



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
2020/3500

Vår ref
20/3825-

Dato
03. november 2020

Representantforslag 4 S (2020-2021) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) i dokument 8:4 S(2020-2021)

I dokument 8:4 S (2020-2021) blir det foreslått å fjerne den innførte karenstiden i arbeidsavklaringspenger. Det blir videre foreslått å forlenge den maksimale stønadperioden for arbeidsavklaringspenger fra tre til fire år. Det foreslås også at det gjøres endringer i regelverket slik at mottakere av arbeidsavklaringspenger sikres rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har avklart brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.

Som bakgrunn for forslaget vises det til en analyse i *Arbeid og velferd 2/2020*¹. Undersøkelsen ser på effekter av innstramming i unntaksbestemmelsene, og spesifikt på de som nådde maksimal varighet på fire år i løpet av 2018.

Undersøkelsen viser at det var et stort fall i andelen som mottar arbeidsavklaringspenger utover fire år sammenliknet med tilsvarende gruppe mottakere i 2016. Det var dermed langt færre som fikk unntak fra maksimal stønadstid. Tidligere avklaring av de som nådde maksimal stønadstid medførte at det tolv måneder etterpå var færre som mottok arbeidsavklaringspenger, og at det samtidig var flere på uføretrygd, flere i arbeid og flere som mottok økonomisk sosialhjelp enn i 2016. Økt avgang til uføretrygd er forventet når mange går ut av ordningen og personer med varig nedsatt arbeidsevne avklares raskere. Er arbeidsevnen varig nedsatt, er uføretrygd riktig ytelse. Det har alltid vært noen som mottar økonomisk sosialhjelp etter endt periode på arbeidsavklaringspenger. At økt avgang har

¹ Lima, I. og E. Grønlien (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP- regelverket», *Arbeid og velferd 2/2020*.

medført flere som mottar økonomisk stønad, er noe vi har vært forberedt på at kunne finne sted. Vi vet at personer som har vært lenge utenfor arbeidsmarkedet, ofte bruker noe tid når de på nytt skal finne seg arbeid. Av Prop. 74 L (2016-2017) framgår det at Arbeids- og sosialdepartementet og KS er enige om å kartlegge i hvilken grad endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter til økonomisk stønad. Det legges videre til grunn at eventuelle større merutgifter for kommunene skal kompenseres. I RNB 2019 ble kommunene tilført 90 mill. kroner som kompensasjon for økte utgifter til sosialhjelp til denne gruppen. Fra og med statsbudsjettet for 2020 ble kompensasjonen videreført i rammetilskuddet til kommunene.

Jeg vil gjøre oppmerksom på at analysen i *Arbeid og velferd 2/2020* ikke ser på de regelverksendringene som forventes å ha størst effekt på overgang til arbeid. Undersøkelsen er avgrenset til en gruppe mottakere som hadde vært lenge i ordningen før regelverksendringene i 2018, og som nådde maksimal stønadstid løpet av det første året etter at endringene ble innført. Dette er mottakere som i mindre grad var omfattet av viktige forutsetninger ved endringene i 2018 - som tett og målrettet oppfølging, tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet samt større grad av samtidighet mellom arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Det er derfor ikke overraskende at analysen ikke finner at den økte andelen som er i arbeid 12 måneder etter avgang kan knyttes til endrede vilkår for å få unntak fra maksimal varighet. De første mottakerne som blir fullt ut omfattet av det nye regelverket startet mottaket av arbeidsavklaringspenger i 2018.

Funnene som presenteres i *Arbeid og velferd 2/2020* understøtter tilsvarende funn som ble publisert i *Arbeid og velferd 3/2019*². De fleste mottakere av arbeidsavklaringspenger går ut av ordningen før de når maksimal ordinær varighet, og den sistnevnte undersøkelsen viser at også disse har fått en raskere avklaring etter regelverksendringene i 2018.

Forslagsstilleren ønsker å fjerne den innførte karenperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger som har gått ut maksimal stønadsperiode. Før regelverksendringene var det mulig å søke om en ny periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter at den forrige perioden var fullført. Det var altså ingen karenperiode i regelverket før 1. januar 2018. For å understreke at AAP er en midlertidig ytelse ble det innført en karenperiode på 12 måneder før det er mulig å søke AAP på nytt etter maksimal stønadsperiode. Ved alvorlig sykdom eller skade gjelder ikke karenperioden på 52 uker.

