

Høringsnotat

Forslag til endring i forskriften om arbeidsavklaringspenger § 2

1 Bakgrunnen for forslaget

1.1 Innføring av den tidsbegrensede ytelsen arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspengene ble innført 1. mars 2010. Innføringen innebar at de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble erstattet av én livsoppholdsytelse: arbeidsavklaringspenger.

Arbeidsavklaringspenger gis som hovedregel til personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen sin nedsatt med minst halvparten mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå. I praksis skjer dette ved at brukeren følger en plan for hvordan han eller hun skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Arbeids- og velferdsetaten skal utarbeide aktivitetsplanen i samarbeid med vedkommende. Dersom brukerens behov endrer seg, eller det viser seg at de planlagte aktivitetene likevel ikke er hensiktsmessige, skal aktivitetsplanen endres. Se folketrygdloven §§ 11-13 og 11-8.

Arbeidsavklaringspenger kan også gis i nærmere angitte venteperioder der personen ikke gjør noe aktivt for å komme i arbeid, til studenter som tar sikte på å gjenoppta studiene etter en periode med medisinsk behandling og til personer som blir syke, men som ikke har rett til å få sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8. Videre kan arbeidsavklaringspenger gis når personen skal vurderes for uførepensjon og i ventetid på arbeid. Se folketrygdloven § 11-13 andre til fjerde ledd og § 11-14.

Arbeidsavklaringspengene gis så lenge det er påkrevd for at personen skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid. Med innføringen av den nye ordningen ble det også innført en maksimumstid på fire år. Det framgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)) at maksimumstiden ble innført for å understreke Arbeids- og velferdsetatens forpliktelse til å følge opp medlemmet og medlemmets plikt til å delta aktivt i prosessen med å komme i eller tilbake til arbeid. Maksimumstiden skulle bidra til at de samlede ressursene ble brukt best mulig. Det ble samtidig gitt mulighet for forlengelse i særlige tilfeller.

1.2 Den kommende fireårsgrensen og avklaringsarbeidet

Siden arbeidsavklaringspengene ble innført 1. mars 2010, vil maksimumstiden for første gang inntre våren 2014. De første som vil nå maksimaltiden består både av de som ble konvertert fra de tre tidligere ytelsene og av personer som fikk innvilget arbeidsavklaringspengene fra 1. mars 2010, uten å ha mottatt en av de tre tidligere ytelsene.

Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å avklare de det gjelder. Det har vært noe uklart hvordan maksimumstiden på fire år skal telles; hvilke perioder som skal telles med og hvilke som skal kunne komme i tillegg. Det er viktig både for den som mottar arbeidsavklaringspenger og for Arbeids- og velferdsetaten at det ikke knytter seg noen usikkerhet til dette. Arbeidsdepartementet ønsker derfor å presisere hvilke perioder som inngår i maksimumstiden i forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger § 2.

2 Gjeldende rett

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 11-10 står varigheten av arbeidsavklaringspengene og tilleggsstønadene. Bestemmelsen lyder slik:

”§ 11-10. Varighet

Ytelser etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

Arbeidsavklaringspenger kan også gis i inntil tre måneder etter at medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, jf. § 11-14.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om varigheten og kan herunder bestemme i hvilke tilfeller stønadperioden kan forlenges utover fire år.”

Med hjemmel i folketrygdloven § 11-10 tredje ledd har departementet gitt forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger (forskrift om arbeidsavklaringspenger). Forskriften § 2 om unntak fra maksimal stønadperiode lyder slik:

”§ 2. Unntak fra maksimal stønadperiode

Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadperioden forlenges utover fire år.”

3 Forslag til endring i forskriften § 2

Departementet foreslår forskriften § 2 endres slik at den presiserer hvilke perioder med arbeidsavklaringspenger som skal medregnes i den maksimale stønadperioden, i tillegg til å gi bestemmelser om i hvilke tilfeller perioden skal forlenges.

Arbeidsavklaringspenger kan ytes på forskjellige grunnlag. Nedenfor følger en gjennomgang av grunnlagene, og departementets forslag til hvilke grunnlag som skal telles med i maksimumstiden, og hvilke som ikke skal medregnes (som vil komme i tillegg til den maksimale stønadperioden).

3.1 Perioder som skal telles med i maksimal stønadperiode

3.1.1 Ftrl. § 11-13 første ledd – hovedregelen for rett til arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspengene ytes etter folketrygdloven § 11-13 første ledd når Arbeids- og velferdsetaten vurderer at medlemmet har en nedsatt arbeidsevne, jf. folketrygdloven § 11-5, med minst halvparten, og at minst ett av vilkårene i § 11-6 er oppfylt.

Folketrygdloven § 11-6 krever at medlemmet enten mottar aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller etter å ha prøvd aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak, fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsavklaringspengene utbetalt på dette grunnlaget er i kjernen av formålet til ytelsen. Det følger av folketrygdloven § 11-1 at formålet 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.

