsavklaringspenger» som følge av at tilleggsstønader er flyttet til nytt kapittel 11 A. Formuleringen «etter dette kapitlet» er derfor også tatt ut. Tilsvarende er begrepet «ytelser» i *andre ledd* og *tredje ledd* erstattet med «arbeidsavklaringspenger». Videre er formuleringen «i en begrenset periode» i *tredje ledd* endret til «i inntil fire uker per kalenderår» som følge av at Arbeids- og velferdsetatens praksis om rett til utenlandsopphold i inntil fire uker nå lovfestes. Se nærmere omtale i kapittel 5.3.

*Tredje ledd andre punktum* viderefører siste del av gjeldende *tredje ledd første punktum*. Formuleringen «dersom det kan godtgjøres» erstattes med «det er en forutsetning».

*Tredje ledd tredje punktum* er nytt og innebærer at det er en forutsetning for rett til arbeidsavklaringspenger etter dette leddet at medlemmet har søkt Arbeids- og velferdsstaten om godkjenning før utenlandsoppholdet starter. Dersom etaten ikke godkjenner søknaden om utenlandsopphold, er ikke vilkårene for å få utbetalt arbeidsavklaringspenger tilstede i denne perioden.

*Fjerde ledd* er ny og gir departementet hjemmel til å gi forskrift om nærmere regler for å motta arbeidsavklaringspenger etter andre og tredje ledd.

I lovteksten er det gjort enkelte språklige endringer.

#### *Til § 11-4 Alder*

*Første ledd* om aldersgrense for rett til tilleggsstønader oppheves som følge av at tilleggsstønader flyttes til nytt kapittel 11 A. Bestemmelsens andre ledd som regulerer aldersgrensen for arbeidsavklaringspenger blir dermed nytt første ledd. Formuleringen «etter § 11-13» tas samtidig ut fordi aldersgrensen for rett til arbeidsavklaringspenger skal gjelde alle bestemmelsene i kapitlet.

Nåværende tredje ledd blir nytt *andre ledd*. Begrepet «arbeidsavklaringspenger» er overflødig og tas ut siden bestemmelsen kun vil gjelde for arbeidsavklaringspenger ettersom tilleggsstønader blir flyttet til nytt kapittel 11 A.

Nåværende fjerde ledd blir nytt *tredje ledd*, men er språklig omarbeidet til en setning.

#### *Til § 11-5 Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng*

Overskriften er endret for å gjøre det tydeligere at bestemmelsen regulerer et krav til årsakssammenheng mellom sykdom, skade eller lyte og nedsatt arbeidsevne. Se nærmere omtale i kapittel 5.4.

*I første ledd første punktum* er formuleringen «ytelser etter dette kapitlet» erstattet med «arbeidsavklaringspenger». Vilkaåret om at han eller hun «har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten» for rett til arbeidsavklaringspenger er flyttet fra § 11-13 første ledd til § 11-5 første ledd første punktum. Dette er gjort for å samle hovedvilkår for å få rett til arbeidsavklaringspenger i én bestemmelse. Samtidig er formuleringen «i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid» tatt ut fordi det nå framgår av paragrafen at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten.

*I første ledd andre punktum* blir det presisert at sykdom, skade eller lyte må være en «vesentlig medvirkende årsak» til den nedsatte arbeidsevnen. Endringen er en presisering av gjeldende rett. Formuleringen er hentet inn fra forarbeidene til bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) punkt 4.4.4.4.

*I andre ledd* er formuleringen «i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid» tatt ut fordi graden av nedsatt arbeidsevne for rett til arbeidsavklaringspenger er angitt i *første ledd første punktum*. Videre er formuleringen «interesser og ønsker»

tatt ut av oppramsingen av hvilke momenter det blant annet skal legges vekt på i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. De tre vurderingene av arbeidsmuligheter; «muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid», er samlet til én vurdering av «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid».

*Til § 11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid*

I *første ledd* er formuleringen «ytelser etter dette kapitlet» erstattet med «arbeidsavklaringspenger» siden tilleggssønader er flyttet til nytt kapittel 11 A. For å synliggjøre at bokstavene a til c er alternative situasjoner som kan gi rett til arbeidsavklaringspenger er «eller» tatt inn etter bokstav a.

*Andre ledd* er ny og gir departementet en forskriftshjemmel for å kunne fastsette nærmere regler for hva som kan godkjennes som et arbeidsrettet tiltak etter bestemmelsen.

*Til § 11-7 Medlemmets aktivitetsplikt*

Overskriften er endret fra gjeldende § 11-8 «aktivitet med sikte på å komme i arbeid», til ny § 11-7 «medlemmets aktivitetsplikt». Bestemmelsen viderefører i hovedsak innholdet i gjeldende § 11-8, men er som et strukturelt grep delt i to ledd.

Endringen i *første ledd* innebærer at begrepet «ytelser» erstattes med «arbeidsavklaringspenger» som følger av at tilleggssønader er flyttet til et nytt kapittel 11 A.

*Andre ledd første punktum* er endret slik at det framgår at aktivitetskravene skal fastsettes i aktivitetsplanen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a tredje ledd.

*Andre ledd andre punktum* viderefører kravet om at medlemmet skal medvirke ved utarbeidelsen av aktivitetsplanen.

*Til § 11-8 Fravær fra fastsatt aktivitet*

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 11-9, men er flyttet fram i loven og følger naturlig etter aktivitetsplikten i ny § 11-7. Bestemmelsen gir hjemmel for Arbeids- og velferdsetaten til å reagere ved fravær fra fastsatt aktivitet fra medlemmet. Se nærmere omtale i kapittel 5.5.

*Første ledd* er omskrevet fra tidligere § 11-9 første ledd. Dersom medlemmet ikke møter til fast-

satt aktivitet skal arbeidsavklaringspengene stanses inntil vilkårene for å få ytelsen er oppfylt. Ordene «faller (...) bort» er erstattet med «stanses», men dette er ikke en endring av materiell art. Ordlyden er også endret som følge av at tilleggssønader er flyttet til et nytt kapittel 11 A.

I *andre ledd* er en ny bestemmelse om at dersom medlemmet har hatt grunn til å ikke møte på fastsatt aktivitet skal arbeidsavklaringspengene etterbetales. Gyldige grunner til å ikke møte på fastsatt aktivitet framgår av tredje og fjerde ledd.

*Tredje ledd første punktum* er omskrevet fra tidligere § 11-9 andre ledd. Leddet viser til meldeplikten, som følger av ny § 11-10. Ordet «reduksjon» er endret til «stans». Dette er gjort for å markere et skille mot den nye mildere reaksjonsformen som følger av ny § 11-9. Gjeldende praksis etter dagens § 11-9 skal imidlertid videreføres. Det er gitt to unntak fra regelen om at arbeidsavklaringspengene stanses ved fravær fra fastsatt aktivitet. Det første unntaket er ved «fravær på inntil én dag i meldeperioden». Det andre unntaket er ved «fravær som skyldes sterke velferdsgrunner». Om fraværet skyldes sterke velferdsgrunner må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Tidligere andre ledd andre punktum krevde at fravær som skyldes sterke velferdsgrunner, måtte dokumenteres. Etter nytt *tredje ledd andre punktum* framgår det imidlertid nå at Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at grunnen dokumenteres.