I analysen i *Arbeid og velferd 2/2020* pekes det på at det i den undersøkte kohorten var flere som kommer inn igjen på arbeidsavklaringspenger etter 12 måneder enn i tilsvarende gruppe i 2016, men at dette gjelder forholdsvis få personer. Endringen kobles til karenbestemmelsen. Det finnes ikke løpende statistikk over personer som er eller har vært i en reell karenperiode eller personer som har kommet tilbake til ytelsen etter en gjennomført karenperiode. Etter regelverket er alle som har avsluttet mottak av arbeidsavklaringspenger etter maksimal stønadsperiode omfattet av karen i ett år før de kan søke på nytt. Arbeids-

² Dokken, T. og I. C. Kann (2019) «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb», *Arbeid og velferd 3/2019*.

og velferdsetaten fører ikke register over personer som ikke lenger mottar ytelser, disse sakene vil heller ikke være merket ved avgang. For mange vil det ikke være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger på nytt, for eksempel fordi de er i arbeid eller har fått innvilget uføretrygd. Personer som søker arbeidsavklaringspenger etter endt karenperiode vil søke på samme måte som ordinære førstegangssøkere, og det er ikke mulig å skille nye søknader etter endt karenperiode fra ordinære førstegangssøknader. Departementet er derfor i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om mulighetene for å benytte andre opplysninger i saksbehandlingssystemet til å få en statistisk oversikt over dette. Jeg er opptatt av å følge effekten av denne regelverksendringen og hvordan den utvikler seg over tid. Dersom det skal gjøres endringer i regelverket må det baseres på kunnskap om effektene. Jeg er derfor opptatt av å kartlegge effektene slik at vi får et solid grunnlag for å vurdere eventuelle behov for justeringer i regelverket.

Forslagsstilleren ønsker å øke maksimal stønadsperiode for arbeidsavklaringspenger fra tre til fire år og utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd. Hovedbildet etter at ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, var at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke ble redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Erfaringene med det tidligere regelverket for arbeidsavklaringspenger viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet på fire år ble brukt ofte, til tross for at det i Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) ble lagt til grunn at denne kun skulle brukes unntaksvis 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, jf. Prop. 74 L (2016-2017). Fireårsperioden ble ikke brukt godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde nær 1 av 5 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". Det kan ha bidratt til at mange ble gående lenge på arbeidsavklaringspenger uten oppfølging og avklaring. Det er ikke bra, verken for den enkelte eller for samfunnet.

Det var derfor et behov for å klargjøre i regelverket hvem som skal få unntak, og å regulere hvor lenge det kan gis unntak fra hovedregelen om maksimal varighet. Det var også bakgrunnen for å kutte ned maksimal varighet til tre år. Jeg mener videre det er viktig at det er en klar grense for hvor lenge det er mulig å motta en midlertidig inntektssikring, som arbeidsavklaringspenger skal være.

Med hensyn til reduksjonen i maksimal varighet fra fire til tre år gjelder dette kun for nye tilfeller. Som forslagsstilleren peker på, vil treårs-grensen få full virkning først fra 2021. Som følge av koronapandemien, er det gjennom midlertidig forskrift til folketrygdloven også gitt rett til forlengelse av stønadsperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger etter lovens §§ 11-12, 11-17 og 11-18. For mottakere etter §11-12, som omfattes av tre års

stønadsperiode, gis det rett til forlenget varighet med seks måneder. Det gjelder også nye mottakere fram til 1. november. Forlengelsene vil forskyve tidspunktene for når de mottakerne som har hatt maksimal periode på tre år i praksis vil nå treårs-grensen.

Hensikten med reduksjon av stønadperioden er et kortere og tettere stønadsløp, med tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet samt større grad av samtidighet mellom arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling. Mottakere av arbeidsavklaringspenger har rett på å få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det ble fra 1.1.2018 gjort flere endringer som skal legge til rette for bedre oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen er etter regelendringene i større grad tilpasset mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov og knyttet til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Mottaker skal nå alltid følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Det forskriftsfestede kravet om at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt er videreført. Undersøkelsen presentert i *Arbeid og velferd 3/2019* viser at det etter regelverksendringen har vært en raskere avklaring også av de som ikke går ut maksimal stønadstid. Dette kan indikere at stønadsløpene blir kortere, og at færre vil kunne ha behov for å gå ut maksimal stønadstid, men er noe som må undersøkes nærmere. Departementet er i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om utvidelsen av evalueringsoppdraget som ble gitt i tildelingsbrevet for 2020, herunder effekten av redusert stønadperiode til tre år og målsettingen om bedre og mer målrettede stønadsløp.

