



STORTINGET

Innst. 99 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:4 S (2020–2021) og Dokument 8:19 S (2020–2021)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om to representantforslag som omhandler å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) samt å gi folk tryggheten tilbake i ordningen med arbeidsavklaringspenger

Til Stortinget

Bakgrunn

Innledning

Komiteen behandler i innstillingen to representantforslag som omhandler å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger samt å gi folk tryggheten tilbake i ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Representantforslag 4 S (2020–2021) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP)

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å forlenge den ordinære stønadperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger til fire år.
3. Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har avklart brukeren innen utgangen av perioden man kan motta ar-

beidsavklaringspenger, og fremme eventuelle nødvendige forslag for å sørge for dette.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

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

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført i 2018.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år som ble innført i 2020.
3. Stortinget ber regjeringen innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger, for å sikre at forholdet mellom bruker og forvaltning opprettes og bevares som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.
4. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å reversere innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.
6. Stortinget ber regjeringen fremme forslag som utvider muligheten for bruk av unntaksbestemmelsen i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, slik at AAP-perioden kan forlenges etter en individuell

vurdering av behov, i tråd med målet om at flest mulig skal kunne komme helt eller delvis i arbeid.

7. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag som sikrer mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.
8. Stortinget ber regjeringen sørge for at beslutninger om midlertidige ytelser, herunder AAP, skal tas i førstelinjen, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.
9. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til 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. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadsperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Representantforslag 19 S (2020–2021) ble vedtatt sendt arbeids- og sosialkomiteen, unntatt forslag 4 og 7, som ble vedtatt behandlet etter forretningsordenen § 39 annet ledd bokstav e (avvises).

Komiteen ba i brev av 8. oktober 2020 og 16. oktober 2020 om statsrådets vurdering av representantforslagene. Statsrådets svarbrev, begge av 3. november 2020, følger vedlagt.

Med bakgrunn i tematikken har komiteen vedtatt å behandle Representantforslag 4 S (2020–2021) og Representantforslag 19 S (2020–2021) i samme innstilling.

Som ledd i komiteens behandling av representantforslagene ble det åpnet for å komme med skriftlige innspill. På grunn av covid-19-situasjonen ble det bedt om skriftlige innspill i stedet for å avholde høring.

Følgende har kommet med skriftlige innspill:

Representantforslag 4 S (2020–2021):

- Fellesorganisasjonen
- Folkeopprøret mot kutt i pensjons- og trygderettigheter
- Organisasjonen For Uføres rettigheter – OFUR

Representantforslag 19 S (2020–2021):

- Fellesorganisasjonen
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

- Folkeopprøret mot kutt i pensjons- og trygderettigheter
- Organisasjonen For Uføres rettigheter – OFUR.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Lise Christoffersen, Arild Grande og Rigmor Aasrud, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Gisle Meininger Saudland og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg, viser til at komiteen parallelt med Representantforslag 19 S (2020–2021) om å gi folk tryggheten tilbake i ordningen med arbeidsavklaringspenger, som ble tildelt komiteen 15. oktober 2020, også har til behandling Representantforslag 4 S (2020–2021) om å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP), som delvis inneholder samme forslag, og som ble tildelt komiteen 6. oktober 2020.

Komiteen har valgt å behandle de to forslagene under ett i denne innstillingen.

Komiteen viser til at forslag 1 i Representantforslag 4 (2020–2021) om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen er likelydende med forslag 4 i Representantforslag 19 (2020–2021). Videre er forslag 3 i Representantforslag 4 (2020–2021) om rett til forlengelse av AAP dersom vedkommende ikke er ferdig avklart i Nav og/eller helsevesenet, likelydende med forslag 7 i Representantforslag 19 (2020–2021). Både forslag 4 og 7 i Representantforslag 19 (2020–2021) ble i forbindelse med tildeling til komiteen avvist etter forretningsordenens § 39, fordi tilsvarende forslag ble votert over i Stortinget 6. oktober 2020 etter debatten om trontalen 2020.