*Fjerde ledd første punktum* er omskrevet fra tidligere § 11-9 tredje ledd og endret ved at «reduksjon» er erstattet med «stans». Dette er gjort for å markere et skille mot den nye mildere reaksjonsformen som følger av ny § 11-9. Gjeldende praksis etter dagens § 11-9 skal imidlertid videreføres.

*Femte ledd* er ny i loven og flyttet fra forskrift om arbeidsavklaringspenger § 5 om fravær fra fastsatt aktivitet. Det er gjort noen språklige endringer i forhold til teksten i forskriften § 5. Dersom medlemmet har gjentatte fravær fra fastsatt aktivitet, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet oppfyller vilkårene for å motta ytelsen.

I *sjette ledd* er det gitt en forskriftshjemmel for at departementet å kan fastsette nærmere regler om hva som er gyldig fravær, krav til dokumentasjon, hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet, og konsekvenser av slike fravær.

I lovtoksten er det gjort enkelte språklige endringer.

*Til § 11-9 Reduksjon av arbeidsavklaringspengene ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter*

Bestemmelsen er ny og den innfører en ny reaksjon ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter, ved at medlemmet ilegges en reduksjon av ytelsen. Se omtalen i kapittel 5.5.

*Første ledd* angir når reduksjon skal ilegges. Dersom medlemmet unnlater å følge bestemte og pålagte aktiviteter skal reduksjon av arbeidsavklaringspengene ilegges. Det skal skje en rimelighetsvurdering i forbindelse med ilegging av reduksjonen. Hvilke aktivitetsplikter som skal føre til en reduksjon dersom det ikke foreligger en rimelig grunn, skal reguleres i forskriften til bestemmelsen, se siste ledd. Arbeidsavklaringspengene skal fortsette å komme til utbetaling minus reduksjonen. Hvor mye ytelsen skal reduseres skal reguleres i forskrift.

I *andre ledd* framgår det at reduksjonen ikke kan ilegges senere enn tre måneder etter det aktuelle pliktbruddet. Foreldelsesregelen er utformet av hensyn til medlemmets behov for forutsigbarhet og innrettelse etter en viss tid er gått.

I *tredje ledd* framgår det at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om hvilke pliktbrudd som fører til reduksjon, vilkår for reduksjon og størrelsen på den.

*Til § 11-10 Meldeplikt*

Bestemmelsen inneholder regler om meldeplikt og viderefører gjeldende § 11-7. Videre er § 6 i forskrift om arbeidsavklaringspenger tatt inn i loven, se bestemmelsens femte ledd. Se nærmere omtale i kapittel 5.5.

*Første ledd* er en videreføring av gjeldende rett.

*Andre ledd første og andre punktum* er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Ordlyden «faller retten til ytelse etter dette kapitlet bort» er erstattet med «stanses ytelsen». Stans av ytelsen er den reaksjonen som benyttes og regnes fra og med den dagen medlemmet skulle ha meldt seg, som er en bestemt dag – meldedatoen, og inntil han eller hun melder seg på nytt. Det skal ikke vurderes om medlemmet har hatt rimelig grunn til å unnlate å sende meldekort før ytelsen stanses. Dersom medlemmet hadde rimelig grunn som medførte at han eller hun ble forhindret fra å sende inn meldekortet og vedkommende ikke kunne melde seg på en alternativ måte, skal pengene etterbetales med hjemmel i *andre ledd andre punktum*. Departementet vil understreke at det skal være en streng vurdering av hva som kan anses som rimelig grunn. Det skal legges vekt på

om medlemmet hadde mulighet til å forutse situasjonen og at han eller hun ville bli forhindret fra å sende inn meldekort.

*Tredje og fjerde ledd* er en videreføring av gjeldende § 11-7 tredje og fjerde ledd.

I *femte ledd* er § 6 i forskrift om arbeidsavklaringspenger om brudd på meldeplikten tatt inn i loven. Formuleringen «uten rimelig grunn» er ikke videreført. Dersom medlemmet gjentatte ganger unnlater å oppfylle meldeplikten skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fortsatt fyller vilkårene for å motta ytelsen. Se også tilsvarende bestemmelse i § 11-8 femte ledd, ved fravær fra fastsatt aktivitet.

I *sjette ledd* er gjeldende forskriftshjemmel videreført.

I lovteksten er det gjort enkelte språklige endringer.

*Til § 11-11 Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten*

Paragrafen er en videreføring av gjeldende § 11-11 om oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen. Se nærmere omtale i kapittel 5.6.

*Andre ledd andre punktum* er nytt og det framgår her at mottakeren også skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

Etter bestemmelsens siste ledd kan det i forskrift fastsettes nærmere regler om oppfølgingen.

*Til § 11-12 Varighet*

Bestemmelsen regulerer maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger, vilkår for unntak, samt hvor lenge det kan gis unntak. Se omtale i kapittel 5.7.

I *første ledd* endres maksimal stønadsperiode fra fire til tre år. Videre er begrepet «påkrevd» erstattet av «nødvendig», dette er ikke en endring av materiell art.

*Andre ledd og tredje ledd* regulerer når det kan gis unntak fra maksimal stønadsperiode. Unntak kan gis for inntil to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. I tillegg må medlemmet enten a) først etter langvarig utredning ha begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller tiltak eller b) ha vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

Unntak kan også gis for inntil to år dersom medlemmet deltar på opplæringstiltak. For deltakere på opplæringstiltak er det ikke vilkår om at

sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at mottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd.

*Siste ledd* regulerer hvilke stønadsperioder med arbeidsavklaringspenger som skal inngå ved beregning av maksimal stønadsperiode. I perioden inngår den tiden medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger etter § 11-5 (hovedvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger), § 11-14 (arbeidsavklaringspenger som student), § 11-15 (arbeidsavklaringspenger til et medlem som etablerer egen virksomhet) og § 11-16 (arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet).

*Til § 11-13 Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger*

Bestemmelsen viderefører bestemmelsene i gjeldende § 11-13 tredje ledd. Se nærmere omtale i kapittel 5.8.

I *første ledd* framgår det at det kan gis rett til arbeidsavklaringspenger etter paragrafen dersom vilkårene i § 11-5 er oppfylt, men uten hensyn til vilkårene i § 11-6. Det vil si at medlemmet må ha nedsatt arbeidsevne med minst halvparten, og at sykdom må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Det er imidlertid ikke noe krav til at medlemmet må ha behov for aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for rett til arbeidsavklaringspenger etter denne paragrafen.

Formuleringen «og oppfyller ett av følgende vilkår» er tatt inn for å vise at vilkårene som følger er alternative vilkår.

I bokstavene a og b er formuleringen «selv om nedsettelse av arbeidsevnen antas å være rent forbigående» tatt ut. Endringen er ikke av materiell art. Videre er det presisert at seks måneder i bokstav a og ett år i bokstav b regnes fra arbeidsavklaringspengene er opphørt.

Ny bokstav d gir rett til arbeidsavklaringspenger til et medlem som har mottatt sykepenger fram til makstidspunktet etter § 8-12, som fortsatt er arbeidsufør.

