



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 dep.  
0030 Oslo

Deres ref: 16/2407

Vår ref: 16/4391

Vår dato: 1.11.2016

## Høring - forslag til endringer i arbeidsavklaringspenger

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat "Forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger".

### Ad punkt 2.1 Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne

Departementet viser til studier som indikerer at gjeldende regelverk «blir praktisert litt for lempelig, slik at andre grupper enn de ordningen var ment å omfatte, kommer inn». Det vises primært til Sintef sin rapport (Mandal m.fl. 2015).

Tilsvarende endringstendens kan også leses ut av blant annet Kann m.fl. (2016) som finner at en økt andel av de nye mottakerne på arbeidsavklaringspenger ikke tidligere har mottatt sykepenger, og at denne dreiningen i hvem som kommer inn sammenfaller i tid med innføringen av arbeidsavklaringspenger. I en nyere analyse av unge (mellom 18 og 30 år) som står utenfor arbeidsmarkedet finner Schreiner (2016) at det å få innvilget AAP i stedet for dagpenger eller sosialhjelp gir svekket arbeidsmarkedstilknytning på sikt og økt risiko for overgang til uføretrygd. Budskapet til Schreiner er at det er uheldig å få innvilget en helserelatert ytelse for unge som er i gråsonen mellom arbeidsledighet og helseproblemer.

Når det gjelder bekymringen om at innstramming av sykdomsvilkåret kan medføre økt fokus på sykdom hos potensielle søkere kan det anføres at «sykdomsfokuset» trolig hefter ved ordningen allerede. Det er rimelig å gå ut fra at det å ha et sykdomsvilkår for innvilgelse av ytelsen skaper et visst sykdomsfokus uansett. Å unngå sykdomsfokus knyttet til ordningen vil i så fall kreve mer radikale grep enn å justere ordlyden i lovteksten. Gitt at man ikke ønsker å avvikle arbeidsavklaringspenger som helserelatert ytelse, virker det rimelig å forsøke å tydeliggjøre skillet mellom de faktiske målgruppene og søkere hvis nedsatte arbeidsevne ikke primært skyldes helseproblemer.

Når dette er sagt, skal det også tilføyes at den økte tilstrømmingen av personer i grenseland for ordningens målgruppe også kan skyldes andre forhold enn en lempelig vilkårshåndtering. Den nye oppfølgingsmetodikken som kom med NAV-reformen innebærer at alle som

### ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET/KUNNSKAPSAVDELINGEN

Postadresse: Postboks 5, St. Olavsplass // 0130 OSLO

Besøksadresse: Økernveien 94 // 0579 Oslo  
Tel: 21070000 // Faks: 21070001

www.nav.no //

henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Denne endringen kan ha påvirket hvem som søker om og hvem som får innvilget arbeidsavklaringspenger, i forhold til de tidligere ordningene.

Videre kan innføringen av kvalifiseringsprogrammet ha påvirket hvem som søker. Ifølge veilederne er det mange av deltakerne som har liten eller ingen yrkeserfaring og som sliter med sosiale, psykiske og/eller rusrelaterte problemer. Mange kan gjennom programmet ha fått avklart sin helsesituasjon, og blitt overført til arbeidsavklaringspenger fordi det blir klart at de har krav på dette.

Ser man på NAV Hedmarks erfaringer, har det å stramme inn på håndheving av inngangsvilkårene innenfor dagens regelverk hatt som konsekvens at færre har fått innvilget arbeidsavklaringspenger (Kann og Lima 2015, s.83). Dette gjelder både for de som kommer fra sykepenger (41 % reduksjon i tilgang) og de som ikke kommer fra sykepenger (27 % reduksjon i tilgang). Tilleggsanalyser viste at det var særlig i sistnevnte gruppe at antall avslag på søknad om arbeidsavklaringspenger var økt som følge av innskjerpingen i vilkårsvurdering.

Endelig kan det nevnes at en innstramming av kravet om sykdom som årsak kan virke negativt på avgang fra ordningen, hvis mottakerne responderer med å fokusere mer på sykdom og begrensninger på bekostning av muligheter for arbeid og aktivitet. Dette bør imidlertid kunne avhjelpest gjennom håndheving av § 11-6 og forslaget til ny § 11-7 og 11-8 – og de derav gjeldende aktivitetskravene som også regulerer tilgang og fortsatt rett til arbeidsavklaringspenger. Det er vesentlig å se disse paragrafene i sammenheng når det er snakk om inngangsvilkår og vilkår for fortsatt å motta arbeidsavklaringspenger. I tillegg vil en innstramming av varighetsbestemmelsene kunne motvirke en mulig slik effekt.

Departementets forslag for å demme opp mot denne utviklingen er å stramme inn sykdomsvilkåret i folketrygdlovens § 11-5 noe. Forslaget er å ta inn i lovteksten en presisering av at sykdom skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. I dagens tekst heter det at «medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt (...)». Det fremgår ikke noe nærmere om årsakssammenhengen i dag, men formuleringen «vesentlig medvirkende årsak» fremgår av lovforarbeidene. Departementets grep er altså å løfte denne formuleringen inn i lovteksten.

Det er vanskelig å si hvordan en innstramming i sykdomsvilkåret vil slå ut basert på tilgjengelig forskning. Schreiners studie viser imidlertid at det er god grunn til å forsøke å snu utviklingen der flere unge kommer inn på helserelaterte ytelser. Om dette best gjøres ved å stramme inn på sykdomsvilkåret, eller ved å praktisere det eksisterende lovverket strengere slik det er, er usikkert. Trolig har praksis ved NAV-kontorene vel så mye å si som selve ordlyden i lovteksten.

Størrelsen på selve ytelsen Arbeidsavklaringspenger har også en del å si for hvilke incentiver til arbeid og utdanning som de unge stilles overfor. Arbeidsavklaringspenger kan fremstå som en attraktiv ordning for ungdom som ellers kunne ha klart seg med egne midler eller ved hjelp av studielån. I den forbindelse er det i det offentlige rom tatt til orde for ulike innstramminger/endringer i stønadsnivået. Arbeids- og velferdsdirektoratet er også bekymret for økningen av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger, men vi går i denne høringen ikke nærmere inn på selve størrelsen på ytelsen.

