

Arbeids- og sosialdepartementet

Høringsnotat

Forslag til nytt unntak fra maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger – mulighet til forlengelse av stønadsperioden ved langvarig ventetid på behandling

Dato for utsendelse av høringsnotatet: 23. april 2021

Høringsfrist 23. juli 2021

Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Bakgrunn og historikk.....	3
2.1	Generelt om arbeidsavklaringspenger	3
2.2	Historikk.....	3
3.	Gjeldende rett	4
4.	Departementets vurdering og forslag	5
4.1	Nærmere om langvarig ventetid på behandling i helsevesenet	6
4.1.1	Langvarig ventetid	6
4.1.2	Behandling.....	7
4.2	Ikrafttredelse	7
4.3	Forholdet til EØS.....	7
5.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	7
6.	Merknader til lovforslaget.....	8
7.	Forslag til endring i folketrygdloven.....	8

1. Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i folketrygdloven § 11-12 andre ledd bokstav a om unntak fra maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger. Det foreslås at det kan gis unntak fra maksimal varighet dersom mottaker først etter langvarig ventetid på behandling i helsevesenet, har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak. Unntak skal også kunne gis ved kombinasjon av langvarig utredning og langvarig ventetid på behandling i helsevesenet.

2. Bakgrunn og historikk

2.1 Generelt om arbeidsavklaringspenger

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for personer som får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. folketrygdloven § 11-1. Det er en forutsetning at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, jf. folketrygdloven § 11-5.

Nær seks av ti mottakere av arbeidsavklaringspenger har hatt forutgående mottak av sykepenger. Det er imidlertid ikke krav til forutgående yrkesaktivitet for rett til arbeidsavklaringspenger, slik det er for sykepenger. Personer uten forutgående sykepengeperiode og arbeidstilknytning kan således ha rett på arbeidsavklaringspenger, og ytelsen gis så lenge vedkommendes arbeidsevne er under avklaring mot arbeid eller uføretrygd.

Avklaringen av arbeidsevnen til mottakerne av arbeidsavklaringspenger skjer gjennom behandling i helsevesenet, deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og gjennom annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger skal det fastsettes individuelle oppfølgingsstidspunkter, og mottaker skal også følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Oppfølgingen skal tilpasses mottakernes bistands- og oppfølgingsbehov, og det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt, jf. forskrift om arbeidsavklaringspenger 13. desember 2017 nr. 2100 § 6. Det er også et krav at mottakeren bidrar aktivt i prosessen for å komme i jobb, jf. folketrygdloven § 11-7. Dialogen mellom mottaker og Arbeids- og velferdsetaten kan skje gjennom fysiske møter, på telefon eller digitalt.

2.2 Historikk

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Ot.prp. nr. 4 (2008–2009)). Formålet med innføringen av den nye ytelsen var å legge til rette for tidligere og tettere oppfølging av stønadsmottakere, og dermed for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Dette skulle gi et kortere stønadsløp sammenliknet med de tre tidligere ytelsene.

De tre forutgående ytelsene var tidsbegrensede ytelser med ulik maksimal varighet. Stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger ble begrenset til å vare så lenge det var påkrevd for at mottaker skulle kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men ikke lenger enn fire år, jf. dagjeldende folketrygdlov § 11-10. Forlengelse utover fire år kunne gis i særlige tilfeller, og vilkår for unntak fra maksimal stønadsperiode var nærmere regulert i forskrift. I forskrift om arbeidsavklaringspenger 10. februar 2010 nr. 152 (opphevet 31. desember 2017) framkom det i § 2a at stønadsperioden kunne forlenges utover fire år for personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde

behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og som etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a) fortsatt ble ansett å ha en viss mulighet for å komme i arbeid.