Ny bokstav e gir rett til arbeidsavklaringspenger til et medlem som har mottatt arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger og innen seks måneder etter at foreldrepengene har opphørt, igjen er blitt arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade, se § 8-2 andre ledd. Se også merknad til § 8-2 andre ledd.

Gjeldende § 11-13 *femte ledd* videreføres i ny § 11-13 *andre ledd første punktum*. I *andre punktum* framgår at reglene i § 8-7 om dokumentasjon

av arbeidsuførhet og reglene i § 8-8 om medlemmets medvirkning skal gjelde tilsvarende.

*Til § 11-14 Arbeidsavklaringspenger til studenter*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-13 fjerde ledd, med enkelte språklige endringer.

Departementet foreslår en egen paragraf for rett til arbeidsavklaringspenger til studenter som har avbrutt studiet og som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta studiet. I *siste ledd* foreslås det en forskriftshjemmel for å fastsette nærmere regler for rett til arbeidsavklaringspenger i denne perioden.

*Til § 11-15 Arbeidsavklaringspenger til et medlem som etablerer egen virksomhet*

Reglene om virksomhetsetablering som finnes i gjeldende § 9 i forskrift om arbeidsavklaringspenger foreslås flyttet til ny § 11-15.

I bestemmelsens *siste ledd* er det gitt en hjemmel til å fastsette nærmere regler om rett til arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet i forskrift.

*Til § 11-16 Arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 11-13 andre ledd a og b.

Det kan gis arbeidsavklaringspenger mens medlemmet venter på at en aktivitetsplan blir utarbeidet, før aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak starter, og mellom tiltakene. Tiden på arbeidsavklaringspenger i denne perioden inngår i den tiden medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger, se § 11-12 fjerde ledd første punktum.

*Til § 11-17 Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-14. Se nærmere omtale i kapittel 5.9.

Departementet ønsker å få tydeligere fram at dette gjelder arbeidsavklaringspenger til mottakere som er ferdig avklart til arbeid og som nå anses som arbeidssøkere. Begrepet «i ventetid på arbeid» er erstattet av «i perioder som arbeidssøker». Endringen er ikke av materiell art. Bestemmelsen er vesentlig forkortet ved at det vises til de aktuelle lovparagrafene i folketrykkløven kapittel 4 framfor å skrive ut vilkårene. Dette innebærer at



når det gjøres endringer i de aktuelle bestemmelsene i kapittel 4, vil endringene samtidig gjøres gjeldende for personer som mottar arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen. Det innebærer videre at de arbeidssøkere som mottar arbeidsavklaringspenger vil omfattes av sanksjonsbestemmelsene som gjelder for arbeidssøkere som mottar dagpenger.

Perioden det kan gis arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker økes fra tre til seks måneder. Medlemmet må fylle vilkårene i § 4-5 om å være reell arbeidssøker, og vilkårene i § 4-8 om meldeplikt og møteplikt. Videre gjelder bestemmelsene om tidsbegrenset bortfall av dagpenger i § 4-20 tilsvarende.

*Til § 11-18 Arbeidsavklaringspenger under behandling av et krav om uføretrygd*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-13 andre ledd c, men bestemmelsen er flyttet ut i egen paragraf.

*Til § 11-19 Grunnlaget for beregningen av arbeidsavklaringspenger*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 11-15. Se nærmere omtale i kapittel 5.10.

I bestemmelsens *andre ledd andre punktum* er det gjort en endring som medfører at man i beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger ikke skal regne med pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår.

*Til § 11-20 Arbeidsavklaringspengenes størrelse og vilkår om barnetillegg*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-16 og § 11-17. Videre er deler av § 7 i forskrift om arbeidsavklaringspenger flyttet til § 11-20 *tredje ledd tredje punktum*. Dette innebærer at antall stønadsdager for arbeidsavklaringspenger og barnetillegg framgår av § 11-20. I *siste ledd* videreføres forskriftshjemmelen i gjeldende § 11-16 sjette ledd, men den utvides til også å gjelde regler for avkorting av ytelsen for ulike grupper.

*Til § 11-21 Minsteytelse til et medlem som fikk arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år*

Gjeldende § 11-16 *tredje ledd* om arbeidsavklaringspenger til et medlem som har fått arbeidsevnen

nedsatt før fylte 26 år er flyttet til egen paragraf, for å synliggjøre vilkårene for den særskilte minstesatsen som gis til denne gruppen.

*Til § 11-22 Arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade*

Forslag til ny § 11-22 om arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade er en videreføring av gjeldende § 11-26.

*Til § 11-23 Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende § 11-18.

I *andre ledd andre punktum* gjøres en språklig justering slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot arbeidet tid, men også mot timer medlemmet kunne ha arbeidet.

I *sjetten ledd* foreslår departementet at når medlemmet er nær ved å komme i fullt arbeid skal det være mulig å arbeide inntil 80 prosent i inntil tolv måneder. I *sjetten ledd andre punktum* er det tatt inn en bestemmelse fra forskrift om arbeidsavklaringspenger § 10 om at denne muligheten gjelder én gang i løpet av stønadsperioden, se § 11-12.

*Til § 11-24 Reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av ytelser fra en arbeidsgiver*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-19, men tidligere første ledd første punktum om at medlemmet ikke har fått nedsatt hele arbeidsevnen dersom han eller hun mottar ytelser fra arbeidsgiver, er tatt ut. Departementet mener dette allerede følger av reglene om reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne i ny § 11-23.

I *første ledd andre punktum* er det tatt inn en bestemmelse fra forskrift om arbeidsavklaringspenger § 14 om at ytelser fra en arbeidsgiver skal periodiseres ved at de deles på medlemmets tidligere månedslønn.

Videre er det tatt inn en bestemmelse i *tredje ledd* fra gjeldende § 14 i forskriften, om at feriepenger ikke skal føre til reduksjon av arbeidsavklaringspenger.

*Til § 11-25 Arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-21 i folketrygdløven. I lovteksten er det gjort enkelte språklige endringer.

*Til § 11-26 Arbeidsavklaringspenger under straffegjennomføring*

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende § 11-22 i folketrygdloven.

Formuleringen «eller tilsvarende anstalt i utlandet» i *første ledd første punktum* ble tatt inn i folketrygdloven § 11-22 (som tilsvarende ny § 11-26) 1. januar 2017, se Prop. 13 L (2016–2017). Bakgrunnen for endringen, og endringene i tilsvarende bestemmelser om blant annet uføretrygd og pensjon, er å sikre at det går klart fram av loven at tilsvarende skal gjelde i utlandet.

*Andre ledd første punktum* inneholder en oppregningen av forskjellige formene for straff; samfunnsstraff, straffegjennomføring, i medhold av straffegjennomføringsloven § 16 eller betinget dom. Disse begrepene er erstattet med begrepet «straffegjennomføring i frihet».

I lovteksten er det gjort enkelte språklige endringer.