Arbeidsavklaringspengene kan forlenges utover tre år i tilfeller der medlemmet har vært under langvarig medisinsk utredning før han eller hun har kunnet begynne med behandling eller arbeidsrettet tiltak. Et eksempel kan være at mottaker har vært under utredning ett til to år. At utredningen har tatt lang tid kan også skyldes forhold i helsevesenet, som for eksempel lange ventetider hos lege eller på sykehus. Vilåret om at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsakene til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart tidligere må være oppfylt i disse tilfellene. Ventetid på behandling gir ikke rett til forlengelse av arbeidsavklaringspenger. Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten er ikke et selvstendig kriterium for forlengelse, men det var det ikke før regelverksendringen i 2018 heller. Forslaget vil således innbære en utvidelse av regelverket slik det var før 2018.

Stønadsperioden kan også forlenges for mottakere som deltar på opplæringstiltak. For unntaket fra bestemmelsen om maksimal varighet for deltakere på opplæringstiltak er det tilstrekkelig at et opplæringstiltak er påbegynt. Begrunnelsen for dette unntaket er å motvirke avbrudd i gjennomføringen.

Jeg mener at det bør være en klar grense for hvor lenge det er mulig å motta en midlertidig inntektssikring. Unntaksvilkårene har vi fått noe erfaring med, men det gjelder personer som har vært lenge i ordningen og mottok arbeidsavklaringspenger før regelendringene i 2018. Tidsbegrensning av varighetsbestemmelsene gjelder for nye tilfeller og effekten kommer fra inneværende år og neste år. Jeg ønsker ikke å foreslå endringer i varighetsbestemmelsene nå. Jeg vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte dersom påviste effekter gir grunnlag for justering av varighetsbestemmelsene.

Jeg har tro på at de justeringene som er gjort i regelverket for arbeidsavklaringspenger vil føre til raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. Jeg forsikrer forslagsstilleren om at vi følger endringene og virkningene av disse nøye. Endringene fra 2018 vil ha full effekt fra ulike tidspunkt – de siste først fra 2021. Det er derfor for tidlig å si noe om de samlede effektene av regelverksendringene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sitt tildelingsbrev fått i oppdrag å igangsette evalueringer av endringene i ordningen. Et utvidet evalueringsoppdrag ble gitt til Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2020. Jeg har derfor ikke nå noen planer om å foreslå endringer i regelverket nå.

Med hilsen



Henrik Asheim



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/3930-

03. november 2020

Representantforslag 19 S fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Karin Andersen, Solfrid Lerbrekk, Nicholas Wilkinson og Freddy André Øvstegård om å gi folk tryggheten tilbake i ordningen med arbeidsavklaringspenger (dok 8:19 S (2020-2021)).

I dokument 8:19 S blir det foreslått å reversere innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) som ble innført i 2018, samt å reversere kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år som ble innført i 2020. Det foreslås å innføre økte krav til Arbeids- og velferdsetaten i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det foreslås også å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen og reversere innstrammingene i folketrygdloven §11-5. Videre foreslås det å utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsen i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd og fremme forslag som sikrer mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av stønadsperioden. Det foreslås at beslutninger om midlertidige ytelser skal tas i førstelinja. Avslutningsvis foreslås det å foreta en lovendring der stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger settes til inntil fire år, og der det defineres kriterier for reell mulighet for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over fire år.

Forslagsstillerne ønsker å reversere innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført i 2018. Det ble iverksatt en rekke regelendringer for AAP fra 2018. Lovendringene innebar en smalere inngang til ordningen, at det legges til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver. De overordnede målsettingene var raskere avklaring og økt overgang til arbeid. Noen av regelendringene - reduksjon av maksimal varighet til tre år og tidsbegrensning av unntaket fra maksimal varighet - gjaldt kun for nye tilfeller. Hvorvidt de overordnede målsettingene nås er det foreløpig for tidlig å vurdere gitt at de som er fullt ut omfattet av regelendringene ikke har fullført stønadsløpet enda.

Konsekvensene vil følgelig måtte kartlegges over tid, og det vil ikke være mulig å få solid kunnskap om alle sider ved effekten av regelverksendringen før om noen år.