Fra 2018 ble en rekke regelendringer for arbeidsavklaringspenger iverksatt, jf. Prop. 74 L (2016-2017). Hovedbildet, etter innføring av ordningen med arbeidsavklaringspenger i 2010, var at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke var redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene. Erfaringene med regelverket for arbeidsavklaringspenger viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet på fire år ofte ble brukt, til tross for at det i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) ble lagt til grunn at denne kun unntaksvis skulle benyttes, ved at det ble påpekt at "det i særlige tilfeller må være mulig med en begrenset forlengelse av vedtaksperioden". Videre var det 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. Fireårsperioden ble ikke brukt godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde nær én av fem mottatt ytelsen lenger enn fire år. I Prop. 74 L (2016-2017) ble det vist til at "praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger er for liberal". Dette kan ha bidratt til at mange mottok arbeidsavklaringspenger i lengre perioder uten tilstrekkelig oppfølging og avklaring av arbeidsevne.

Regelendringene fra 2018 innebar en smalere inngang til ordningen, at det ble lagt til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver. Sykdomskravet i loven ble tydeliggjort, og det ble innført en karenperiode etter utløpet av maksimal stønadsperiode. Maksimal stønadsperiode ble redusert fra fire til tre år, unntak fra maksimal varighet ble tidsbegrenset til to år og vilkårene for unntak ble skjerpet. Arbeidsinsentivene ble styrket ved at perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger mens man søker arbeid og perioden mottaker kan arbeide 80 prosent uten å miste ytelsen, ble utvidet.

3. Gjeldende rett

Arbeidsavklaringspenger er en tidsbegrenset helserelatert ytelse i folketrygden. Det følger av folketrygdloven § 11-12 første ledd at arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er nødvendig for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn tre år (ordinær stønadsperiode).

Det er gitt unntak fra varighetsbegrensningen i § 11-12 andre og tredje ledd. Det følger av andre ledd at stønadsperioden kan forlenges i inntil to år dersom:

- a) "mottaker først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak,

eller

- b) mottaker har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak".

For begge disse alternativene er det en forutsetning at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at mottakers arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd.

Stønadsperioden kan også forlenges i inntil to år dersom mottaker deltar på opplæringstiltak, jf. § 11-12 tredje ledd. Her gjelder ikke kravet om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at mottakers arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd.

Unntaket i § 11-12 andre ledd bokstav a åpner for forlengelse av stønadsperioden dersom mottaker har vært gjennom *langvarig utredning*. Det er situasjoner der avklaringsprosessen er forsinket av

utredningen, og hvor denne forsinkelsen er såpass betydelig at den resterende delen av ordinær stønadsperiode ikke gir tilstrekkelig tid til behandling og/eller tiltaksdeltakelse, og avklaring. Gjennom praktiseringen av bestemmelsen har det blitt lagt til grunn at varigheten av utredningen må ha hatt en lengde på ett til to år for at denne skal vurderes som å ha vært langvarig. Denne praktiseringen støttes av forarbeidene, Prop. 74 L (2016-2017), der det nevnes som eksempel at mottaker har vært til utredning ett til to år.

Ut fra ordlyden i vilkåret "langvarig utredning" inkluderer dette vilkåret ventetid i helsevesenet *under* selve utredningsperioden, men ikke ventetid på behandling *etter* at mottaker er ferdig utredet. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn i praktiseringen av dette unntaket. Denne tolkningen støttes av forarbeidene, Prop. 74 L (2016-2017), der lange ventetider hos lege eller på sykehus nevnes som forhold som kan gi lang *utredningstid*.

4. Departementets vurdering og forslag

Perioden en mottaker får arbeidsavklaringspenger skal benyttes best mulig av mottaker og Arbeids- og velferdsetaten. Mottaker har aktivitets- og medvirkningsplikt, jf. folketrygdloven § 11-7, og Arbeids- og velferdsetaten har et ansvar for å følge opp og avklare mottakerens arbeidsevne, jf. folketrygdloven § 11-11 og arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Mottaker og etaten skal i samarbeid utarbeide en aktivitetsplan hvor det skal fastsettes aktivitetskrav. Aktivitetsplanen skal inneholde et konkret opplegg for hvordan mottaker skal komme i arbeid. Aktivitetskravene skal tilpasses mottakers funksjonsnivå. Innholdet i aktivitetsplanen tilpasses den enkeltes prosess knyttet til arbeidsavklaring.