### **Sammenslåing av §§ 11-5 og 11-13**

Når det gjelder forslaget om å slå sammen dagens §§ 11-5 og 11-13 til en ny § 11-5, vil dette bli mer forståelig for bruker og dermed mer brukervennlig. I dag kan bruker få innvilget § 11-5 da arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, men få avslag på selve ytelsen etter § 11-13, da arbeidsevnen ikke er nedsatt *med minst 50 %*.

### **"Ønsker" og "interesser" som vurderingsmomenter**

Departementet foreslår å fjerne «ønsker og interesser» fra lovens § 11-5 når det skal vurderes om og hvor mye arbeidsevnen er nedsatt. Dette for å gjøre arbeidsevnevurderingen «mer spisset mot de helserelaterte årsakene» (høringsnotatet s.14). Dette virker som en fornuftig forenkling av de momenter som skal vurderes i vilkårsvurderingen knyttet til innvilgelse av ytelse. Samtidig kan det anføres at det å fjerne ønsker og interesser helt fra arbeidsevnevurderingen kan være uheldig for noen grupper, i den grad dette ikke kompenseres med at de to temaene på annet vis blir kartlagt og vektlagt som del av oppfølgingen av brukerne. For noen særlig unge brukere med lite arbeidserfaring kan ønsker og interesser være det eneste holdepunktet for å identifisere mål for oppfølging henimot utdanning og arbeidsrettet aktivitet. Dilemmaet gjenspeiler det faktum at arbeidsevnevurderingen i dag benyttes til to vidt forskjellige formål – henholdsvis vilkårsvurdering og som grunnlag for videre oppfølging.

I selve oppfølgingsarbeidet vil ønsker og interesser ofte ha en stor betydning. Det å få brukere til å se nye muligheter ved å være bevisst på interesser og fritidsaktiviteter fører ofte til at brukere ser nye muligheter i valg av yrke og arbeidsplass. Dette er erfaringer som er gjort i ulike forsøk med individuell jobbstøtte og er basert på hva som skal til for å oppnå arbeidsinkludering av personer med helsemessige utfordringer og særlig psykiske lidelser. For å oppnå jobbfastholdelse og varig overgang til lønnet arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne av helsemessige årsaker er det avgjørende at arbeidsoppgavene er i samsvar med den enkeltes jobbønsker og interesser.

Men i og med at dette dreier seg om inngangsvilkår for ytelse, vil ikke interesser og ønsker ha samme betydning.

Vi slutter oss til endringsforslaget i ny § 11-5 første ledd annet punktum i folketrygdloven om at sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

### **Mobilitet**

Krav til mobilitet kan være 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. Ofte vil det å stå i jobb måtte kombineres med et etablert behandlingsopplegg på hjemstedet og mange har behov for støtte fra familie og nærmiljø for å kunne være i arbeid. Krav til å etablere seg på ukjente steder i landet kan oppleves som uoverstigelige hindringer for de mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet. Krav til mobilitet for å komme i arbeid må derfor praktiseres ved bruk av det alminnelige faglige skjønn som brukes av NAV-kontorene.

### **2.2 Krav til grad av nedsatt arbeidsevne og reduksjon ved samtidig arbeid**

Av notatets punkt 2.2.3 fremgår det at departementet foreslår en språklig justering i bestemmelsen om reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne. Justeringen er foreslått for å tydeliggjøre at det ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger skal foretas en vurdering av om bruker har en utnyttet arbeidsevne. Vi støtter denne endringen som vi mener vil gjøre intensjonen med loven tydeligere. Samtidig vil vi påpeke at dette er en bestemmelse som kan være vanskelig å praktisere. Dette gjelder særlig i saker hvor bruker ikke har et arbeidsforhold før han/hun søker om arbeidsavklaringspenger.

Videre følger det av notatets punkt 2.2.4 at perioden hvor en bruker skal kunne motta arbeidsavklaringspenger i kombinasjon med inntil 80 prosent arbeid foreslås utvidet til tolv måneder. Vi mener dette er et godt forslag vil bidra til å øke overgangen til arbeid.

### **Ad punkt 2.3 Varighet**

#### **Maksimal varighet viktig, men oppfølgingspunkter kan være vel så viktig?**

Vi finner en tydelig økning i overgang til arbeid like før den maksimale varigheten på fire år løper ut (Kann og Kristoffersen 2016), tidligere var denne vel ett år (rehabiliteringspenger) og tre år (attføringspenger). Dette taler for kortere maksimal varighet, slik departementet foreslår.

Alternativt kan oppfølgingspunktene hvert år praktiseres tydeligere og midlertidigheten kan klargjøres tydeligere ved innvilgelse slik at realistiske planer legges for rehabiliteringsløp. Aktiv «nudging» (påvirkning – «dulting») knyttet til strukturerte oppfølgingspunkter kan kanskje være vel så effektivt som absolutte varighetsbestemmelser, samtidig som man da forhindrer å bryte opp viktige løp for grupper som ellers lett kan havne på varig uføretrygd.

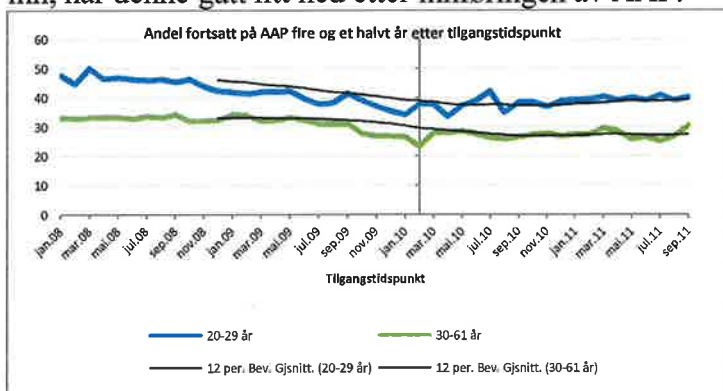
### Bedre og mer effektive aktivitetsopplegg