Departementet foreslår at vedtak med hjemmel i folketrygdloven § 11-13 første ledd skal telle med i maksimumsperioden.

3.1.2 Ftrl. § 11-13 andre ledd bokstav a – i ventetiden under utarbeidelsen av en aktivitetsplan, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a.

Arbeidsavklaringspengene kan ytes i ventetiden under utarbeidelsen av aktivitetsplanen, jf. folketrygdloven § 11-13 andre ledd bokstav a. Bestemmelsen skal sikre at personer som

ellers oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger ikke blir stående uten ytelse i påvente av at den konkrete planen foreligger.

Arbeidet med aktivitetsplanen er en del av det ordinære stønadsløpet. Departementet foreslår at arbeidsavklaringspengene i ventetiden på utarbeidelsen av en aktivitetsplan skal telle med i den maksimale stønadsperioden.

3.1.3 Ftrl. § 11-13 andre ledd bokstav b – ventetiden før aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak starter

Arbeidsavklaringspengene kan videre ytes i ventetiden før aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak starter, jf. folketrygdloven § 11-13 andre ledd bokstav b. I følge forarbeidene omfattes også ventetiden mellom ulike arbeidsrettede tiltak og utredningsfaser, se Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 31 og 78.

Det er sannsynlig at det i løpet av en periode med arbeidsavklaringspenger kan oppstå en eller flere ventetider. Både forventede og uforutsette ventetider kan medføre at avklaringsarbeidet tar lengre tid enn først antatt. Dersom ventetidene der vedkommende venter på både aktiv behandling og arbeidsrettede tiltak fortløpende skal skilles ut, vil det være administrativt utfordrende og vanskeliggjøre et effektivt avklaringsarbeid for Arbeids- og velferdsetaten. En slik løsning vil også være lite forutsigbart for den vedtaket retter seg mot. Departementet viser til at dersom det planlagte løpet som framgår av aktivitetsplanen likevel ikke er hensiktsmessig eller gjennomførbar, skal aktivitetsplanen revurderes/endres. Dette kan blant annet være aktuelt ved lange ventetider som forsinker prosessen med å komme i eller tilbake til arbeid. Videre viser departementet til at stønadsperioden kan forlenges utover fire år dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid. Etter departementets syn ivaretar dette de personene som opplever forsinkelser i det planlagte avklaringsarbeidet.

Departementet foreslår at ventetiden før behandling eller tiltak skal telle med i den maksimale stønadsperioden.

3.1.4 Ftrl. § 11-13 fjerde ledd – studenter som har behov for aktiv behandling under studietiden

Arbeidsavklaringspengene kan ytes til studenter som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta studiene, jf. folketrygdloven § 11-13 fjerde ledd. Målet skal være å gjenoppta de avbrutte studiene etter endt behandling, ikke å komme i arbeid. Dette er dermed et annet løp til avklaring etter hovedbestemmelsen i § 11-13 første ledd, jf. § 11-6.

Departementet foreslår at perioden med behov for aktiv behandling under studietiden skal telle med i fireårsperioden.

3.1.5 Ftrl. § 11-18 femte ledd – medlemmer som er nær ved å komme ut i arbeid igjen

Hvis et medlem er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det i inntil seks måneder gis arbeidsavklaringspenger når medlemmet arbeider minst 80 prosent, jf. folketrygdloven § 11-18 femte ledd.

Arbeidsdepartementet foreslår at også denne perioden telles med i fireårsperioden.

3.2 Perioder som skal komme i tillegg til maksimumstiden

I punktene 3.2.1–3.2.3 redegjør departementet for hvilke perioder som foreslås å kunne komme i tillegg til maksimumstiden. Felles for disse tre punktene er at det er gitt egne tidsbegrensninger og at de hovedsakelig oppstår i tid etter at vedkommende er ferdig avklart.

3.2.1 Ftrl. § 11-13 andre ledd bokstav c – en periode på inntil åtte måneder i påvente av behandlingen av et krav om uførepensjon

I folketrygdloven § 11-13 andre ledd bokstav c kan arbeidsavklaringspengene tilstås i inntil fire måneder når personen skal vurderes for uførepensjon. Dette er blant annet aktuelt når NAV-kontoret i en arbeidsvurdering konkluderer med at vedkommende har forsøkt arbeidsrettede tiltak, men at arbeidsevnen likevel er så redusert at den ikke kan utnyttes i ordinært arbeid. Er kravet om uførepensjon ikke ferdigbehandlet i løpet av fire måneder, kan perioden forlenges i inntil fire nye måneder.

Begrunnelsen for bestemmelsen er at personer som har rett til uførepensjon skal slippe å forsørge seg selv ved oppsparte midler eller søke om økonomisk sosialhjelp inntil kravet er ferdigbehandlet. En slik situasjon er ikke ønskelig verken av hensyn til medlemmet eller av hensyn til Arbeids- og velferdsetaten, som senere må håndtere etterbetaling av uførepensjonen og eventuelt et refusjonskrav for utbetalt økonomisk sosialhjelp.

