



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 5 St. Olavs plass  
0130 Oslo

Deres ref: 14/2380

Vår ref: 15/3974

Vår dato: 30.10.2015

## Høringssvar - forslag til endring i regelverket til arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsbrev av 24. juli 2015, med vedlagt høringsnotat om forslag til endringer i regelverket om arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven § 11-6 (bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid).

For øvrig viser vi til vårt brev datert 3. juli 2015 i forbindelse med tidligere høring knyttet til samme sak.

Departementet foreslår å reversere lovendringen som skjedde i 2013, og tilbakeføre formuleringen til «behov for» behandling i lovtekstens bokstav a. Det foreslås også å tilbakeføre ordlyden i bokstav b til «behov for» arbeidsrettet tiltak, i tillegg til å innta et krav om at medlemmet må være «i stand til å gjennomføre og å nyttiggjøre seg» av tiltaket. Bakgrunn for forslaget er en uttalelse fra Sivilombudsmannen hvor han viser til at lovendringen i 2013 medførte en begrensning i Trygderettens overprøvingskompetanse.

Vi kan se at den gjeldende lovformulering kan innebære en begrensning i Trygderettens overprøvingskompetanse, og at endringsforslaget vil gi Trygderetten mulighet til å kunne overprøve alle vurderinger NAV har foretatt etter folketrygdloven. Men vi har likevel noen anmerkninger knyttet til endringsforslaget.

### *Konsekvensen for rett til arbeidsavklaringspenger*

I departementets redegjørelse for endringsforslaget omtales vilkåret for vedtak om avslag på arbeidsavklaringspenger på en noe uklar måte. Under punkt 2.1.2 Saksbehandlingen av et krav om arbeidsavklaringspenger skriver departementet i fjerde avsnitt: «*Avslås et vedtak om arbeidsavklaringspenger fordi medlemmet ikke er prioritert til et tiltak, skjer dette etter gjeldende praksis med endelig virkning for mottaker. Dette kan være aktuelt dersom det ikke finnes noe hensiktsmessig tiltak å tilby.*» Vi forstår dette slik at avslag på arbeidsavklaringspenger etter dagens praksis kan skje som følge av at tilgangen til hensiktsmessige tiltak er begrenset.

### **ARBEIDS- OG VELFERDSDIREKTORATET**

Postadresse: Postboks 5, St. Olavs plass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 // 0579 Oslo  
Tel: 21071000 // Faks:

www.nav.no //

I fjerde avsnitt under 2.2 Vurderinger og forslag skriver departementet følgende: *«Et vedtak om avslag på ytelsen etter folketrygdloven § 11-6, skjer hvor medlemmet har behov for et arbeidsrettet tiltak, men ikke er blitt prioritert til det eller har behov for medisinsk behandling, men ikke for å komme i arbeid.»* Dette er etter vår oppfatning ikke i samsvar med de foreliggende forslag til lovendring. Vi forstår forslaget slik at en bruker med et vurdert behov for arbeidsrettet tiltak beholder retten til arbeidsavklaringspenger, selv om hensiktsmessig tiltak ikke er tilgjengelig.

En slik forståelse fremkommer også nedenfor under samme punkt. Her sies følgende: *«Hvis etaten eller Trygderetten mener det er behov, men der vedkommende ikke kan tildeles tiltak fordi budsjettmidlene er brukt opp, vil søker likevel ha rett til arbeidsavklaringspenger fordi ytelsen med den foreslåtte ordlyden setter vilkår om behov for tiltak.»*

Det er uklart om departementet skiller mellom en situasjon der søker nedprioriteres som følge av en knapphet på hensiktsmessige tiltak, og en situasjon der budsjettmidler er brukt opp. I praktisk tiltaksforvaltning er det vanskelig å operere med et slikt skille.

1. *Reversering av lovendring fra 1. januar 2013 i folketrygdloven § 11-6 bokstav a*  
Departementet foreslår å endre ordlyden i bokstav a til *«har behov for aktiv behandling»*. Vi er enige i at bestemmelsen bør endres, men det bør fremkomme av lovteksten at bruker må være i stand til å gjennomføre behandling, og når slik behandling er tilgjengelig – faktisk gjennomfører aktiv behandling anbefalt av helsemyndighetene.

Med en ordlyd som kun krever at man må ha *behov* for behandling, blir det vanskeligere å stanse eller avslå ytelsen der bruker ikke selv ønsker behandling eller uteblir av andre grunner. Uttrykket «behov for» vil også omfatte for eksempel analfabeter og personer som på grunn av språkutfordringer, ikke er i stand til å nyttiggjøre seg f.eks. psykiatrisk behandling, herunder samtaleterapi. Denne gruppen vil like fullt ha behov for behandling, men vil ikke kunne nyttiggjøre seg den anbefalte behandlingen.

Ved å kreve at bruker er i stand til å gjennomføre aktiv behandling er hensikten med endringen i 2013 i noen grad ivarettatt. Vi viser til høringsnotatet: *«Det var heller ikke tilstrekkelig at vedkommende hadde behov for behandling, behandlingen måtte også være tilgjengelig og vedkommende måtte faktisk benytte seg av den.»*

Som det er nevnt i høringsnotatet ivaretar § 11-8 (og § 11-9) mulighet for stans av ytelse ved fravær fra/bortfall av fastsatt aktivitet, men disse hjemlene favner ikke alle. Målet med lovendringen i 2013 var å formulere en klarere hjemmel for å stanse arbeidsavklaringspenger i saker der brukere gang på gang er falt ut av behandling eller tiltak. Dette gjaldt særlig rusmisbrukere som av ulike årsaker ikke klarte å gjennomføre planlagt aktivitet. Målet var å unngå å havne i en situasjon der man hadde «gjengangere» som klart hadde «behov for»



tiltak, men som faktisk ikke gjennomførte tiltaket, eller til stadighet falt ut av behandlingsopplegget.