I en kartlegging av 475 saksmapper for mottakere av arbeidsavklaringspenger, finner Galaasen m.fl. (under arbeid, publiseres 2016) at bare snaut halvparten av mottakerne blir vurdert til å være i et hensiktsmessig og tilstrekkelig aktivitetsopplegg. En nærliggende tolkning av dette funnet, er at det er et betydelig potensial for å oppnå mer effektive aktivitetsløp for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Det er for øvrig brukere som har vært mottakere av AAP i to år eller mer som oftest blir vurdert til å ha et mangelfullt aktivitetsopplegg. Kanskje kan dette skyldes seleksjon – at de som blir værende lenger på ytelsen av ulike grunner er vanskeligere å få i hensiktsmessig arbeidsrettet aktivitet sammenliknet med de som forlater ytelsen tidligere. I tillegg kan man tenke seg at fravær av et hensiktsmessig aktivitetsopplegg i seg selv kan bidra til å forlenge varighet på ytelsen. Disse funnene synes å støtte en innskrenking av varighetsbestemmelsen, men det må samtidig understrekes at kort varighet ikke nødvendigvis vil gi ønsket utfall på sikt hvis ikke tiden som bruker er på ytelsen fylles med hensiktsmessig aktivitet. Reduksjon av varighet bør derfor kombineres med bedre arbeidsrettet oppfølging av brukerne og bedre og mer effektive aktivitetsløp. Andelen mottakere som kombinerer medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet er også lavere enn den trolig kunne vært.

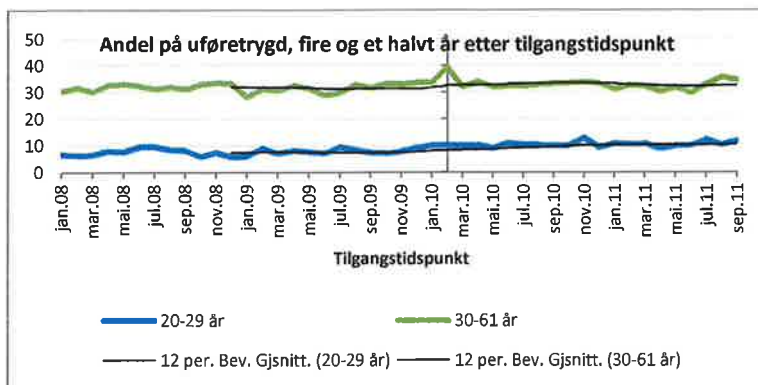
### Kort varighet kan øke også overgang til uføretrygd

Hvis vi måler varighet som andel som fortsatt er på AAP fire og et halvt år etter at de kom inn, har denne gått litt ned etter innføringen av AAP.



Å korte ned på varigheten kan også bety økt overgang til varig uføretrygd. Abrahamsen finner i en effektstudie at innføringen av tidsbegrenset uførestønning, som økte maksimal varighet for noen i denne gruppa, samtidig medførte lavere overgang til varig uføretrygd og høyere overgang til arbeid.

Vår statistikk tyder på det samme; at innføringen av AAP har økt overgangen både til arbeid og til varig uføretrygd. Det er sannsynlig at det kan være bra for noen grupper å ha begrenset varighet, for andre er et godt og kanskje langt oppfølgingsløp nødvendig for å lykkes.



### Korte ned varighet til 3 år?

Det bør vurderes hvilke konsekvenser det vil ha for ungdom som mottar AAP dersom inntektssikringen fra folketrygden under utdanningstiltaket blir begrenset og perioden med egenfinansiering blir lengre. Vi har forskningsmessig grunnlag for å påpeke at det å begrense ytelsen til 3 år kan ha negative konsekvenser for unges mulighet til å komme i arbeid. Mange av de under 30 år som mottar AAP har svært dårlige muligheter på arbeidsmarkedet fordi de ikke har fullført videregående opplæring. Pågående forskning indikerer at det kan gjelde om lag halvparten av AAP-mottakere under 30 år (Bakken og Nicolaisen, under arbeid, publiseres 2017). SSB's framskrivninger om arbeidsmarkedet viser at de uten fullført videregående opplæring vil ha dårligere muligheter til å få jobb innen 2030 (SSB 2013). For unge som mottar AAP er ofte det å fullføre videregående et viktig mål. For flere av dem vil ikke deltakelse i utdanning på fulltid være en mulighet grunnet sykdom og deltakelse i medisinsk behandling.

Bestemmelsen om arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid (ny § 11-14) inngår i forslaget i beregningen av stønadsperioden på arbeidsavklaringspenger. I dagens regelverk inngår ikke denne bestemmelsen ved beregningen av maksimal varighet. Vi kan ikke se at denne endringen er omtalt i høringsnotatet.

Vi mener at arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen ikke bør inngå i beregningen av maksimal periode for mottak av arbeidsavklaringspenger, slik som regelverket er i dag. Når denne bestemmelsen benyttes, er det avklart at bruker kan begynne i ordinært arbeid. I dag benyttes den ordinære perioden på arbeidsavklaringspenger som hovedregel til å avklare bruker mot arbeid eller uføretrygd. Vi mener at regelverket fortsatt bør være slik at det er periodene hvor bruker er under avklaring som skal telle med i beregningen av maksimal varighet på arbeidsavklaringspenger

I vurderingen av varighet har vi lagt vekt på hvilken modell som best ivaretar vårt samfunnsoppdrag; flere i arbeid og færre på trygd.

Uavhengig av hvilken modell som til slutt velges, ber vi om at varigheten på stønaden også angis i antall uker og ikke bare i antall år. Antall dager og uker i et kalenderår kan variere,

avhengig av om det er skuddår eller ikke. Arbeidsavklaringspenger utbetales for to uker av gangen, og dermed er *antall uker forbrukt* dagens holdepunkt for å beregne gjenstående periode. Loven kan godt utmåle tiden i antall år, men det bør tilføyes i parentes det korresponderende antall uker som menes, for eksempel «to år (104 uker)».