*Til § 11-27 Forholdet til andre fulle ytelser fra folketrygden*

Ny § 11-27 er en videreføring av gjeldende § 11-23. I tillegg er § 12 i forskrift om arbeidsavklaringspenger om forholdet til andre fulle ytelser fra folketrygden innarbeidet i lovteksten. Endringene er av språklig og strukturell karakter.

*Til § 11-28 Forholdet til andre reduserte ytelser fra folketrygden*

Ny § 11-28 er en videreføring av gjeldende § 11-24. I tillegg er § 13 i forskrift om arbeidsavklaringspenger om forholdet til andre reduserte ytelser fra folketrygden innarbeidet i lovteksten. Endringene er av språklig og strukturell karakter.

*Til § 11-29 Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning*

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 11-25. Det er gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen.

*Til § 11-30 Unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel*

I § 11-30 er § 17 i forskrift om arbeidsavklaringspenger videreført, men noe omskrevet. Bestemmelsen hjemler en adgang til å fravike kravet om underretning om vedtak etter forvaltningsloven § 27 første ledd. Unntak fra melding om vedtak

gjelder ved stans av ytelsen. Ved opphør av ytelsen må det sendes skriftlig melding om vedtak.

Overskriften er endret fra «unnlatt melding om vedtak om stans av utbetaling av arbeidsavklaringspenger» til «unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel».

*Første ledd første punktum* viderefører § 17 i forskriften om at melding om vedtak om stans kan unnlates når grunnen åpenbart er kjent for medlemmet. Formuleringen «reduksjon» er tatt ut siden reduksjon reguleres i paragrafens andre ledd.

I *første ledd andre punktum* framgår det at Arbeids- og velferdsetaten må ha gitt medlemmet forhåndsvarsel om at ytelsen vil stanses i tilfeller som nevnt i første punktum.

Begrepet «faller bort» i forskriften § 17 er erstattet med «stanses».

I *første ledd tredje punktum* framgår det at unntak fra kravet om melding om vedtak må skyldes ett av forholdene som er regulert i bokstavene a til h. Listen er uttømmende. Det er gjort enkelte språklige endringer.

Bokstav a regulerer situasjonen hvor medlemmet har fravær utover én dag per meldeperiode som ikke skyldes sykdom eller sterke velferdsgrunner.

Bokstav b regulerer situasjonen hvor medlemmet unnlater å melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten, se § 11-10 andre ledd.

Bokstav c regulerer situasjonen hvor medlemmet er kommet i fullt arbeid.

Bokstav d regulerer situasjonen hvor medlemmet oppholder seg i utlandet lenger enn § 11-3 tredje ledd gir en adgang til. Utenlandsopphold kan vare inntil fire uker per kalenderår.

Bokstav e regulerer situasjonen hvor medlemmet er i utlandet, men uten at Arbeids- og velferdsetaten har godkjent oppholdet, se § 11-3 tredje ledd.

Bokstav f regulerer situasjonen hvor medlemmet avtjener lovbestemt tjenesteplikt (verneplikt).

Bokstav g regulerer situasjonen når medlemmet er i fengsel, varetekt eller gjennomfører straff i frihet.

Bokstav h regulerer situasjonen når medlemmet får fulle sykepenger eller full uføretrygd fra folketrygden.

Bestemmelsen i *andre ledd* er ny og omfatter bare reduksjon av ytelsen etter § 11-9. Reduksjon er en reaksjon ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter, se omtalen i kapittel 5.5. For-

håndsvarsling om reduksjon kan unnlates dersom medlemmet på forhånd er orientert om konsekvensene ved manglende etterlevelse.

*Til § 11-31 Karensperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger*

Bestemmelsen regulerer en karensperiode før det kan innvilges ny rett til arbeidsavklaringspenger. I tillegg videreføres reglene om når det må framsettes nytt krav om arbeidsavklaringspenger i gjeldende § 11-20. Se omtale i kapittel 5.13.

I *første ledd første punktum* fremgår det at et medlem som har mottatt arbeidsavklaringspenger ut maksimal stønadperiode ikke har ny rett til arbeidsavklaringspenger etter §§ 11-5, 11-14, 11-15 eller 11-16 før etter en karensperiode på 52 uker. Karensperioden for et medlem gjelder etter den maksimale stønadperioden. Stønadperioden reguleres i § 11-12. I den maksimale stønadperioden inngår den sammenlagte tiden etter § 11-12 første ledd og unntakene etter andre og tredje ledd. Se omtalen om varighet i kapittel 5.7. Medlemmet kan i karensperioden ha rett til arbeidsavklaringspenger etter reglene i § 11-13.

*Første ledd andre punktum* er ny og regulerer unntak fra når det skal være en karensperiode. Ved alvorlig sykdom eller alvorlig skade hos medlemmet gjelder ikke en karensperiode på 52 uker.

*Andre ledd første punktum* viderefører gjeldende § 11-20 første ledd første punktum om at det må settes fram et nytt krav om arbeidsavklaringspenger etter at pengene har vært stanset i mer enn 52 uker.

*Andre ledd andre punktum* er en videreføring av § 11-20 andre ledd, med noen språklige justeringer.

*Bestemmelsen i tredje ledd* er ny. Det er en særlig regulering for personer som har mottatt arbeidsavklaringspenger før foreldrepenger. I den perioden medlemmet mottar foreldrepenger skal ikke arbeidsavklaringspengene anses for å ha vært stanset.

*Fjerde ledd* inneholder en forskriftshjemmel slik at departementet kan fastsette i forskrift når medlemmet har rett til å få innvilget en ny stønadperiode, når medlemmet skal fortsette i den samme stønadperioden og når nytt krav må framsettes.

*Til § 11 A-1 Formål*

Formålsbestemmelsen er flyttet fra § 11-1 andre ledd til § 11 A-1, med språklige justeringer.

*Til § 11 A-2 Alder*

Aldersbestemmelsen er flyttet fra § 11-4 første ledd til § 11 A-2. Den nedre aldersgrensen foreslås hevet fra 16 til 18 år. Se nærmere omtale i kapittel 6.4.3.

*Til § 11 A-3 Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng*

Bestemmelsen regulerer hovedvilkåret for rett til tilleggsstønader og er en videreføring av gjeldende § 11-5. Graden av nedsatt arbeidsevne er mildere enn for rett til arbeidsavklaringspenger. Arbeidsevnen må være nedsatt i en slik grad at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg arbeid.

*Første ledd andre punktum* er en presisering av gjeldende rett. Formuleringen er hentet inn fra forarbeidene til bestemmelsen, se Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) punkt 4.4.4.4.

I *andre ledd* foreslås tilsvarende endringer som i ny § 11-5. Begrepene «interesser» og «ønsker» er tatt ut av momentlisten og vurderingen av arbeidsmulighetene er samlet til én formulering «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid».

*Til § 11 A-4 Tilleggsstønader*

Paragraf 11 A-4 regulerer hvilke tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak som dekkes under folketryklovens stønadsbudsjett. Bestemmelsen er flyttet fra gjeldende § 11-12.

I *første ledd* er formuleringen «bøker og undervisningsmaterieell» erstattet med «læremidler».