Aktivitetskrav kan eksempelvis oppfylles gjennom deltakelse i arbeidsrettet tiltak, deltakelse i kompetansehevende tiltak (opplæring), medisinsk behandling eller egentrening.

Som det framgår av forarbeidene til folketrygdloven § 11-12, Prop. 74 L (2016-2017), er det et mål om større grad av samtidighet mellom arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling under stønadsløpet.

Noen ganger er det ikke mulig å få til slik samtidighet, og derfor er det gitt mulighet for forlengelse av stønadsperioden i tilfeller der mottaker først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, jf. § 11-12 andre ledd bokstav a.

Som nevnt under pkt. 3, inkluderer vilkåret "langvarig utredning" ventetid i helsevesenet under selve utredningsperioden, men ikke ventetid på behandling etter at mottaker er ferdig utredet. Ved ventetid på behandling vil man bruke av den ordinære stønadsperioden på tre år som mottaker og Arbeids- og velferdsetaten har tilgjengelig for å avklare vedkommendes arbeidsevne.

Lang ventetid på behandling i helsevesenet er ofte et forhold verken mottaker eller Arbeids- og velferdsetaten kan påvirke. Lengden på ventetiden vil bl.a. avhenge av kapasiteten i helsetjenesten og alvorlighets- og hastegrad for den enkelte pasient. Det kan virke urimelig at mottaker skal bære belastningen for ventetid i helsevesenet, dersom ventetiden skyldes forhold mottaker ikke selv rår over. Departementet foreslår derfor at mottakere av arbeidsavklaringspenger som først etter langvarig ventetid på behandling har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, skal kunne få rett til forlenget stønadsperiode. Retten til å motta arbeidsavklaringspenger utover tre år ved ventetid på behandling, skal baseres på en konkret vurdering.

Departementet mener videre at det må være en forutsetning at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen til mottakeren ikke er ferdig avklart mot arbeid eller uføretrygd,

tilsvarende det som gjelder for dagens unntak i § 11-12 andre ledd bokstav a og b. Forlengelsen av stønadperioden bør også være inntil to år, slik som det framgår av dagens unntaksbestemmelser.

4.1 Nærmere om langvarig ventetid på behandling i helsevesenet

Departementet foreslår at langvarig ventetid på behandling i helsevesenet skal kunne gi rett til unntak fra varighetsbegrensningen av stønadperioden på tre år. Hva som er "langvarig ventetid på behandling", må defineres nærmere, slik at Arbeids- og velferdsetaten, andre rettsanvendere og publikum lettere vil kunne forstå hva som ligger i vilkåret. Det vil i større grad sikre forutberegnelighet og likebehandling.

4.1.1 Langvarig ventetid

Departementet mener at mottakere av arbeidsavklaringspenger må kunne påregne at noe av stønadstiden går til å vente på medisinsk behandling i helsevesenet. Departementet mener det er i tilfeller der ventetiden er langvarig at det skal være mulighet for forlengelse. Langvarig ventetid i denne sammenhengen kan skille seg fra hva som anses som langvarig ventetid i medisinsk forstand. Begrepet, slik det anvendes her, har ikke sammenheng med hva som kan regnes som medisinsk forsvarlig. Hva som er "langvarig ventetid" i denne sammenhengen, vil departementet redegjøre for under.

Stønadperioden for arbeidsavklaringspenger er inntil tre år, jf. folketrygdloven § 11-12 første ledd. For de fleste mottakere vil dette være tilstrekkelig tid for avklaring mot enten arbeid eller uføretrygd. Forlengelse etter gjeldende § 11-12 andre ledd gis der stønadsløpet har blitt forsinket av en hindring som har vart såpass lenge at tre år ikke er tilstrekkelig til å avklare mottakers arbeidsevne.