### Modell 1

*Maksimal varighet på fire år (209 uker)\*. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år (104 uker) og stramme inn på vilkårene til varighet.*

Det stilles opp tre unntaksgrupper i ny § 11-12 i folketrygdloven (i bokstav a og b andre ledd og i tredje ledd). Vi stiller oss bak disse endringsforslagene, men med ett forbehold: Etter § 11-12 tredje ledd, gjøres det unntak for maksimal varighet hvis bruker deltar på opplæringstiltak og ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år på grunn av helsemessige problemer. I tillegg må bruker være i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder andre. Vi mener at også medlemmer som etter avsluttet behandling eller tiltak har begynt på utdanning som varer lenger enn hovedregelen på fire år bør inn i unntakshjemmelen, selv om utdanningssituasjonen på dette tidspunktet ikke avviker vesentlig fra andre. Hvis vi ikke åpner for denne muligheten, kan det være at utdanning som tiltak vil bli brukt i mindre grad enn det som er hensiktsmessig.

Både for NAV, bruker og andre interessenter vil en endelig sluttdato for ytelsen kunne bidra til en raskere oppfølging og igangsetting av aktivitet. Dette bør igjen medføre en raskere overgang til et ordinært arbeidsliv for mange.

Med bakgrunnen i dette mener vi at modell 1 - maksimal varighet på fire år og tidsbegrensning på unntak til maksimalt to år – vil være den beste modellen for å ivareta vårt samfunnsoppdrag.

\*) Ett år er 365 dager. Fire år er  $(365 * 4) + 1 = 1461$  (det legges til en dag for skuddår). En uke er 7 dager og dermed blir regnestykket  $1461 / 7 = 208,71$  som avrundes til 209 uker.

### Modell 2

*Maksimal varighet på tre år (156 uker). Ikke tidsbegrense unntaket, men stramme inn på vilkårene for unntak.*

Vi mener at en hovedregel for å motta arbeidsavklaringspenger i tre år er for kort for en vesentlig andel av brukerne hvor det er aktuelt å benytte seg av tiltak. Spesielt vil dette gjelde de som først går til behandling og deretter begynner på treårig utdanning som tiltak.

Vi anbefaler at unntakshjemmelen har en tidsbegrensning fordi det kan medføre at en gruppe personer går lenger på stønaden enn det de egentlig burde. Vi støtter ikke denne modellen.

### Modell 3

*Maksimal varighet på tre (156 uker) år. Tidsbegrensning unntaket til maksimalt to år (104 uker) og stramme inn på vilkårene fra unntak.*

Vi anbefaler ikke denne modellen. Se våre tilbakemeldinger under modell 1 og 2. En vesentlig innskjerping av varigheten på arbeidsavklaringspenger, sammen med innføringen av karenperiode, vil kunne medføre at mange brukere som i dag har rett på arbeidsavklaringspenger, ikke lenger vil ha rett på ytelsen eller andre statlige ytelser.

### Modell 4

*Maksimal varighet på tre (156 uker) år. Tidsbegrensning unntaket til maksimalt ett år (52 uker) og stramme inn på vilkårene for unntak.*

Vi anbefaler heller ikke denne modellen. Se vår tilbakemeldinger under modell 1, 2 og 3.

## **2.4 Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid**

Departementet ønsker å utvide arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid i enten fire, fem eller seks måneder. Vi er enige i departementets argumentasjon om at tre måneder som regel vil være for kort tid for en person som kommer fra arbeidsavklaringspenger til å skaffe seg jobb.

Dagens regelverk for arbeidsavklaringspenger er lite tilpasset en situasjon der en person med helseutfordringer kan ha færre valgmuligheter på arbeidsmarkedet enn personer uten helseutfordringer. Dersom risikoen ved å prøve seg i en midlertidig stilling er å stå uten ny jobb eller rett til en livsoppholdsytelse når arbeidsforholdet opphører – kan det gi insentiver til ikke å ta risikoen ved å prøve seg i noe annet enn en fast jobb.

Dette kan også medføre at veileder vegrer seg for å endre brukers rettighet til arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. For at forslaget skal ha ventet effekt om økt overgang til arbeid, anbefaler vi at stønadsperioden settes til seks måneder.

## **Ad punkt 2.5 Oppfølging**

Departementet foreslår mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter som fastsettes individuelt. For å sikre et minimum av oppfølging foreslås det å stille krav om at det ikke skal gå mer enn 12 måneder mellom hvert oppfølgingstidspunkt. Departementet legger opp til å styre utviklingen i retning av mer individuell og hensiktsmessig oppfølging gjennom å styrke NAV-kontorenes myndighet og handlefrihet (ikke gjennom måling). For å øke kvalitet



foreslås det at mottakeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Videre er det et mål å prioritere unge.

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 i 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. Basert på erfaringer med en tettere oppfølging av brukere på ulike ytelser i Hedmark, tror vi at vellykket innføring av et tettere oppfølgingsregime på AAP vil kunne gi innsparinger i trygdebudsjettet både i form av redusert tilstrømming og kortere stønadperioder.

### **Organisering av oppfølging og brukerbelastning per veileder:**

Flere av NAVs analyser, samt SINTEFs rapport (Mandal m.fl. 2015) og i Bay m.fl. (2015) viser at kvaliteten på oppfølging henger sammen med hvordan det enkelte NAV-kontoret har organisert oppfølgingsarbeidet, hvor mange brukere som den enkelte veileder følger opp, samt personlige egenskaper hos den enkelte veileder. Antall brukere i den enkelte saksbehandlers portefølje varierer. I en nylig avsluttet intervjuundersøkelse av ungdom som mottar AAP (Bakken og Nicolaisen, under arbeid) har vi erfart at de aller fleste NAV-kontor har etablert enten ungdomsteam (større kontorer), eller ungdomsspesialister (små kontorer). Disse enhetene følger opp færre brukere og gir langt tettere oppfølging enn andre grupper. Antall brukere per ungdomsveileder er vanligvis mellom 15-30 (Bakken og Nicolaisen, under arbeid, publiseres 2017, samt erfaringer fra NAVs konferanse om ungdom 29.9.2016). I enkelte «kritiske faser» i oppfølgingen kan ungdomsveileder ha kontakt med en og samme bruker flere ganger per uke og dette oppfattes som avgjørende for å lykkes med oppfølgingen av unge. Kritiske faser vil være ulike typer overganger, som for eksempel oppstart og avslutning av behandling, arbeidsrettede tiltak og ordinært arbeid.