Slik vi ser det vil reversering av lovendringen innebære at vi igjen står uten en klar lovhjemmel for å stanse arbeidsavklaringspenger i de overnevnte tilfeller. I høringsnotatet punkt 2.2 uttales det at etaten fortsatt vil ha hjemmel til å avslå eller stanse arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-8 dersom medlemmet ikke er i stand til å gjennomføre tiltaket (lenger). Vi er noe usikre på om det er tilstrekkelig. Det kan for eksempel være situasjoner der bruker ikke er i stand til å gjennomføre tiltak, men der det etter en skjønnsvurdering vil være vanskelig å stanse arbeidsavklaringspengene etter folketrygdloven § 11-8. I henhold til folketrygdloven § 11-8 skal kravene til egenaktivitet tilpasses den enkeltes funksjonsnivå.

I det videre arbeidet med ordlyden ber vi om at det vurderes om § 11-6 kan gis en ordlyd som krever at bruker gjennomfører tilgjengelig, nødvendig og aktiv behandling. I tillegg må bruker ha behov for slik behandling. Det bør inntas samme presisering i bokstav a som er foreslått for bokstav b, samt gjennomføringskrav. Tydeligere hjemler gir enklere vedtak og bedre forutsigbarhet for bruker.

## *2. Reversering og endring i folketrygdloven § 11-6 bokstav b*

Departementet foreslår å innta et krav om at medlemmet må være «i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg» av tiltaket i folketrygdloven § 11-6 bokstav b.

I dette ligger krav om at det ikke er behovet alene som utløser rettigheter, men at behovsvurderingen må knyttes opp mot en bistand som vil være hensiktsmessig for bruker med henblikk på arbeid. Vi anser at dette kravet i noen grad kan ivareta intensjonen med lovendringen i 2013 når det gjelder arbeidsrettede tiltak. AAP kan fortsatt avslås for brukere som verken kan gjennomføre eller nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak.

Vi ser likevel utfordringer som kan gjøre oppfølgingsarbeidet i NAV krevende.

Situasjonen til en bruker som er berettiget til arbeidsavklaringspenger uten å delta på et arbeidsrettet tiltak vil, slik vi har oppfattet lovendringen, kjennetegnes av følgende:

- Bruker er vurdert til å ha behov for et nærmere bestemt arbeidsrettet tiltak
- Tiltaket er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig (bruker skal være i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg tiltaket)
- Tiltaket ikke er tilgjengelig (grunnet økonomi, prioriteringer, m.m.)

Lovforslaget legger opp til at tilgjengeligheten til et tiltak ikke er omfattet av hensiktsmessighetsvurderingen. I praktisk arbeidsavklaring er aktivitetsplaner et resultat av kompromisser og tilpasninger; det tiltaket som isolert sett fortoner seg mest hensiktsmessig kan vise seg å være utilgjengelig av ulike årsaker. Som regel vil en da prøve å finne alternative tiltak som også kan føre bruker til målet. Et tiltaks hensiktsmessighet bygger slik

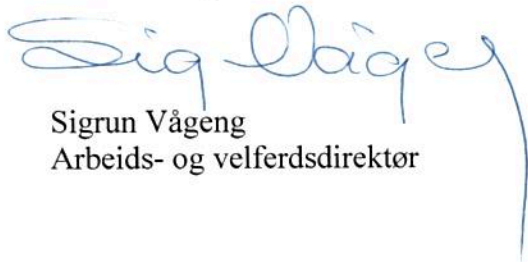
sett på en sammensatt vurdering, hvor tilgjengelighet inngår som ett av flere hensyn. En risiko knyttet til den forståelsen som lovendringsforslaget legger opp til er at veileder og bruker «låser» seg fast til en løsning, uten å utrede hensiktsmessige alternativer.

Vi ser også at det i noen tilfeller kan være uheldig å innlede en arbeidsavklaringsperiode i en situasjon hvor det er usikkert når et nærmere bestemt tiltak vil bli tilgjengelig for bruker. Dette i betraktning av tidsbegrensningen på fire år.

Videre ser vi utfordringer knyttet til brukere som gjennomfører egenfinansiert utdanning. Ordinær utdanning kan som hovedregel kun innvilges som et arbeidsrettet tiltak i inntil tre år, og de fleste kommer ikke inn under unntaksbestemmelsen i forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v. (tiltaksforskriften) § 7-3 (3). En delfinansieringsavtale gjør det mulig for bruker å ta en utdanning som er lengre enn det tiltaksforskriften åpner for. I dag hjemles avslag på arbeidsavklaringspenger for de som har inngått egenfinansieringsavtale i § 11-13 jf. § 11-6 fordi de ikke gjennomfører tiltak som er godkjent. Dersom ordlyden endres til «behov for» er det mer usikkert om vi kan stanse arbeidsavklaringspenger i den egenfinansierte perioden, noe som kan utfordre ordningen med delfinansieringsavtaler.

På samme måte vurderer vi at tiltaksforskriften kan legge begrensninger for å innvilge ordinær utdanning som tiltak til brukere under 26 år. Dersom andre tiltak enn ordinær utdanning ikke anses som nødvendig og hensiktsmessig for denne gruppen, vil vi ha en situasjon der brukerne vil oppfylle rett på arbeidsavklaringspenger jf. ordlyden «behov for», selv om utdanningen de gjennomfører ikke kan godkjennes etter tiltaksforskriften.

Med vennlig hilsen



Sigrun Vågeng  
Arbeids- og velferdsdirektør



Kjell Hugvik  
Fungerende tjenestledende