Departementet mener at hindringens lengde, også når hindringen er ventetid på behandling, må være av en viss størrelse, og at det da er naturlig å se hen til dagens vilkår om langvarig utredning i § 11-12 andre ledd bokstav a (forlengelse kan gis der mottaker først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak). Med støtte i forarbeidene, har praksis knyttet til unntaket i § 11-12 andre ledd bokstav a lagt seg på en utredningstid på ett til to år. Departementet mener at forlengelse etter nytt unntak bør kunne gis når ventetiden på behandling har vart ett år, eller om lag ett år. Forslaget om rett til unntak ved langvarig ventetid foreslås altså å stille opp et noe lavere krav til hva som anses som langvarig, sammenlignet med hvordan kriteriet "langvarig utredning" i gjeldende bokstav a er angitt å skulle vurderes.

I noen sammenhenger kan mottaker bli forsinket i sitt stønadsløp både på grunn av tid gått til utredning og til ventetid på behandling, selv om disse hver for seg ikke er langvarige nok til å gi grunnlag for forlengelse. Departementet foreslår at tid som har gått med til langvarig utredning og langvarig ventetid på behandling kan vurderes samlet. Dette vil innebære at mottakere som både har vært gjennom utredning og som har ventet på behandling, og hvor tidsbruk til disse to forholdene til sammen utgjør om lag ett år, vil kunne få innvilget arbeidsavklaringspenger utover tre år.

Det neste som må vurderes er fra hvilket tidspunkt ventetiden starter å løpe. Departementet mener at tidspunktet det skal tas utgangspunkt i bør være et tidspunkt som er lett å dokumentere, og foreslår at ventetiden skal løpe fra det tidspunktet henvisningen er sendt fra legen.

Videre skal tid som har gått med til forberedelser, forbehandlinger mv. til den medisinske behandlingen, eller ventetid for å se effekten av behandlingen, ikke regnes som ventetid som kan gi grunnlag for å innvilge arbeidsavklaringspenger utover tre år (se også nærmere om behandling under punkt 4.1.2).

Departementet mener videre at det må kunne stilles dokumentasjonskrav til behandler. Dokumentasjonskrav skal altså ikke bare stilles til henvisende lege med hensyn til tidspunktet for når

ventetiden begynner å løpe, men også til behandler for å dokumentere at ventetiden på behandling skyldes kapasitetsproblemer i helsevesenet.

Videre vil departementet peke på at det overordnede hensynet bak unntakene for forlengelse av stønadsperioden, er at mottaker ikke har kunnet utnytte stønadsperioden tilstrekkelig for avklaring mot arbeid eller uføretrygd. Departementet mener derfor at det i unntaksvurderingen må kunne legges vekt på om det har vært mulig å gjennomføre andre aktiviteter i påvente av behandlingen.

Departementet vil videre poengtere at det nye unntaket vil åpne for individuelt bestemt forlengelse av stønadsperioden etter en konkret vurdering. Det innebærer at Arbeids- og velferdsetaten skal foreta en tilbakeskuende vurdering. Maksimal forlengelse vil være to år som for de øvrige unntakene. Vedtak om forlengelse fattes imidlertid for inntil ett år av gangen, jf. arbeidsavklaringsforskriften § 6.

4.1.2 Behandling

Når det gjelder spørsmål om hvilken type medisinsk behandling som skal være omfattet av unntaket, mener departementet at det skal være behandling som klart er vitenskapelig dokumentert og anerkjent. Ventetid på behandling innenfor alternativ medisin eller ved behandlingssteder etter egen overbevisning, skal ikke kunne hensyntas i vurderingen av om mottaker har hatt langvarig ventetid på behandling. Dette er i tråd med at stønader og utgiftsdekning innenfor folketrygden knytter seg til sykdom og behandling som er vitenskapelig dokumentert og anerkjent i medisinsk praksis.