Veiledere som følger opp eldre AAP-mottakere har i snitt flere brukere i sin portefølje. De beskriver det som vanskelig å følge enkeltbrukere tettere i slike kritiske faser når porteføljen overstiger et visst antall. Selv om voksne brukere har mer livs- og arbeidserfaring ønsker departementet også at de skal få tettere oppfølging etter at behandling eller tiltak er gjennomført. Denne målsettingen kan vanskelig nås av veiledere med store porteføljer. En spørreundersøkelse blant veiledere viser en sammenheng mellom veilederes arbeidsgiverkontakt og antall arbeidsevnevurderinger veileder skrev per måned. De som skrev få arbeidsevnevurderinger har betydelig mer kontakt og samarbeid med arbeidsgivere (Nicolaisen 2015:100). Idealet er at hver veileder skal skrive arbeidsevnevurdering for egne brukere, men denne oppgaven er identifisert som tidkrevende i en slik grad at det går ut over oppfølging (se for eksempel Ekspertgruppen 2015, Galaasen & Lima 2014).

## **Tettere dialog om AAP-beslutninger mellom NAV og helsetjenesten**

Nicolaisen & Lima (2015), Nicolaisen (2015), Bakken & Nicolaisen (under arbeid, publiseres 2017) finner at det er ineffektiv dialog mellom NAV og helsevesen. Der man ikke praktiserer tett direkte dialog mellom NAV, bruker og helsevesen i oppfølgingen av AAP-mottakere, såkalte «trekantmøter», blir oppfølging mindre treffsikker og tregere. Dette gjelder særlig beslutningen om når bruker er frisk nok til å delta i arbeidsrettet aktivitet.

Funksjonsevnevurderingen er viktig grunnlag i denne sammenheng. I en spørreundersøkelse oppgir NAV-veiledere at brukerens funksjonsevne er omtalt i et mindretall av sakene (27 %), eller i kun halvparten av sakene (33 %). Likevel er det bare 40 prosent av veilederne som vanligvis kontakter lege for å få mer informasjon i sine saker. En av årsakene er muligens at det oppleves som tungvint å komme i kontakt med legen (Lima & Nicolaisen 2016: 92,94, 96).

Brukers funksjonsevne er viktig både når man vurderer inngang til AAP og senere når man vurderer muligheten for å delta i arbeidsrettet aktivitet. I dag er det ofte separate møter mellom bruker og lege på den ene siden og bruker og NAV på den andre siden når man skal avgjøre hvilke aktiviteter bruker kan delta i. Disse beslutningene blir av og til tatt på for svakt grunnlag fordi legen har for dårlig kunnskap om a) hvilken funksjonsevne og hvilke ferdigheter som kreves i ulike yrker og b) hvor store tilretteleggingsmuligheter det er i ulike arbeidsrettede tiltak, eller ordinære jobber (Nicolaisen 2015, Bakken og Nicolaisen, under arbeid, publiseres 2017). NAV-veileder har på sin side for lite kunnskap om hvordan og i hvilken grad sykdom er til hinder for aktivitet. I de tilfeller der alle tre parter møtes til felles samtale, kan man på en kjappere og mer treffsikker måte få en felles forståelse av hvorvidt brukers sykdom er til hinder for en spesifikk aktivitet, og få klarhet i tilretteleggingsmuligheter i aktuelle tiltak og dessuten motivere brukeren til deltakelse. En tettere dialog mellom helsevesen og NAV vil trolig kunne resultere i et mer dynamisk og parallelt forhold mellom deltakelse i medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak for flere AAP-mottakere.

For de brukerne som fortsatt har en arbeidsgiver, kan det også ha effekt å inkludere arbeidsgiver i en slik dialog. Dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen har vist å ha effekt for sykmeldte (Markussen m.fl. 2015; Nossen & Brage 2016). Dette gir faglig grunnlag for å anta positiv effekt av en tettere dialog med helsevesenet, også på AAP, der det er tvil om hvorvidt AAP-mottakers sykdom er til hinder for å delta i nærmere spesifisert arbeidsrettet aktivitet.

Når det gjelder informasjonsflyt mellom NAV og helsevesenet, kan det også legges til at en kartlegging av 475 AAP-mottakers saksmapper klart indikerer at informasjonen NAV har om brukers medisinske behandling kan være mangelfull (Galaasen m.fl. under arbeid, publiseres 2016). I et flertall av sakene var det for eksempel ikke mulig å bedømme behandlingens hyppighet. Og på spørsmål om bruker har (hatt) et behandlingsopplegg som

kan karakteriseres som «aktiv behandling» (som har potensial for å bedre arbeidsevnen) ble det kun svart «ja» i halvparten av sakene. Det trenger ikke å bety at behandlingsoppleggene er dårlige, men basert på informasjonen som fremgår av sakene er det vanskelig å vurdere om det foregår «aktiv behandling». Dette påvirker potensielt også muligheten for å sette i gang tidlig med arbeidsrettet aktivitet, da muligheten for slik aktivitet vil avhenge av både behandlingens art, tidsbruk på behandling og av brukers helsetilstand. Dersom veileder har lite informasjon om dette, blir det vanskelig å skape effektive og hensiktsmessige aktivitetsløp.

Samme saksgjennomgang, samt en analyse basert på registerdata (Bragstad, under arbeid, publiseres 2016) viser dessuten at det er et potensial for at flere mottakere kombinerer medisinsk behandling og arbeidsrettet aktivitet. Galaasen, m.fl. (under arbeid, publiseres 2016) finner at ganske nøyaktig halvparten av alle som har eller har hatt behandling på et eller annet tidspunkt kombinerer dette med arbeidsrettet aktivitet. En forløpsanalyse viser også at deltakelse i arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling skjer både parallelt og sekvensielt (se tabell 4). Blant de som er registrert med begge deler er cirka 60 prosent registrert med parallelle løp i minst én måned i de første 24 månedene<sup>1</sup>.