Jeg mener at det er viktig å få på plass et dekkende og bredt grunnlag for å vurdere effekten av regelendringene. Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) fikk i tildelingsbrevet for 2018 i oppdrag å igangsette evalueringer av endringene i ordningen, og et utvidet oppdrag ble gitt i innværende år. Departementet er i dialog med AVdir om utvidelsen av evalueringsoppdraget som ble gitt i tildelingsbrevet for 2020. Jeg forsikrer forslagsstillerne om at den samlede effekten av regelendringene følges nøye.

Når det gjelder forslagene om endring i varighetsbestemmelsene, hhv. forslag 6, 7 og 9 i representantforslaget henger disse sammen og adresseres i det følgende.

Hovedbildet etter at ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, var at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke ble redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Erfaringene med det tidligere regelverket for arbeidsavklaringspenger viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet på fire år ble brukt ofte, til tross for at det i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) ble lagt til grunn at denne kun skulle brukes unntaksvis 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, jf. Prop. 74 L (2016-2017). Fireårsperioden ble ikke brukt godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde nær 1 av 5 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". Det kan ha bidratt til at mange ble gående lenge på arbeidsavklaringspenger uten oppfølging og avklaring. Det er ikke bra, verken for den enkelte eller for samfunnet.

Det var derfor et behov for å klargjøre i regelverket hvem som skal få unntak, og å regulere hvor lenge det kan gis unntak fra hovedregelen om maksimal varighet. Det var også bakgrunnen for å kutte ned maksimal varighet til tre år. Jeg mener videre det er viktig at det er en klar grense for hvor lenge det er mulig å motta en midlertidig inntektssikring, som arbeidsavklaringspenger skal være.

Med hensyn til reduksjonen i maksimal varighet fra fire til tre år gjelder dette kun for nye tilfeller, og full virkning av denne regelendringen kommer først fra 2021. Som følge av koronapandemien, er det gjennom midlertidig forskrift til folketrygdloven også gitt rett til forlengelse av stønadsperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger etter lovens §§ 11-12, 11-17 og 11-18. For mottakere etter §11-12, som omfattes av tre års stønadsperiode, gis det rett til forlenget varighet med seks måneder. Det gjelder også nye mottakere fram til 1. november. Forlengelsene vil forskyve tidspunktene for når de mottakerne som har hatt maksimal periode på tre år i praksis vil nå treårs-grensen.

Hensikten med reduksjon av stønadperioden er et kortere og tettere stønadsløp, med tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet samt større grad av samtidighet mellom arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling.

Arbeidsavklaringspenger kan gis utover tre år i tilfeller der medlemmet har vært under langvarig medisinsk utredning før han eller hun har kunnet begynne med behandling eller arbeidsrettet tiltak. Det er et vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart. Forslagsstillerne foreslår å utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsen i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd og fremmer forslag som sikrer mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av stønadperioden. Manglende avklaring er ikke et selvstendig kriterium for forlengelse, og var det ikke før regelverksendringen i 2018 heller. Forslaget vil således innebære en utvidelse av regelverket slik det var før 2018.

Unntaksvilkårene har vi fått noe erfaring med, men det gjelder personer som har vært lenge i ordningen og mottok AAP før regelendringene i 2018. Tidsbegrensning av varighetsbestemmelsene gjelder for nye tilfeller og effekten kommer fra inneværende år og neste år. Jeg ønsker ikke å foreslå endringer i varighetsbestemmelsene nå. Jeg vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte dersom påviste effekter gir grunnlag for justering av varighetsbestemmelsene.

Forslagsstillerne vil reversere kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år som ble innført i 2020. Fra 1.2.2020 ble minsteytelsen for nye mottakere av AAP under 25 år redusert fra 2G til 2/3 av 2G. Ung ufør-tillegget ble samtidig avviklet for alle nye mottakere, uavhengig av alder. Analyser fra Sysselsettingsutvalget¹ viser at med et lavere ytelsesnivå for unge mottakere av AAP blir ytelsen likere faktisk inntekt for personer i samme aldersgruppe som ikke mottar trygd (i inntekt for disse er studielån inkludert). Begrunnelsen for endringen var at det på kort sikt ikke skal være mer lønnsomt å gå på trygd enn å arbeide eller ta utdanning for unge mennesker. Ytelsesnivået for denne aldersgruppen er etter endringen likt kvalifiseringsstøtaden etter sosialtjenesteloven og støtaden i introduksjonsprogrammet etter introduksjonsloven for personer i samme aldersgruppe. Retten til ung ufør-tillegget ble ofte avklart i løpet av perioden på AAP. Flere av de som fikk innvilget ung ufør-tillegget fikk tillegget først utbetalt etter at perioden på AAP er over. Fokus på sykdom for å komme inn i AAP-ordningen kan ha bidratt til at oppfølgingen av unge i praksis i for stor grad handler om medisinsk oppfølging og i for liten grad om andre forhold som kan bidra til at de får en varig tilknytning til arbeidslivet. Dette vil i så fall fungere som en fattigdomsfelle.