Arbeidsavklaringspenger skal bidra til at folk i størst mulig grad kommer seg i arbeid i stedet for å bli uførepensjonert. Dersom arbeidsavklaringspenger i påvente av saksbehandling av uføresaken skulle medregnes i den maksimale perioden, ville arbeidsavklaringspenger under aktiv behandling og arbeidsrettede tiltak kun utbetales i tre år og fire måneder til denne gruppen. Dette ville etter departementets syn undergrave en formålstjenelig og hensiktsmessig lengde på ordningen.

Arbeidsdepartementet foreslår at perioden med arbeidsavklaringspenger i påvente av behandlingen av et krav om uførepensjon skal komme i tillegg til maksimumstiden.

3.2.2 Ftrl. § 11-13 tredje ledd bokstav a, b og c – unntaksvise perioder på inntil seks måneder

Arbeidsavklaringspengene kan unntaksvis ytes i inntil seks måneder til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny sykepenger etter kapittel 8 og som enten tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger og deretter blir syk, eller som er kommet i arbeid igjen, men har

brukt opp sykepengere retten sin igjen og blir arbeidsufør, jf. folketrygdloven § 11-13 tredje ledd bokstav a, b og c.

Folketrygdloven § 11-13 tredje ledd er en unntaksbestemmelse. Det vil si at medlemmer som verken har opparbeidet seg ny rett til sykepenger eller fyller vilkårene i folketrygdloven § 11-13 første ledd jf. § 11-6 om arbeidsavklaringspenger, skal kunne ha muligheten til en kortvarig inntektssikring ved arbeidsuførhet på grunn av sykdom.

Folketrygdloven § 11-13 tredje ledd bokstav a og b omfatter perioder i etterkant av et ordinært stønadsløp på arbeidsavklaringspenger der vedkommende skal være ferdig avklart og i arbeid. Dersom medlemmet opplever arbeidsuførhet innen det første året enten av den samme eller av en annen sykdom, kan arbeidsavklaringspengene innvilges i inntil seks måneder.

Folketrygdloven § 11-13 tredje ledd bokstav c regulerer retten yrkesaktive har til arbeidsavklaringspenger i inntil seks måneder dersom medlemmet ikke har opparbeidet seg ny sykepengere rett og blir syk.

Departementet foreslår at de tre periodene ikke skal telles med i den maksimale stønadsperioden.

3.2.3 Ftrl. § 11-14 – i en periode på inntil tre måneder i prosessen med å søke arbeid

Arbeidsavklaringspengene kan ytes i en periode på inntil tre måneder når medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre etter endt periode på arbeidsavklaringspenger etter hovedbestemmelsen. Det er et krav at vedkommende er registrert som reell arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten og overholder meldeplikten, jf. folketrygdloven § 11-14 første ledd første setning.

Departementet foreslår arbeidsavklaringspengene ventetiden på arbeid ikke skal regnes med i fireårsperioden.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser. Ikrafttredelse

4.1 Økonomisk – i tråd med gjeldende rett

Departementet vurderer at presiseringene i forskriften er i tråd med det eksisterende regelverket til arbeidsavklaringspengene som først ble presentert i forarbeidene til arbeidsavklaringspengene i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009). Forslaget innebærer dermed ikke noen økonomiske konsekvenser utover det som er lagt til grunn ved vedtagelsen av regelverket.

4.2 Administrativt – et mer formålstjenelig avklaringsarbeid

Arbeidsdepartementet vurderer at den foreslåtte defineringen av hva som skal inngå i fireårsperioden, vil bidra til et mer formålstjenelig og effektivt avklaringsarbeid.

Presiseringen i forskriften vil ha betydning både for det avsluttende avklaringsarbeidet, det løpende arbeidet og arbeidet med nye saker om arbeidsavklaringspenger.

Departementet legger til grunn at presiseringen ikke vil ha noen nye administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten.

4.3 Ikrafttredelse

Forslaget til forskriftsendring er en presisering av gjeldende rett. Departementet foreslår derfor at endringene trer i kraft straks forskriften er fastsatt.

5 Forskriftsendringen

Arbeidsdepartementet foreslår at det gjøres en endring i forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger, med hjemmel i folketrygdloven § 11-10 tredje ledd.

Arbeidsdepartementet foreslår at forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 skal lyde slik:

”§ 2. Maksimal stønadperiode og unntak fra denne

Alle perioder der medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger etter følgende bestemmelser skal inngå i den maksimale stønadperioden etter folketrygdloven § 11-10 første ledd:

- a. folketrygdloven § 11-13 første ledd*
- b. folketrygdloven § 11-13 andre ledd bokstav a og b*
- c. folketrygdloven § 11-13 fjerde ledd*

Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadperioden forlenges utover fire år.”

Departementet foreslår at forskriften skal tre i kraft straks den er fastsatt.