Tabell 4. Andel av tid i aktivitet etter type aktivitet. Kvartiler i prosent. Avsluttede forløp etter varighet. Nye tilfeller 2010-2014. Foreløpige tall

	Medisinsk behandling			Arbeid og/eller tiltak			Alle aktiviteter		
	25 pst kvartil	Median	75 pst kvartil	25 pst kvartil	Median	75 pst kvartil	25 pst kvartil	Median	75 pst kvartil
1-6 mnd	0	0	100	0	0	80	0	100	100
7-12 mnd	0	57	100	0	18	75	42	90	100
13-24 mnd	0	50	74	0	27	79	50	77	100
25-36 mnd	0	36	60	3	36	78	44	73	96
37-48 mnd	0	29	56	5	33	73	42	68	89
48-64 mnd <sup>2</sup>	18	30	57	4	25	63	41	65	85
<b>Totalt</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>80</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>75</b>	<b>40</b>	<b>78</b>	<b>100</b>

Kilde: Bragstad, T. (under arbeid, publiseres 2016) Arbeidsavklaringspenger – om aktivitet i ytelsesforløpet. Nav

### Målgruppen av unge – 25 eller 29 år?

Regjeringen ønsker å igangsette forsøk med å redusere antallet unge ytelsesmottakere og få flere over i utdanning og arbeid på hel- eller deltid. Unge som målgruppe avgrenses til 25 år. Når det gjelder denne avgrensningen gir pågående undersøkelser (Bakken og Nicolaisen, under arbeid, publiseres 2017) grunn til å presentere et dilemma. De fleste NAV-kontor har opprettet ungdomsteam, eller ungdomsspesialister. Ved de fleste kontorer har man hatt en diskusjon man skal definere ungdom som inntil 25 år, eller inntil 29 år i forbindelse med

<sup>1</sup> Gitt at de hadde hatt rett til arbeidsavklaringspenger minst så lenge. Registreringen i medisinsk behandling kan være noe undervurdert, særlig i de første årene etter innføringen av arbeidsavklaringspenger.

<sup>2</sup> Små tall gir stor usikkerhet

opprettelsen av ungdomsteam. Denne diskusjonen har ved flere kontorer vært nokså løstrevet fra innholdet i Navs ungdomsgaranti og NAV-kontorene har ulik praksis. Argumentet for å sette grensen ved 25 er man ved å konsentrere innsatsen om de yngste etterhvert vil få færre med store problemer i gruppen 25-29 år. Argumentet mot var at mange i gruppen 25-29 fortsatt har samme type utfordringer som de har i gruppen 18-25, dvs. ikke fullført videregående opplæring, lite arbeidserfaring, lav systemkompetanse, rus og psykiske lidelser som sosial angst og depresjon. Noen av disse ser ut til å bli mer motivert for å få orden på livet sitt når de er blitt litt eldre. Dessuten har de som er i gruppen 25-29 fortsatt mange år foran seg som enten ytelsesmottakere eller arbeidstakere og derfor kan ekstra innsats i denne gruppen være lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Den overnevnte gjennomgangen av nær 475 saksmapper viser for øvrig at det er noe høyere aktivitetsnivå blant de under 30 sammenliknet med eldre mottakere, og at de noe oftere blir vurdert å være i hensiktsmessig og tilstrekkelig aktivitet. Men bildet her er todelt: Blant de unge som ikke er i aktivitet, er det flere som ikke er dokumentert vurdert av NAV, og det er også flere saker hvor det mangler en begrunnelse for at bruker ikke er i aktivitet, sammenliknet med eldre mottakere i samme (inaktive) situasjon (Galaasen m.fl. under arbeid, publiseres 2016).

Erfaringsmessig er god og tett oppfølging sentralt for at brukere skal komme seg i aktivitet og arbeid. I tråd med vår oppfølgingsmetodikk, vil de fleste følges opp flere enn en gang i løpet av et år. Dette vil være ved innvilgelse av ytelsen og etter gjennomføring av avtalte aktiviteter. Hvilket behov en bruker vil ha for oppfølging vil variere utfra den enkeltes situasjon mv., og det er da viktig at NAV gjør individuelle vurderinger. Dette også med tanke på en effektiv bruk av våre veiledningsressurser.

Når det gjelder prioritering av ungdom, er vi positive til den nye ungdomssatsningen og at de tre garantiordningene slås sammen.

## **2.6 Karensperiode mellom to perioder med arbeidsavklaringspenger**

Regelverket blir mer praktikabelt ved å ha en tydeligere opptjeningsregel enn det kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger har i dag.

Når det gjelder karensperiode og § 11-30, mangler foreløpig forskriften til bestemmelsen. Ettersom utkastet til høringsnotat ikke viser innhold i mulig forskrift er det vanskelig å gi en dekkende tilbakemelding til den nye lovbestemmelsen.

Det står i tredje avsnitt på side 30 i høringsnotatet at en karensperiode er ment å gjelde for alle uten unntak. Her argumenteres det for at det er tilstrekkelige muligheter i det eksisterende regelverket i situasjoner hvor bruker har brukt opp sine rettigheter på arbeidsavklaringspenger og et behov for en ytelse oppstår før det er gått 52 uker. Det vises til muligheten for å få arbeidsavklaringspenger som erstatning for sykepenger eller muligheten til å få uføretrygd.

Det å motta arbeidsavklaringspenger som erstatning for sykepenger er bare mulig i seks måneder. Personer som er syk utover dette, og som ikke fyller kravet til uføretrygd, vil stå uten rett til en helserelatert ytelse. Vi vil derfor anbefale at ved meget alvorlige sykdomstilstander eller større skader kan medlemmet innvilges en ny periode med arbeidsavklaringspenger, selv om ytelsen har vært stanset eller opphørt i mindre enn 52 uker.