Det ble bevilget midler til forsterket oppfølging av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2020 gjennom en økning i driftsbevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten på 119 mill. kroner. Styrkingen skjedde parallelt med endringene i ytelsesnivået for unge AAP-mottakere. Den forsterkede innsatsen overfor unge på arbeidsavklaringspenger ble iverksatt fra 1. februar 2020 - kort tid før korona- nedstengningen i mars. Fra inneværende år er bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak økt, og dette vil gi rom for å intensivere innsatsen rettet

¹ NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting*

mot unge. Samtidig er bevilgningen til individuell jobbstøtte (IPS) styrket. Dette kan også gi et viktig tilbud til unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Driftsbevilgningen til etaten er også foreslått styrket, blant annet for å kunne håndtere økt pågang på NAV-kontorene som følge av koronapandemien.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å administrere evaluering av regelendringene. Endringene i regelverket for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger ble iverksatt inneværende år, og har kun virket i kort tid, og det er ikke grunnlag for å vurdere effekter av regelendringene nå.

Forslagsstillerne ønsker å innføre økte krav til Arbeids- og velferdsetaten i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og velferdsetaten har allerede plikt til å gi mottakere av arbeidsavklaringspenger jevnlig oppfølging, ref lovfestet rett. Fra 2018 ble det gjort flere endringer som skal legge til rette for bedre oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen er etter regelendringene i større grad tilpasset mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov og knyttet til naturlige stoppunkter i stønadsløpet ved at mottaker skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Det forskriftsfestede kravet om at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt er videreført. Undersøkelsen presentert i *Arbeid og velferd 3/2019*² viser at det etter regelverksendringen har vært en raskere avklaring også av de som ikke går ut maksimal stønadstid. Dette kan indikere at stønadsløpene blir kortere, og at færre vil kunne ha behov for å gå ut maksimal stønadstid. Men også dette er noe som må undersøkes nærmere.

Oppfølgingen er førende for de aktiviteter som inngår i aktivitetsplanen, og som det skal være dialog med mottaker om. I tillegg framgår det av tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få avklart sitt bistandsbehov så tidlig som mulig. Formålet er å unngå lange stønadsforløp og å oppnå raskest mulig overgang til utdanning og ordinært arbeid. Direktoratet er derfor spesifikt bedt om å rapportere på etatens oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Jeg anser at brukers rett til jevnlig oppfølging framgår tydelig av regelverket og at styringssignalene overfor etaten er klare. Innholdet i oppfølgingsarbeidet og det arbeidsrettede tilbudet er avgjørende for om de overordnede målsettingene med regelendringene nås, og dette vil inngå som en sentral del av evalueringsarbeidet.

Forslagsstillerne foreslår å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen. Før 2018 var det ingen hjemler som forhindret at en periode med arbeidsavklaringspenger kunne avløses av en ny periode, gitt at vilkårene var oppfylt. Det var dermed mulig å søke om en ny periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter at den forrige perioden var fullført. Dette var med på å undergrave at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. For å understreke at AAP er en midlertidig ytelse ble det innført en karenperiode på 12 måneder før det er mulig å søke AAP på nytt etter maksimal stønadsperiode. Ved alvorlig sykdom eller skade gjelder ikke karenperioden på 52 uker.

² Dokken, T. og I. C. Kann (2019) «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb», *Arbeid og velferd 3/2019*.