I *andre ledd* framgår hvilke utgifter som kan dekkes for et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak. I bokstav d er det tatt inn at det kan gis tilleggsstønad til dekning av nødvendige utgifter til pleie og tilsyn av andre familie-medlemmer, slik at tiltaksdeltaker skal kunne gjennomføre den fastsatte aktiviteten, i tillegg til å kunne sørge for slike omsorgsoppgaver.

*Til § 11 A-5 Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning*

Paragraf § 11 A-5 er en videreføring av gjeldende § 11-25, med språklige justeringer.

*Til § 21-12*

Bestemmelsen er endret tilbake til ordlyden slik den fremgår av Prop. 139 L (2014–2015).

*Til ikrafttredelsesbestemmelsen*

I ikrafttredelsesbestemmelsen er det presisert at loven i utgangspunktet skal tre i kraft 1. januar 2018. Det er gjort unntak for noen tilfeller.

Med formuleringen opphører i nummer 4 og 5 menes at stønadstilfellet avsluttes. Dersom det fattes nytt vedtak om arbeidsavklaringspenger i et løpende tilfelle, anses ikke arbeidsavklaringspengene som opphørt.

Når det gjelder personer som er innvilget arbeidsavklaringspenger etter unntaksbestemmelsene ved overgang til nytt regelverk 1. januar 2018, vil tidligere perioder på unntak ikke gå til fradrag dersom det innvilges unntak inntil to år

etter nye regler i § 11-12 andre og tredje ledd, fra 1. januar 2018.

Etter nummer 8 kan departementet gi nærmere overgangsregler i forskrift.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)

#### I

I lov av 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse skal § 31 tredje ledd lyde:

Dersom arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kapittel 11 er redusert eller stanset av andre grunner enn ved samtidig arbeid etter folketrygdloven § 11-23, kan midlertidig uførepensjon reduseres eller stanses tilsvarende.

#### II

I lov av 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. skal § 14 tredje ledd lyde:

Dersom arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kapittel 11 er redusert eller stanset av andre grunner enn ved samtidig arbeid etter folketrygdloven § 11-23, kan midlertidig uførepensjon reduseres eller stanses tilsvarende.

#### III

I lov av 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere skal § 17 tredje ledd lyde:

Dersom arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kapittel 11 er redusert eller stanset av andre grunner enn ved samtidig arbeid etter folketrygdloven § 11-23, kan midlertidig uførepensjon reduseres eller stanses tilsvarende.

#### IV

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

I innledningen til loven skal «Kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader» endres til «Kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger».

Videre skal «Kapittel 11 A Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak» tilføyes.

§ 8-2 andre ledd nytt andre og tredje punktum skal lyde:

*Foreldrepenger etter kapittel 14 opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 likestilles likevel ikke med arbeid. Dersom medlemmet har vært sammenhengende yrkesaktiv (eller mottatt ytelse etter kapittel 8, 9 eller 14) i minst fire uker umiddelbart før uttaket av foreldrepenger starter, kan det likevel gis rett til sykepenger.*

§ 8-17 første ledd bokstav d og e skal lyde:

- d) under nødvendig kontrollundersøkelse som krever minst 24 timers fravær, se § 8-4 tredje ledd bokstav e,
- e) når arbeidstakeren er donor, se § 8-4 tredje ledd bokstav i.

§ 8-55 bokstav c skal lyde:

- c) Ved tilbakefall ytes det sykepenger som minst svarer til uføretrygd ved yrkesskade, til en person som mottar eller har mottatt slike ytelser, se § 12-17.

Nytt kapittel 11 skal lyde:

#### **Kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger**

- Bestemmelser om
- formål står i § 11-1
  - inngangsvilkår står i §§ 11-2 til 11-4
  - hovedvilkår står i §§ 11-5 og 11-6
  - aktivitetsplikt, meldeplikt og oppfølging står i §§ 11-7 til 11-11
  - varighet står i § 11-12
  - rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller står i §§ 11-13 til 11-18
  - beregning av arbeidsavklaringspenger står i §§ 11-19 til 11-21
  - arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade står i § 11-22
  - reduksjon av arbeidsavklaringspenger står i §§ 11-23 og 11-24

- arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon og under straffegjennomføring står i §§ 11-25 og 11-26
- forholdet til andre ytelser fra folketrygden og ytelser etter annen lovgivning står i §§ 11-27 til 11-29
- unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel står i § 11-30
- karenperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger står i § 11-31

### § 11-1 *Formål*

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og

- a) får aktiv behandling, eller
- b) deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller
- c) får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.

### § 11-2 *Forutgående medlemskap*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet i minst tre år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, har vært medlem i folketrygden. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, ses det bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.

Vilkåret om tre års forutgående medlemskap i første ledd gjelder likevel ikke for den som har vært medlem i folketrygden i minst ett år umiddelbart før krav om ytelsen settes fram, dersom

- a) han eller hun var medlem i trygden da arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5, og etter fylte 16 år har perioder med medlemskap som minst tilsvarer perioder uten medlemskap, eller
- b) han eller hun etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke for en flyktning, se § 1-7, som er medlem i trygden.

### § 11-3 *Opphold i Norge*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet oppholder seg i Norge.

Arbeidsavklaringspenger kan likevel gis til et medlem som får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet, i samsvar med aktivitetsplanen, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a.

Et medlem kan også få arbeidsavklaringspenger under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår. Det er en forutsetning at utenlandsoppholdet er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll. Medlemmet må på forhånd søke Arbeids- og velferdsetaten om godkjenning av utenlandsoppholdet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for rett til å motta arbeidsavklaringspenger etter andre og tredje ledd.

### § 11-4 *Alder*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet er mellom 18 og 67 år.

Dersom kravet settes fram etter at medlemmet har fylt 62 år, er det et vilkår at medlemmet hadde en pensjonsgivende inntekt på minst ett grunnbeløp i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5, eller på til sammen minst tre ganger grunnbeløpet i løpet av de tre siste årene før samme tidspunkt.

Vilkåret i andre ledd gjelder ikke dersom medlemmet

- a) ikke mottar ytelser som gjenlevende ektefelle etter kapittel 17 på nivå med minste pensjonsnivå etter § 19-8 eller garantipensjon etter § 20-9 beregnet med full trygdetid, eller
- b) ikke har rett til uttak av hel alderspensjon etter kapitlene 19 og 20.

### § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

### § 11-6 *Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

- a) har behov for aktiv behandling, eller
- b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltakene etter bokstav a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å

komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som skal godkjennes som et arbeidsrettet tiltak etter denne bestemmelsen.

#### § 11-7 *Medlemmets aktivitetsplikt*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.

Aktivitetskravene fastsettes i aktivitetsplanen, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a tredje ledd. Medlemmet skal medvirke ved utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses medlemmets funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov.

#### § 11-8 *Fravær fra fastsatt aktivitet*

Ved fravær fra fastsatt aktivitet, se § 11-7, stanses arbeidsavklaringspengene inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.

Hvis medlemmet har hatt grunn til å ikke møte på fastsatt aktivitet, se tredje og fjerde ledd, skal arbeidsavklaringspengene etterbetales.

Fravær på inntil én dag i meldeperioden og fravær som skyldes sterke velferdsgrunner, skal ikke føre til stans av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at grunnene dokumenteres.