## **2.7 Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger**

Vi støtter den foreslåtte endringen som skal sikre stønad til de som fortsatt er arbeidsufør etter å ha brukt opp sine sykepengerrettigheter, men som ikke fyller varighetsvilkåret i § 11-5 eller aktivitetskravet i § 11-6. Denne gruppen er omtalt i rundskrivet til § 11-5 første ledd:

*"Dersom vedkommende kun trenger litt lengre tid før arbeidet kan gjenopptas eller det oppstår en ny sykdom av antatt kortvarig karakter rett før/ved utløpet av en full sykepengeperiode, kan likevel hele sykepengeperioden og den fremtidige fraværsperioden ses under ett. I slike tilfeller kan sykepengemottakeren anses for å ha nedsatt arbeidsevne, selv om arbeidshinderet fremover i tid anses for å være av relativt kortvarig karakter."*

Endringen vil derfor ikke medføre en praksisendring. Vi ser likevel at dette er en vurdering som har større juridiske og økonomiske konsekvenser for brukere. Vi mener derfor at det er riktig at dette er en egen lovbestemmelse.

I forslaget til ny § 11-13 første ledd slås det fast at det kan gis arbeidsavklaringspenger som såkalt sykepengeerstatning etter denne bestemmelsen uten hensyn til vilkårene i §§ 11-5 og 11-6. Etter dagens praksis må brukere for å få rett til å motta arbeidsavklaringspenger som sykepengeerstatning, fylle kravet om å ha en nedsatt arbeidsevne med minst halvparten på samme måte som alle andre som mottar arbeidsavklaringspenger, jf. dagens § 11-13 første ledd. Dette vilkåret fremkommer i dag i rundskrivet til § 11-13 tredje ledd: *"Vilkåret til at arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent gjelder også her."* Siden intensjonen med lovendringen er å ta inn sentrale regler fra rundskriv til lov, vil vi anbefale at dette vilkåret tas inn i ny § 11-13 første ledd.

Dagens ordlyd i § 11-13 tredje ledd bokstav a og b om at *"nedsettelsen av arbeidsevnen antas å være rent forbigående"* er fjernet uten at dette er kommentert i høringsnotatet. Så langt vi kan se, er denne lovendringen ikke av materiell art. Endringen bør omtales i lovforarbeidene.

## **2.8 Opptjening av rett til sykepenger – forholdet til foreldrepenger**

Forslaget innebærer at personer som aldri har vært yrkesaktive ikke vil kunne opparbeide seg rett til sykepenger ved å motta foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger. Vi mener endringen vil gi en bedre sammenheng i regelverket. Det vil være behov for retningslinjer som klargjør om lovforslaget er ment å avskjære rett til

sykepenger for alle som har mottatt arbeidsavklaringspenger i opptjeningsperioden for foreldrepenger, uavhengig av om de er i arbeid på tidspunktet for uttak av foreldrepenger.

## **2.9 Beregning**

Departementet foreslår å sette et tak på seks ganger grunnbeløpet per kalenderår slik som det gjøres for uføretrygd, i motsetning til å sette taket på seks ganger grunnbeløpet på gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten for tre år slik regelverket for arbeidsavklaringspenger er i dag. Departementets egne beregninger viser at endringen vil redusere stønaden vesentlig for en del brukere.

Som hovedregel er vi enige i at vi må harmonisere regelverket til folketrygdens ytelser i størst mulig grad. I denne saken mener vi 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. Vi 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.

## **Del 3 Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene**

Vi er i utgangspunktet positive til at det etableres en mulighet for raske og relativt milde sanksjoner som en reaksjon ved tilfeller av mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten. Dette er også i tråd med Ekspertutvalgets vurderinger og framgår også i NAV meldingen – Mld. St. 33 NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.

For at disse sanksjonene skal fungere, må det lages løsninger for behandling av sanksjoner som er enkle og lite ressurskrevende. Vi vurderer det som vesentlig at det ikke etableres ordninger som tar fokus og ressurser bort fra oppfølgingsarbeidet.

### **Forslaget om «skal-bestemmelse»**

Departementet foreslår reaksjoner ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter som grunnlag for én dags reduksjon av ytelsen. Det er som sagt viktig at disse reaksjonene ikke bidrar til økt byråkrati, men heller til økt aktivitet og overgang til arbeid. Sanksjoner kan gi risiko for unødvendig administrasjon og ressursbruk som kan ta både ressurser og oppmerksomhet bort fra aktiviteter knyttet til oppfølging mot arbeid.

Veileder kan lett oppleve det som en rollekonflikt å skulle undersøke og dokumentere om det er grunnlag for sanksjoner eller ikke framfor å støtte og motivere de som av ulike grunner ikke har klart å følge opp alle pålagte aktivitetsplikter. Mange i målgruppa for arbeidsavklaringspenger har behov for å bygge opp tillit og gode relasjoner til sin veileder i NAV for å gjennomføre aktiviteter med sikte på arbeid.

Vi mener derfor at denne sanksjonsbestemmelsen kan formuleres som en «kan-bestemmelse». Departementet har utformet bestemmelsen som en «skal-bestemmelse», mens det i forskrift til bestemmelsen åpnes for at sanksjonering kan unnlates dersom bruker hadde en rimelig grunn til å foreta den aktuelle unnlattelsen. I praksis blir ny § 11-9 slik i en viss grad likevel en bestemmelse som åpner for bruk av skjønn ved praktiseringen av den. Men det vil kunne skape større tydelighet for alle parter dersom rimelighetsvurderingen plasseres i lovteksten og ikke i forskriftsbestemmelsen.

### **3.3.4 Hvilke brudd på aktivitetsplikten som kan føre til en reduksjon**

Departementet viser i punkt 3.3.3 til tre aktuelle konkrete brudd på aktivitetsplikten som skal kunne føre til en reduksjon av stønaden. Det første bruddet er dersom bruker ikke kommer til møte/konferanse hos NAV etter innkalling. Det andre bruddet inntreffer dersom bruker ikke møter som avtalt på et arbeidsrettet tiltak eller til en behandling. Det siste og tredje bruddet er dersom bruker ikke gir de opplysninger eller dokumentasjon som NAV krever. Når det gjelder det første bruddet, vil sanksjonen kunne inntre ganske umiddelbart både når det gjelder samtaler på NAV-kontoret, men også hos andre enheter. Det er større usikkerhet knyttet til det andre forholdet. For å kunne iverksette denne sanksjonen er det avgjørende at NAV får opplysninger fra tredjepart om at bruker ikke har møtt. Dette kan i noen tilfeller være utfordrende og da spesielt når det gjelder melding om uteblivelse fra behandlingsapparatet. Det er derfor noe usikkert hvilken effekt dette vil ha. Det tredje bruddet mener vi stort sett bør være greit å håndheve.