En analyse publisert i *Arbeid og velferd 2/2020*³ ser på status etter avgang fra arbeidsavklaringspenger for personer som nådde maksimal stønadstid i løpet av det første året etter at regelendringene ble innført. I den undersøkte kohorten var det flere som kommer inn igjen på arbeidsavklaringspenger etter 12 måneder enn i tilsvarende gruppe i 2016, men dette gjelder forholdsvis få personer. Endringen kobles til karensbestemmelsen. Det finnes ikke løpende statistikk over personer som er eller har vært i en reell karensperiode eller personer som har kommet tilbake til ytelsen etter en gjennomført karensperiode. Etter regelverket er alle som har avsluttet mottak av arbeidsavklaringspenger etter maksimal stønadsperiode omfattet av karens i ett år før de kan søke på nytt. Arbeids- og velferdsetaten fører ikke register over personer som ikke lenger mottar ytelse, disse sakene vil heller ikke være merket ved avgang. For mange vil det ikke være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger på nytt, for eksempel fordi de er i arbeid eller har fått innvilget uføretrygd. Personer som søker arbeidsavklaringspenger etter endt karensperiode vil søke på samme måte som ordinære førstegangssøkere, og det er ikke mulig å skille nye søknader etter endt karensperiode fra ordinære førstegangssøknader. Departementet er derfor i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet om mulighetene for å benytte andre opplysninger i saksbehandlingssystemet til å få en statistisk oversikt over dette. Jeg er opptatt av å følge effekten av denne regelverksendringen og hvordan den utvikler seg over tid. Dersom det skal gjøres endringer i regelverket må det baseres på kunnskap om effektene. Jeg er derfor opptatt av å kartlegge effektene slik at vi får et solid grunnlag for å vurdere eventuelle behov for justeringer i regelverket.

Forslagsstillerne foreslår å reversere innstrammingene i folketrygdloven §11-5. I § 11-5 andre ledd ble "interesser og ønsker" fjernet fra listen av momenter i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. I Prop. 74 L (2016-2017) ble det vist til at disse momentene kommer inn i to vurderinger i forbindelse med behandling av arbeidsavklaringspenger. Det første tilfellet er i vurderingen av nedsatt arbeidsevne, som gjelder inngangen til ordningen. "Interesser og ønsker" er tatt ut for å spisse vurderingen av nedsatt arbeidsevne mer mot de helserelaterte årsakene. Dette er også gjort for å lette saksbehandlingen, samt for å gjøre det enklere for medlemmet å forstå hvilke elementer det er relevant å legge vekt på i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. Det andre tilfellet er i forbindelse med oppfølgingsarbeidet hjemlet i NAV-loven § 14a. I oppfølgingsarbeidet er det viktig å vektlegge interesser og ønsker. I vurderingen av hvilken arbeidsrettet bistand som skal gis er motivasjon avgjørende for å oppnå overgang til arbeid. Det har ikke skjedd noen endringer i regelverket her.

Forslagsstillerne vil at beslutninger om midlertidige ytelse skal tas i førstelinja. Det antas at representantene med dette mener NAV-kontoret. I bakgrunnen for forslaget har representantene vist til begrunnelsen for NAV-reformen og hvilke premisser Stortinget la til grunn for vedtaket om å gjennomføre NAV-reformen. NAV-reformen var både en organisatorisk reform og en innholdsreform. I St.prp.nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* ble forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning fremmet og i St. meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og organisering* ble det lagt fram en samlet strategi

³ Lima, I. og E. Grønlien (2020) «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP- regelverket», *Arbeid og velferd 2/2020*.

for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som hadde falt ut eller var i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Både for organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen og utvikling av virkemidlene gjensto mye konkretisering etter Stortingets behandling av de første vedtakene. Status for dette ble sist gang oppsummert i Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Her presenterte også regjeringen sin strategi for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen, og som Stortinget i all hovedsak ga sin tilslutning til. Dette er rammene som Stortinget nå har lagt til grunn for å videreutvikle forvaltningen slik at den i økt grad skal understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd. Departementet følger opp dette i styringsdialogen, herunder om organiseringen av etaten følger de overordnede rammer som er gitt av Stortinget gjennom Meld. St. 33 (2015-2016).

Jeg har tro på at de justeringene som er gjort i regelverket for arbeidsavklaringspenger vil føre til raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. Vi følger endringene og virkningene av disse nøye. Endringene fra 2018 vil ha full effekt fra ulike tidspunkt – de siste først fra 2021. Det er derfor for tidlig å si noe om de samlede effektene av regelverksendringene. Et utvidet evalueringsoppdrag ble gitt til Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2020. Jeg har derfor ikke nå noen planer om å foreslå endringer i regelverket.



Henrik Asheim