

# Høringsnotat om forslag til endring i regelverket til arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven § 11-6 som en oppfølging av Sivilombudsmannens uttalelse i sak nr. 2014/1275 av 19. desember 2014

## 1 Innledning

Departementet foreslår å reversere en lovendring fra 1. januar 2013 i folketrygdloven § 11-6 (bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid). Reverseringen innebærer å tilbakeføre ordlyden "behov for" behandling i bestemmelsens bokstav a og å tilbakeføre "behov for" arbeidsrettet tiltak i bestemmelsens bokstav b. I tillegg foreslår departementet å innta et krav om at medlemmet må være "i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg" av tiltaket i bestemmelsens bokstav b.

Forslaget til lovendring er en oppfølging av Sivilombudsmannens uttalelse i sak nr. 2014/1275 av 19. desember 2014 om Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger. Her uttaler Sivilombudsmannen at lovendringen fra 2013 medførte en begrensning i Trygderettens overprøvingskompetanse. En slik begrensning var ikke tilsiktet. Det går klart fram av lovforslaget at endringen kun var ment som en presisering av folketrygdloven §§ 11-6 og 11-8 for å tydeliggjøre sammenhengen mellom regelverkene om arbeidsrettede tiltak og arbeidsavklaringspenger, se Prop. 118 L (2011-2012) Endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven.

Departementet vurderer at forslaget til lovendring vil gi Trygderetten kompetanse til å overprøve etatens vurderinger etter folketrygdloven, som det var forutsatt ved innføringen av ytelsen arbeidsavklaringspenger. Et vedtak om avslag på og stans i arbeidsavklaringspenger skal kunne påklages og påankes fullt ut etter folketrygdlovens regler.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført 1. mars 2010 og erstattet ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Formålet med ytelsen 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, se ytelsens formålsparagraf i folketrygdloven § 11-1 første ledd.

Paragraf 11-6 lød slik ved innføringen av arbeidsavklaringspenger:

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

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet

a) har behov for aktiv behandling, eller

b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller

c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre."

Siden det sto "behov for" i loven, fremsto dette som et rettslig kriterium. Det vil si at Trygderetten kunne ta stilling til og overprøve om det var "behov for" bistand i form av behandling eller arbeidsrettet tiltak.

Fra 1. januar 2013 ble folketrygdloven § 11-6 endret til gjeldende ordlyd:

*"§ 11-6. Bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid*

"Det er et vilkår for rett til ytelse etter dette kapitlet at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre

a) får aktiv behandling, eller

b) deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller

c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten."

## **2 Folketrygdloven § 11-6**

### **2.1 Gjeldende rett**

Arbeidsavklaringspenger skal som hovedregel ytes til et medlem av folketrygden som har fått sin arbeidsevne nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte, og som enten gjennomgår aktiv medisinsk behandling, deltar i et arbeidsrettet tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Disse sentrale vilkårene for ytelsen følger av folketrygdloven § 11-6 og § 11-13 første ledd, jf. § 11-5.

Paragraf 11-6 har tre alternative vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger. Enten kan ytelsen innvilges mens medlemmet får aktiv behandling (1), mens medlemmet deltar på et arbeidsrettet tiltak (2) eller etter å ha prøvd behandling eller tiltak fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten (3).

Det kan i visse tilfeller gis arbeidsavklaringspenger selv om medlemmet ikke fyller vilkårene i § 11-6. Disse unntakene gjelder blant annet i ventetid før aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak starter, inntil seks måneder til et medlem som opplever kortvarig sykdomsfravær og ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger, og til studenter som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta studiene sine, jf. folketrygdloven § 11-13 andre til fjerde ledd. Arbeidsavklaringspenger kan også innvilges i tre måneder i ventetid på arbeid, jf. folketrygdloven § 11-14 og i en tidsbegrenset periode under etablering av egen virksomhet, se forskrift om arbeidsavklaringspenger § 9 (forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger).

Bakgrunnen for endringen av folketrygdloven § 11-6 fra 1. januar 2013, var at Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde gjort departementet oppmerksom på en dårlig sammenheng mellom folketrygdloven § 11-6 og § 11-8 (aktivitet med sikte på å komme i arbeid). Ordlyden i folketrygdloven § 11-6 ga en uklar hjemmel for å avslå ytelsen før vedkommende gjentatte ganger hadde brutt aktivitetskravet i folketrygdloven § 11-8.

I Prop. 118 L (2011-2012) Endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven kapittel 3, uttalte departementet at ordlyden "behov for" kunne tyde på at det var tilstrekkelig at medlemmet hadde behov for bistand. Departementet ønsket å tydeliggjøre at det ikke var meningen at medlemmet skulle få arbeidsavklaringspenger ut over perioder hvor vedkommende faktisk var prioritert til og deltok på tiltak. Det var heller ikke tilstrekkelig at vedkommende hadde behov for behandling; behandlingen måtte også være tilgjengelig og vedkommende måtte faktisk benytte seg av den. Lovendringen var ment som en presisering av §§ 11-6 og 11-8 for å tydeliggjøre sammenhengen mellom regelverkene om arbeidsrettede tiltak og arbeidsavklaringspenger.