### **3.3.5 Saksbehandlingen av en reduksjon**

Det foreslås å innføre en sanksjon som i gitte tilfeller vil medføre at brukers arbeidsavklaringspenger reduseres med en dags ytelse. Vi er enige i at det i forbindelse med saksbehandlingen ikke er nødvendig med forhåndsvarsling. NAV vil i stedet sørge for at bruker får informasjon om adgangen til å sanksjonere i forkant. Slik departementet skriver, vil dette bidra til en enkel og effektiv saksbehandling. Vi er også enige i at en ferdigbehandlet klage ikke skal kunne ankes til trygderetten fordi sanksjonen er relativt sett lite inngripende. Dessuten har bruker mulighet til å klage på vedtaket.

## **Del 4 Forslag til lovtekniske endringer**

### **4.5.5 Medlemmets aktivitetsplikt (§ 11-10)**

I § 11-10 annet ledd er det foreslått å ta ut ordlyden "rimelig grunn" og i stedet presisere at retten til ytelsen ikke skal falle bort dersom medlemmet uforutsett ble forhindret fra å sende inn meldekort. Vi vil bemerke at "rimelig grunn" fortsatt benyttes i femte ledd.

Det bør vurderes om tilsvarende hjemmel for dagpenger skal harmoniseres siden samme ordlyd benyttes.

## **Del 5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

De fleste lovendringene som foreslås i høringsnotatet, krever ingen eller mindre endringer i vårt IT-system. Et mindretall av forslagene krever likevel større endringer. Dette gjelder blant annet forslagene om innføring av en ny sanksjon, endring av maksimal varighet og beregningsgrunnlag.

Forslag som krever større systemendringer vil være tidkrevende å implementere. Det må beregnes en utviklingstid på minimum 8 til 12 måneder fra endringene foreligger til de kan implementeres i vårt IT-system. Dersom det er aktuelt med enkelte overgangsregler kan dette påvirke utviklingen av de tekniske løsningene. Hvis man velger at endringene kun skal gjelde nye tilfeller, blir det behov for å opprettholde løsning for de gamle reglene parallelt med de nye reglene. Der endringene skal gjelde alle løpende tilfeller, må det påregnes kostnader til konvertering. Alle forslagene vil la seg implementere i vårt IT-system.

De fleste lovendringene vil kreve endringer i rundskriv, brev, interne rutiner og på nav.no. Dette vil som regel kreve mindre administrative kostnader. Noen av forslagene vil likevel kreve større endringer, blant annet innføringen av en ny sanksjon, endringen av maksimal varighet og beregningsgrunnlag. Når det er nødvendig å innføre overgangsregler, vil også de administrative utgiftene bli større.

### **Krav til nedsatt arbeidsevne og reduksjon ved samtidig arbeid**

Forslaget i punkt 2.2.3 dreier seg om å presisere at arbeidsavklaringspenger skal reduseres mot arbeidet tid og mot den tiden stønadsmottaker kunne ha jobbet. Slik vi har nevnt i avsnittet 2.2.4 del 2, er denne bestemmelsen utfordrende å operasjonalisere. Det er som regel krevende å avdekke om bruker har en uutnyttet arbeidsevne. Hvis NAV skal benytte bestemmelsen mer enn tidligere, vil dette kunne bety at NAV må bruke mer ressurser på å kartlegge dette enn i dag. For eksempel vil NAV i en del tilfeller måtte innhente ytterligere legeopplysninger.

### **Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene**

Innføringen vil medføre økte administrative kostnader fordi NAV skal forvalte en helt ny bestemmelse. Siden bestemmelsen er en sanksjon, er det sannsynlig at en vesentlig del av vedtakene kan bli påklagd. I tillegg antar vi at den nye bestemmelsen vil medføre flere



henvendelser fra bruker. Forslaget innebærer også større endringer i rundskriv, brev, informasjon internt og lignende.

Med vennlig hilsen

  
Yngvar Åsholt  
Kunnskapsdirektør

  
for  
Haakon Hertzberg

## Kilder

- Galaasen, Anders Mølster og Ivar Andreas Åsland Lima (2014) «Arbeidsevne vurderinger i NAV: Kunnskaps-status og veien videre». *Arbeid og Velferd* 3/2014: 49–63.
- Kann, Inger Cathrine og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Tiltak i NAV Hedmark ga færre nye mottakere av arbeidsavklaringspenger». *Arbeid og velferd* 2/2015: 77-94.
- Kann, Inger Cathrine, Kristoffersen, Per og Jun Yin (2016) «Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn». *Arbeid og velferd* 2/2016: 77-94.
- Mandal, Roland, Jacobsen Ofte, Håvard, Jensen, Chris og Solveig Osborg Ose (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* SINTEF-rapport, nr. A26778. Trondheim: SINTEF.
- Markussen, Simen, Knut Røed og Ragnhild C. Schreiner (2015) *Can compulsory dialogues promote return to work from sick-leave?* Working paper. Oslo: Frischsenteret.
- Nicolaisen, Heidi og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Arbeidsevne vurderingen: Reell brukermedvirkning?» *Arbeid og velferd* 2/2015, 35–49.
- Nossen og Brage (2016) Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt? *Arbeid og Velferd* nr 3/2016
- Schreiner, Ragnhild R. (2016) Unemployed or disabled? Disability Screening and Labor Market Outcomes of Youths. Working paper online. Oslo: Frischsenteret.
- Bay, Ann-Helén; Breit, Eric; Fossestøl, Knut; Grødem, Anne Skevik; Terum, Lars Inge (2015). *Nav som lærende organisasjon*. ISBN: 978-82-7763-466-1. 42 s. Institutt for samfunnsforskning.