Fravær som skyldes sykdom eller skade, skal ikke føre til stans av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve legeerklæring eller erklæring fra en annen sakkyndig som Arbeids- og velferdsetaten godkjenner.

Dersom medlemmet har gjentatte fravær, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fortsatt oppfyller vilkårene for å motta ytelsen.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som er gyldig fravær, krav til dokumentasjon, hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet og konsekvenser av fravær fra fastsatt aktivitet.

#### § 11-9 *Reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter*

Arbeidsavklaringspengene skal reduseres dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å følge nærmere bestemte aktivitetsplikter fastsatt i forskrift, se tredje ledd.

Reduksjonen kan ikke ilegges senere enn tre måneder etter det aktuelle pliktbruddet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke pliktbrudd som fører til reduksjon, vilkår for reduksjon og størrelsen på den.

#### § 11-10 *Meldeplikt*

Medlemmet må melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag (meldeperioden) og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen. Meldingen skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på andre måter som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer.

Dersom medlemmet unnlater å melde seg på fastsatt dag, stanses ytelsen fra og med den dagen medlemmet skulle ha meldt seg og inntil han eller hun melder seg på nytt. Dersom medlemmet har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg, skal ytelsen etterbetales.

Dersom det vil være unødig tyngende for medlemmet å overholde meldeplikten, kan Arbeids- og velferdsetaten helt eller delvis frita medlemmet fra meldeplikten.

Arbeids- og velferdsetaten skal av eget tiltak vurdere om det skal gis fritak fra meldeplikten. Fritak fra meldeplikt unntar ikke medlemmet fra den alminnelige opplysningsplikten etter § 21-3.

Dersom medlemmet gjentatte ganger unnlater å oppfylle meldeplikten, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fortsatt oppfyller vilkårene for å motta ytelsen.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om innholdet i meldeplikten.

#### § 11-11 *Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten*

Et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger, skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det skal fastsettes individuelle oppfølgings-tidspunkter ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger. Medlemmet skal også følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

På oppfølgingstidspunktet skal Arbeids- og velferdsetaten sammen med medlemmet vurdere om han eller hun har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid. Det skal også vurderes om vilkårene for retten til ytelsen fortsatt er oppfylt.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om oppfølgingen.

#### § 11-12 *Varighet*

Arbeidsavklaringspenger gis så lenge det er nødvendig for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, se § 11-7, men likevel ikke lenger enn tre år.

Stønadsperioden kan forlenges i inntil to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken

til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og

- a) medlemmet først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling, og/eller arbeidsrettet tiltak, eller
- b) medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

Stønadsperioden kan også forlenges i inntil to år dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak.

Ved beregningen av den maksimale stønadsperioden inngår den tiden medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger etter §§ 11-5, 11-14, 11-15 og 11-16. Øvrige perioder hvor medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger, skal ikke inngå i beregningen av den maksimale stønadsperioden.

#### § 11-13 *Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger dersom vilkårene i § 11-5 er oppfylt, men uten hensyn til vilkårene i § 11-6, i inntil seks måneder til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger etter kapittel 8, og som oppfyller ett av følgende vilkår:

- a) Medlemmet har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger og innen seks måneder etter at arbeidsavklaringspengene er opphørt, blir arbeidsufør som følge av en annen sykdom.
- b) Medlemmet har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger og innen ett år etter at arbeidsavklaringspengene er opphørt, blir arbeidsufør som følge av samme sykdom.
- c) Medlemmet har tidligere mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og igjen bli arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade mens han eller hun er i arbeid.
- d) Medlemmet har tidligere mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepenger i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og fortsatt er arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade.
- e) Medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger og innen seks måneder etter foreldrepengene opphørte, blir arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade, se § 8-2 andre ledd.

Det gis ikke arbeidsavklaringspenger i arbeidsgiverperioden for sykepenger, se § 8-19. Kravene i §§ 8-7 og 8-8 gjelder tilsvarende.

#### § 11-14 *Arbeidsavklaringspenger til studenter*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger til en student som har avbrutt studiet, og som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta studiet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om rett til arbeidsavklaringspenger i denne perioden.

#### § 11-15 *Arbeidsavklaringspenger til et medlem som etablerer egen virksomhet*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet når etableringen antas å føre til at medlemmet blir selvforsørget, eventuelt i kombinasjon med gradert uføretrygd. Etableringen må gjelde ny virksomhet.

Arbeidsavklaringspenger kan gis i en utviklingsfase på inntil seks måneder og/eller en oppstartfase på inntil tre måneder etter søknad før hver enkelt fase. Fasene regnes fra det tidspunktet arbeidsavklaringspenger under etablering er innvilget. Dette gjelder også i de tilfellene der det ikke er en forutgående utviklingsfase.

Medlemmet må innhente en næringsfaglig vurdering av etableringsplanen fra fylkeskommune, kommune eller annen kompetent instans. Medlemmet må selv dekke utgiftene som påløper i denne forbindelsen.

Dersom det viser seg at en påbegynt etablering åpenbart ikke lar seg gjennomføre, skal arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet stanses.

Inntekt fra oppstartfasen skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene. Inntekt fra arbeid ved siden av etableringen skal føre til reduksjon etter § 11-23.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om rett til arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet.

#### § 11-16 *Arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger mens medlemmet venter på at en aktivitetsplan blir utarbeidet, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a, og før aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak starter, og mellom tiltakene.

#### § 11-17 *Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger i seks måneder etter at medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, før han eller hun har fått arbeid eller tilbud om det. Medlemmet må fylle vilkårene i §§ 4-5 og 4-8.



Bestemmelsene om tidsbegrenset bortfall av dagpenger i § 4-20 gjelder tilsvarende.

#### § 11-18 *Arbeidsavklaringspenger under behandling av krav om uføretrygd*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger i inntil fire måneder når medlemmet skal vurderes for uføretrygd. Dersom krav om uføretrygd ikke er behandlet innen den fastsatte vedtaksperioden, kan perioden forlenges i inntil fire nye måneder. Årsaken til at kravet ikke er behandlet må dokumenteres i saken.

#### § 11-19 *Grunnlaget for beregningen av arbeidsavklaringspenger*

Grunnlaget for beregningen av arbeidsavklaringspenger fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5. Grunnlaget for beregningen skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før samme tidspunkt, dersom dette gir et høyere grunnlag.

Den pensjonsgivende inntekten etter første ledd skal reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet. Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget.

Grunnlaget for arbeidsavklaringspenger blir regulert i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet.

#### § 11-20 *Arbeidsavklaringspengenes størrelse og vilkår om barnetillegg*

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget, se § 11-19. Minste årlige ytelse er to ganger grunnbeløpet.

Arbeidsavklaringspenger gis for fem dager per uke. Dagsatsen er den årlige ytelsen delt på 260.

Til et medlem som forsørger barn, se § 1-6, ytes det et barnetillegg. Et barn anses ikke som forsørget dersom det har inntekt, herunder kapitalinntekt som er større enn grunnbeløpet, eller har rett til barnepensjon etter kapittel 18. Tillegget gis per dag for hvert barn fem dager i uken. Dersom begge foreldrene mottar arbeidsavklaringspenger, kan begge få barnetillegg.