Departementet mener også at ventetid på utprøving av riktig medisin bør kunne være omfattet av unntaket, mens ventetid under utredning/behandling som kun har til hensikt å utelukke en tilstand, ikke skal omfattes av unntaket. Videre mener departementet at unntaksvurderingen i utgangspunktet skal knyttes opp mot medisinsk behandling som er egnet til å øke funksjonsevnen til arbeid. Ventetid på behandling for å opprettholde funksjon eller unngå forverring av tilstanden, vil ikke omfattes av unntaket.

4.2 Ikrafttredelse

Lovforslaget om ny unntaksmulighet ved langvarig ventetid på behandling skal tre i kraft når det er budsjettmessig dekning for iverksettelse av endringene.

4.3 Forholdet til EØS

Departementet har vurdert om forslaget til ny unntaksmulighet vil få EØS-rettslige konsekvenser eller konsekvenser etter annen internasjonal rett. Departementet kan ikke se at det vil være tilfelle. Dette er forslag til endring av nasjonale kvalifikasjonsregler for rett til arbeidsavklaringspenger, og forslaget forskjellsbehandler ikke mellom norske borgere og EØS-borgere (dvs. at forslaget ikke bryter likebehandlingsprinsippet i EØS-retten).

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet forventer at lovforslaget vil innebære en økning i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som vil få stønad utover ordinær stønadsperiode. Det vil gi økte utgifter til arbeidsavklaringspenger. Det foreligger ikke data for hvor mange mottakere av arbeidsavklaringspenger som ikke har fått unntak grunnet langvarig ventetid på behandling. Det foreligger imidlertid data på hvor mange mottakere av arbeidsavklaringspenger som når maksimal stønadsperiode og som per i dag ikke får forlenget stønadsperioden etter unntaksbestemmelsene. Dersom man legger til grunn at 5 prosent av disse vil omfattes av det nye lovforslaget, anslås det å gi en kostnad på om lag 70 mill. kroner i 2022 og helårseffekt på om lag 170 mill. kroner. Dersom andelen berørte er 10 prosent, er kostnadene henholdsvis om lag 140 mill. kroner i 2022 og 350 mill. kroner i helårseffekt.

Siden unntaket skal omfatte langvarig ventetid på behandling (slik at først om lag ett års ventetid gir grunnlag for forlengelse), antar departementet at andelen berørte vil ligge nærmere 5 prosent.

Et nytt unntak vil kunne omfatte mottakere som i dag får økonomisk sosialhjelp som stønad til livsopphold når de går ut av ordinær stønadsperiode med arbeidsavklaringspenger. Likeledes vil nytt unntak kunne omfatte noen mottakere som i dag avklares mot uføretrygd. Det vil derfor kunne forventes noe reduksjon i utgiftene til økonomisk sosialhjelp og i uføretrygd på kort og muligens også lengre sikt. Forslag til nytt unntak vil også kunne omfatte noen personer som ellers ville fått innvilget ny periode på arbeidsavklaringspenger etter en karenperiode på 52 uker. Dette vil redusere de samlede utgiftene. Disse mindretgiftene er det ikke tatt høyde for i anslagene.

Merkostnadene vil bli håndtert i ordinære budsjettprosesser, og lovforslaget vil ikke tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for iverksettelse av endringene.

6. Merknader til lovforslaget

Til § 11-12 andre ledd bokstav a:

Endringen innebærer at langvarig ventetid på behandling i helsevesenet vil kunne gi rett til forlengelse av stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadsperiode. Forlengelse kan gis inntil to år.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen:

Endringen trer i kraft XX. XX.XX.

7. Forslag til endring i folketrygdloven

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endring:

I

§ 11-12 andre ledd bokstav a skal lyde:

medlemmet først etter langvarig utredning *eller langvarig ventetid på behandling, eller en kombinasjon av disse*, har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller

II

Loven trer i kraft fra XX. XX. XX