### **2.1.1 Sivilombudsmannens uttalelse**

Sivilombudsmannen viser til at lovendringen i 2013 medførte en begrensning i Trygderettens overprøvningskompetanse, se uttalelsen hans i sak nr. 2014/1275 av 19. desember 2014 om Trygderettens behandling av saker om arbeidsavklaringspenger her: <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/trygderettens-behandling-av-saker-om-arbeidsavklaringspenger-article3401-114.html>

Sivilombudsmannen fant, i tillegg til Trygderettens kjennelser, støtte i lovens ordlyd og etatens egne rundskriv for at det faktisk skjedde en endring fra 1. januar 2013. Etter lovendringen stadfestet Trygderetten vedtak om avslag på krav om arbeidsavklaringspenger hvis etaten ikke hadde tildelt vedkommende tiltak, samtidig som den ikke tok stilling til om det forelå en nedsatt arbeidsevne. I de tilfellene hvor vedkommende ikke hadde blitt tildelt et tiltak fra etaten, medførte lovendringen at den ankende part reelt sett ikke fikk prøvd saken sin for Trygderetten.

Etatens tildeling av tiltak etter arbeidsmarkedsloven med forskrift om arbeidsrettede tiltak mv., sammen med arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) § 14a, synes å ha blitt mer styrende for et vedtak om arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven enn hva som ble forutsatt ved innføringen av ytelsen.

Ifølge høringsnotatet i forkant av lovforslaget om å innføre arbeidsavklaringspenger (side 47), skulle ikke forslaget om arbeidsavklaringspenger berøre den private parts rett til å påklage vedtak om livsoppholdsytelser. Se Høringsnotat med forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger), og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner fra 11. desember 2007 under <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsnotat-med-forslag-om-a-erstatte-r/id493754/>

Det ble også presisert i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner), på side 20 (punkt 4.4.4.4) "at det, som i dag, skal foretas en selvstendig vurdering av om folketrygdlovens krav om at arbeidsevnen skal være redusert og at personen har et slikt bistandsbehov som folketrygdloven krever, er oppfylt." Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-4-2008-2009-/id531652/>

Før Sivilombudsmannens uttalelse av 19. desember 2014 forelå, igangsatte departementet en utredning for å undersøke den private parts klage- og påvirkningsmuligheter på AAP, hvor flere av de mest sentrale delene av regelverket som knytter seg til arbeidsavklaringspenger skulle gjennomgås. Rapporten "Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP" ble publisert i mai 2015 her: <http://www.proba.no/> og <http://www.oxfordresearch.no/>. Rapporten viser til Sivilombudsmannens uttalelse. På side 93 står det at innskrenkningene i Trygderettens overprøvingskompetanse har medført at brukerne i større grad er prisgitt høy kvalitet i etatens saksbehandling og skjønnsutøvelse. "NAV har dermed formelt og reelt stor makt og ytelsenes rettighetspreg er redusert."

### **2.1.2 Saksbehandlingen av et krav om arbeidsavklaringspenger**

Etter at en søknad om arbeidsavklaringspenger er satt fram for NAV-kontoret, utarbeider kontoret en behovs- og arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Deretter fattes det et vedtak om hvorvidt vedkommende har nedsatt arbeidsevne og rett til spesielt tilpasset innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen, med hjemmel i NAV-loven 14a (vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan). Kontoret treffer også et vedtak om hvorvidt arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte med hjemmel i folketrygdloven § 11-5 (nedsatt arbeidsevne).

På bakgrunn av de vurderingene NAV-kontoret gjør, treffer NAV Forvaltning et vedtak om de øvrige vilkårene for arbeidsavklaringspenger, herunder om arbeidsevnen vurderes nedsatt med minst halvparten etter folketrygdloven § 11-13 og om et av vilkårene i folketrygdloven § 11-6 er oppfylt.

Det er helsemyndighetene som vurderer og avgjør om behandling er nødvendig for vedkommende. Arbeids- og velferdsetaten vurderer om den medisinske behandlingen tilfredsstillende kravet om "aktiv behandling" etter folketrygdloven.

Vilkåret om å delta på et arbeidsrettet tiltak, vurderes og avgjøres av NAV-kontoret. 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. Hvis vedkommende derimot blir prioritert til et bestemt tiltak som det er ventetid på, vil hun eller han kunne motta arbeidsavklaringspenger i ventetid til det blir ledig plass. Dette vil være aktuelt dersom akkurat dette tiltaket vurderes som mer hensiktsmessige enn andre som ev. er ledige. Arbeidsavklaringspenger kan da innvilges etter folketrygdloven § 11-13 andre ledd, i ventetid før aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak starter. Denne ventetiden inngår i den maksimale stønadsperioden på inntil fire år etter folketrygdloven § 11-10 første ledd, se den nærmere reguleringen i forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 (beregning av fireårsperioden).