Som barn regnes egne barn og fosterbarn, se barnevernloven § 4-22, dersom medlemmet har forsørget fosterbarnet i de to siste årene før krav om barnetillegg blir satt fram. Arbeids- og velferdsetaten kan fravike kravet om at fosterbarnet skal ha blitt forsørget i de to siste årene før kravet

om barnetillegg settes fram, når fosterhjemsordningen har en varig karakter.

Arbeidsavklaringspenger medregnet barnetillegg kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av grunnlaget, se § 11-19.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om barnetilleggets størrelse og regler for avkortning av ytelsen for ulike grupper.

#### § 11-21 *Minsteytelse til et medlem som fikk arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år*

For et medlem som får arbeidsevnen nedsatt, se § 11-5, før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er minste årlige ytelse 2,44 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder selv om medlemmet har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom kravet settes fram før medlemmet fyller 36 år. Arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kan tidligst gis fra og med den dagen medlemmet fyller 20 år.

#### § 11-22 *Arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade*

Til et medlem som har nedsatt arbeidsevne på grunn av skade eller sykdom etter kapittel 13, gis det arbeidsavklaringspenger, men med følgende særbestemmelser:

- Vilkåret i § 11-2 om forutgående medlemskap gjelder ikke.
- Arbeidsavklaringspenger gis ved reduksjon av arbeidsevnen ned til 30 prosent.

Ved beregningen av den delen av nedsettelsen av arbeidsevnen som skyldes yrkesskaden eller yrkessykdommen, skal grunnlaget for arbeidsavklaringspengene, se § 11-19, ikke settes lavere enn den antatte årlige arbeidsinntekten på skadetidspunktet, justert i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet.

Dersom den delen av nedsettelsen av arbeidsevnen som ikke skyldes yrkesskaden eller yrkessykdommen er under 30 prosent, beregnes hele ytelsen etter andre ledd.

#### § 11-23 *Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne*

Det gis fulle arbeidsavklaringspenger til et medlem som har tapt hele arbeidsevnen, se § 11-5.

Dersom et medlem har tapt en del av arbeidsevnen, reduseres arbeidsavklaringspengene medregnet barnetillegget slik at ytelsen svarer til den delen av arbeidsevnen som er tapt. Det skal alltid vurderes om medlemmet har en arbeidsevne som ikke er utnyttet.

Beregningen av den reduserte ytelsen skal ta utgangspunkt i forholdet mellom en arbeidstid på 37,5 timer per uke og det antall timer medlemmet

har vært i eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid. Beregningen baseres på gjennomsnittlig arbeidetid i meldeperioden, se § 11-10.

Reduserte arbeidsavklaringspenger gis når arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent. Ved beregningen skal det tas hensyn til om medlemmet har reduserte muligheter til å utføre inntektsgivende arbeid på grunn av at han eller hun deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får aktiv behandling.

Når medlemmet arbeider i et arbeidsrettet tiltak uten lønn eller med lønn inntil grunnbeløpet, kan arbeidsavklaringspengene reduseres med et lavere antall timer enn det timeantallet som er arbeidet.

Når medlemmet er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det i inntil tolv måneder gis arbeidsavklaringspenger når han eller hun arbeider inntil 80 prosent. Det kan ikke gis mer enn én periode med arbeidsavklaringspenger etter dette leddet i løpet av en stønadsperiode, se § 11-12.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av samtidig arbeid, herunder gi bestemmelser for særskilte grupper.

#### § 11-24 *Reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av ytelser fra en arbeidsgiver*

Pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, og økonomiske ytelser fra nåværende eller tidligere arbeidsgiver som ikke er pensjonsgivende inntekt, som gis i forbindelse med overgang til arbeidsavklaringspenger eller i forbindelse med oppsigelse, fratreden eller reduksjon av arbeidstid, skal føre til at arbeidsavklaringspengene reduseres med det samme beløpet. Ytelser fra en arbeidsgiver skal periodiseres ved at de deles på medlemmets tidligere månedslønn.

Pensjonsgivende inntekt som er erstatning fra en arbeidsgiver etter skadeserstatningsloven § 3-1 eller yrkesskadeforsikringsloven § 13, skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene.

Feriepenger etter ferieloven skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvordan reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av ytelser fra arbeidsgiver skal skje.

#### § 11-25 *Arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon*

Dersom et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger oppholder seg i en institusjon med fri kost og losji, blir arbeidsavklaringspengene redu-

sert. Dette gjelder likevel ikke for et medlem som forsørger ektefelle eller har krav på barnetillegg.

Arbeidsavklaringspengene gis uten reduksjon for innleggelsesmåneden og de tre påfølgende månedene. Deretter blir arbeidsavklaringspengene redusert med 50 prosent inntil institusjonsoppholdet avsluttes. Dersom medlemmet innen tre måneder etter utskrivelsen på nytt kommer i institusjon, gis det reduserte arbeidsavklaringspenger fra og med måneden etter at det nye oppholdet tar til.

Dersom medlemmet har faste utgifter som er nødvendige for at han eller hun skal kunne beholde bolig og annet, kan Arbeids- og velferds-etaten bestemme at arbeidsavklaringspengene ikke skal reduseres.

#### § 11-26 *Arbeidsavklaringspenger under straffegjennomføring*

Et medlem som sitter i varetekt, soner straff eller er underlagt særreaksjoner i en anstalt under kriminalomsorgen eller tilsvarende anstalt i utlandet, har ikke rett til arbeidsavklaringspenger. Det gis likevel arbeidsavklaringspenger hvis medlemmet arbeider for en arbeidsgiver utenfor anstalten i medhold av straffegjennomføringsloven § 20.

Ved straffegjennomføring i frihet beholdes arbeidsavklaringspengene dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Tilsvarende gjelder ved prøveløslatelse i medhold av straffegjennomføringsloven §§ 42 og følgende.

#### § 11-27 *Forholdet til andre fulle ytelser fra folketrygden*

Dersom et medlem har rett til arbeidsavklaringspenger og samtidig fyller vilkårene for å få en annen folketrygdytelse som skal dekke det samme inntektstapet i det samme tidsrommet, kan han eller hun velge ytelse.

Fuller sykepenger og fulle svangerskapspenger av deltidsstilling anses som en redusert ytelse etter § 11-28. Foreldrepenger etter § 14-9 anses som en full ytelse.

Arbeidsavklaringspengene faller ikke bort dersom medlemmet tar ut alderspensjon etter kapitlene 19 og 20. Når medlemmet får barnepensjon etter kapittel 18, reduseres arbeidsavklaringspengene med samme beløp.

#### § 11-28 *Forholdet til andre reduserte ytelser fra folketrygden*

Dersom et medlem mottar en annen redusert ytelse fra folketrygden, gis det reduserte arbeidsavklaringspenger.

Arbeidsavklaringspengene beregnes som en full ytelse og reduseres deretter med den prosentandelen som den reduserte ytelsen utgjør av full arbeidsevne.

For et medlem som er sykmeldt fra en deltidsstilling, skal arbeidsavklaringspengene reduseres med den prosentandelen som sykmeldingen utgjør av full stilling. Tilsvarende gjelder dersom medlemmet mottar svangerskapsenger av en deltidsstilling.

Dersom medlemmet mottar en gradert uføretrygd, skal grunnlaget for beregning av arbeidsavklaringspenger, se § 11-19, fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt fra tiden før arbeidsevnen ble ytterligere nedsatt, dersom det gir et høyere grunnlag enn ved å fastsette grunnlaget ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Medlemmets pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble ytterligere nedsatt skal fastsettes ved at medlemmets pensjonsgivende inntekt i deltidsstilling oppjusteres til en inntekt tilsvarende full stilling. Omfanget av deltidsstillingen skal anses å utgjøre differansen mellom full stilling og den fastsatte uføregraden for uføretrygden.

#### § 11-29 *Forholdet til ytelser etter annen lovgivning*

Arbeidsavklaringspenger utbetales ikke dersom medlemmet får dekket det samme inntektstapet under annen lovgivning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om avgrensingen av folketrygdens ansvar.

#### § 11-30 *Unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel*

Melding om vedtak om stans i utbetaling av arbeidsavklaringspenger kan unnlates når grunnen åpenbart er kjent for medlemmet. Det er et vilkår at Arbeids- og velferdsetaten har gitt medlemmet forhåndsvarsel om at retten til ytelsen stanses i slike tilfeller. Unntak fra kravet om melding om vedtak må skyldes ett av følgende forhold:

- a) Medlemmet har fravær utover én dag per meldeperiode som ikke skyldes sykdom eller sterke velferdsgrunner.
- b) Medlemmet unnlater å melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten, se § 11-10 andre ledd.
- c) Medlemmet er kommet i fullt arbeid.
- d) Medlemmet oppholder seg i utlandet ut over fire uker per kalenderår, se § 11-3 tredje ledd.
- e) Medlemmet er i utlandet uten at Arbeids- og velferdsetaten har godkjent oppholdet, se § 11-3 tredje ledd.

f) Medlemmet avtjener lovbestemt tjenesteplikt (verneplikt).

g) Medlemmet er i fengsel, varetekt eller gjennomfører straff i frihet.

h) Medlemmet får fulle sykepenger eller full uføretrygd fra folketrygden.

Forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 om reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter etter § 11-9 kan unnlates, dersom medlemmet på forhånd er orientert om konsekvensene ved eventuell manglende etterlevelse.

#### § 11-31 *Karensperiode og nytt krav om arbeidsavklaringspenger*

Et medlem som har mottatt arbeidsavklaringspenger ut maksimal stønadsperiode, se § 11-12, har ikke ny rett til arbeidsavklaringspenger etter §§ 11-5, 11-14, 11-15 eller 11-16 før etter en karensperiode på 52 uker. Dersom medlemmet er alvorlig sykt eller skadet, gjelder ikke karensperioden på 52 uker.

Dersom arbeidsavklaringspengene har vært stanset i mer enn 52 uker, må det settes fram nytt krav om arbeidsavklaringspenger. Det må også settes fram nytt krav om arbeidsavklaringspenger dersom

- a) medlemmets sak om arbeidsavklaringspenger har vært opphørt, eller
- b) medlemmets arbeidsevne er ferdig avklart, eller
- c) medlemmet har fått innvilget arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker, se § 11-17.

Arbeidsavklaringspengene skal ikke anses for å ha vært stanset i perioder der medlemmet mottar foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om når medlemmet har rett til å få innvilget en ny stønadsperiode, når medlemmet skal fortsette i den samme stønadsperioden og når det skal framsettes nytt krav.

Nytt kapittel 11 A skal lyde:

#### **Kapittel 11 A. Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak**

- Bestemmelser om
- formål står i § 11 A-1
  - alder står i § 11 A-2
  - nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng står i § 11 A-3
  - tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak står i § 11 A-4

- forholdet til ytelser etter en annen lovgivning står i § 11 A-5

#### § 11 A-1 *Formål*

Formålet med tilleggsstønader er å kompensere for bestemte utgifter som et medlem har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak.

#### § 11 A-2 *Alder*

Det er et vilkår for rett til tilleggsstønader at medlemmet er mellom 18 og 67 år.

#### § 11 A-3 *Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng*

Det er et vilkår for rett til tilleggsstønader at medlemmet har fått nedsatt arbeidsevnen i en slik grad at han eller hun hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

#### § 11 A-4 *Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak*

Til et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak, kan det ytes tilleggsstønad etter fast sats til dekning av dokumenterte utgifter til læremidler.

Et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak og som verken har ordinær lønn gjennom tiltaksdeltakelsen eller mottar sykepenger etter kapittel 8, kan gis tilleggsstønad til dekning av

- a) utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak,
- b) utgifter til hjemreiser under gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak,
- c) nødvendige utgifter til flytting fra hjemstedet i forbindelse med et arbeidsrettet tiltak eller i forbindelse med arbeid etter at tiltaket er gjennomført,
- d) nødvendige utgifter til barnetilsyn eller pleie og tilsyn av andre familiemedlemmer i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak,
- e) nødvendige ekstraavgifter til bolig i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.

Til et medlem som på grunn av sykdom eller skade midlertidig ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeids- eller undervisningsstedet, kan det i stedet for arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 gis tilleggsstønad til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter til daglige reiser. Stønaden begrenses til det beløpet som medlemmet ville ha fått utbetalt i arbeidsavklaringspenger for samme tidsrom.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om vilkårene for og beregningen av tilleggsstønadene.

#### § 11 A-5 *Forholdet til ytelser etter annen lovgivning*

Tilleggsstønader utbetales ikke dersom medlemmet får dekket de samme utgiftene under annen lovgivning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om avgrensingen av folketrygdens ansvar som gjelder tilleggsstønader og utgiftsdekning etter annen lovgivning.

#### § 21-12 første ledd tredje punktum skal lyde:

Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan klageinstansens vedtak, *også vedtak om å avvise en klage*, ankes inn for Trygderetten etter reglene i lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten.

## V

1. Loven trer i kraft 1. januar 2018.
2. Endringene i § 8-2 andre ledd andre og tredje punktum gjelder for krav som settes fram etter 31. desember 2017.
3. Endringene i § 11-2 gjelder for krav som settes fram etter 31. desember 2017.
4. For mottakere av arbeidsavklaringspenger per 31. desember 2017 gjelder tidligere regler i § 11-10 inntil arbeidsavklaringspengene opphører. Bestemmelsene i ny § 11-12 andre og tredje ledd om unntak fra maksimal varighet gjelder likevel fra og med 1. januar 2018.
5. For mottakere av arbeidsavklaringspenger per 31. desember 2017 gjelder tidligere regler i § 11-15 inntil arbeidsavklaringspengene opphører.
6. For mottakere av tilleggsstønader per 31. desember 2017 gjelder tidligere regler i § 11-4 inntil det arbeidsrettede tiltaket avsluttes.
7. Endringen i § 21-12 første ledd tredje punktum gjelder fra og med 1. januar 2017.
8. Departementet kan gi nærmere overgangsregler i forskrift.

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017