Et vedtak om avslag på krav om arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven kan påklages til NAV Klageinstans og påankes videre til Trygderetten. Trygderettens kompetanse omfatter ikke vedtak som er fattet med hjemmel i NAV-loven § 14a (behovs- og arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan) eller vedtak med hjemmel i arbeidsmarkedsloven og forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. (tildeling av tiltak).

## 2.2 Vurderinger og forslag

For å imøtekomme Sivilombudsmannens uttalelse om rettsikkerhet, klageadgang mv. for søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger, ønsker departementet å høre et forslag om reversering av lovendringen av folketrygdloven § 11-6 fra 2013. Departementet vurderer at en tilbakeføring av ordlyden til før 2013 innebærer at et avslag og stans i ytelsen med hjemmel i folketrygdloven skal kunne påklages og påankes fullt ut, slik det var forutsatt ved innføringen av ordningen i 2010.

Departementet foreslår i tillegg å innta et krav om at medlemmet må være "i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg" av et arbeidsrettet tiltak i bokstav b. Det vil gi etaten en klarere lovhjemmel for å kunne avslå arbeidsavklaringspenger for personer som ikke kan nyttiggjøre seg et tiltak. Dette krever en vurdering av om behovet for bistand kan sies å være nødvendig og hensiktsmessig for medlemmet, for å komme i eller tilbake til arbeid, jf. formålet med ytelsen. Vurderingen vil være gjenstand for tolkning og må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

Hvis medlemmet ikke er i stand til å gjennomføre behandlingen eller tiltaket (lenger), har etaten etter departementets vurdering fortsatt en hjemmel til å avslå eller stanse arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-6, folketrygdloven § 11-8 (aktivitet med sikte på å komme i arbeid) og § 11-9 (fravær fra fastsatt aktivitet). Ytelsen faller som hovedregel bort hvis mottaker har fravær fra fastsatt aktivitet, med unntak av sykdomsfravær.

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.

Ytelsen kan også avslås eller stanses etter andre bestemmelser i folketrygdloven. For eksempel skal ytelsen avslås dersom søker ikke har en arbeidsevne som er nedsatt med minst halvparten (§ 11-13 første ledd) eller ikke fyller kravet om forutgående medlemskap i folketrygden (§ 11-2) og ytelsen skal i visse tilfeller stanses ved fravær fra fastsatt aktivitet (§ 11-9).

Det er helsemyndighetene som vurderer og avgjør om behandling er nødvendig for vedkommende, og etaten vurderer om behandlingen tilfredsstillende kravet "behov for behandling" for å skaffe seg eller beholde arbeid.

Det er etaten som vurderer og avgjør om det er behov for tiltak. Er det ikke et behov, vil de heller ikke innvilge tiltak. I et slikt tilfelle vil søker kunne påklage avslag på arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at hun eller han har et slikt behov. Hvis etaten eller Trygderetten mener det er behov, men der vedkommende ikke kan tildeles et 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.

Forslaget innebærer at Trygderetten får kompetanse til å vurdere om det er *behov* for tiltak, og dermed kunne tilkjenne arbeidsavklaringspenger, selv om det av andre grunner som økonomi eller prioriteringer, er slik at søker faktisk ikke deltar på tiltak. I avslagsvedtaket skal derfor vurderingen av "behov for" tiltak fremgå, slik at

overprøvningsinstansen har denne begrunnelsen tilgjengelig når den overprøver vilkårene i folketrygdloven. Dette vil være særlig aktuelt hvor et arbeidsrettet tiltak er avslått eller stanset slik at arbeidsavklaringspenger avslås eller stanses.

Departementet har merket seg at Sivilombudsmannens uttalelse også gjelder problemstillinger knyttet til innføringen av ytelsen i 2010, og ikke bare endringen fra 1. januar 2013. Disse problemstillingene omhandler mer grunnleggende trekk ved ordningen. I Prop. 39 L (2014-2015) Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold) varslet Regjeringen at den vil komme tilbake til Stortinget med en gjennomgang av ordningen (arbeidsavklaringspenger) etter at resultatene fra de ulike evalueringene forelå. Gjennomgangen vil inkludere problemstillingene knyttet til de mer grunnleggende trekkene ved ordningen. I Prop. 39 L (2014-2015) punkt 3.5.5 (side 53-54) er de ulike evalueringene omtalt, herunder evalueringen "Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP".

### **2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget om å endre ordlyden i folketrygdloven § 11-6 innebærer at Trygderetten vil kunne overprøve om vedkommende har behov for behandling eller arbeidsrettede tiltak, slik at alle sider av vedtaket etter folketrygdloven kan overprøves.

Forslaget har ikke administrative konsekvenser av betydning for Arbeids- og velferdsetaten eller for Trygderetten.

### **2.4 Utkast til lovtekst**

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

Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet 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 og er i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg av* et arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.