Komiteen viser i den forbindelse til forslag nr. 24 fra Jonas Gahr Støre på vegne av Arbeiderpartiet, som lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen samt sikre at personer som ikke er ferdig avklart fra NAV og/eller helsevesenet innen utgangen av perioden de kan motta arbeidsavklaringspenger får rett til forlengelse.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at forslaget fikk støtte fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, men ble nedstemt av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen bemerker at likelydende forslag dermed ikke kan fremmes på nytt i inneværende stortings sesjon. Komiteen viser derfor til de respektive partienes merknader nedenfor til de to forslagene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser også til Stortingets behandling 23. mai 2019 av Innst. 266 S (2018–2019) til Representantforslagene 85 S (2018–2019) fra representantene fra Arbeiderpartiet om behovet for nye unntaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd) og 80 S (2018–2019) fra representantene fra Sosialistisk Venstreparti om trygghet, verdighet og skikkelig hjelp for folk som trenger arbeidsavklaringspenger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at arbeidsavklaringspenger ble innført av regjeringen Stoltenberg i 2010. Arbeidsavklaringspenger erstattet tre ulike stønader for både å forenkle og bedre oppfølgingen av den enkelte. Målet var å raskt, men godt, sikre avklaring til uføretrygd eller arbeid. I 2013 kom det frem opplysninger som viste at ordningen ikke virket etter hensikten, blant annet ved at brukerne ikke syntes å ha fått den oppfølgingen de skulle ha. SINTEF, Sysselsettingsutvalget (NOU 2019:7) og Nav har alle slått fast at ordningen ikke fungerte slik den var tenkt. Enkelte har videre slått fast at ordningen bidro til utenforskap slik den var innrettet og praktisert. Flertallet viser til seniorforsker Simen Markussen ved Frischsenteret, som uttalte til Dagsavisen 8. juni 2016:

«AAP er et rullebånd ut av arbeidslivet, der det gis aksept for at du ikke kan jobbe og der folk låses inne i utenforskapet.»

Flertallet viser til at det derfor ble gjort helt nødvendige endringer i 2017, der det ble lagt opp til en smalere inngang til ordningen, et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver der målet er raskere og tettere oppfølging og avklaring av arbeidsevne. I høringene i forbindelse med endringene som ble foreslått i 2017, støttet blant annet de fleste kommunene, Nav-kontorene, Spekter, Virke, YS, KS, Akademikerne, Den norske legeforening og NHO å redusere maksimal varighet til tre år, men med ulike unntaksbestemmelser.

Flertallet viser til at andelen som avklares til jobb, har gått opp for alle som har vært lenge på AAP. For de som hadde vært på AAP i fire til fem år, økte den fra 5 pst. i 2010 til 16 pst. siste halvår i 2018. For de som hadde vært på AAP i fem til seks år, økte den fra 5 til 14 pst. i samme periode. Siste halvår i 2018 ble 11 pst. av de som har vært på AAP i mer enn sju år, avklart til jobb, mot 3 pst. i 2010.

Flertallet viser til Navs årsrapport for 2019, som understreker at innstrammingen i regelverket fra 1. januar 2018 har gjort at behovet for tettere og raskere oppfølgingsløp er blitt klarere. Rapporten viser også at en medvirkende årsak til at flere nå får innvilget uføretrygd, er økt saksbehandlingsinnsats for ubehandlede saker og en raskere avklaring av personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Flertallet mener dagens ordning fungerer bedre, og mer i tråd med formålet, enn ordningen slik den var før endringene.

Flertallet viser til at personer som ikke lenger har rett på arbeidsavklaringspenger, likevel vil kunne få oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten og kan ha rett til andre stønader som for eksempel sosialstønad, tiltakspenger, deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) eller uføretrygd. Endringene i ordningen for arbeidsavklaringspenger er utvidet for de som blir avklart til arbeid, ved at de har rett på arbeidsavklaringspenger inntil seks måneder etter avklaring, mot tidligere tre måneder. Flertallet mener det er viktig at ordningen følges tett, og at nødvendige justeringer vurderes for at ordningen skal fungere best mulig.

Flertallet viser til forslagene fremmet i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Til forslag 1

Forslagsstiller ber her om at karenperioden som ble innført i 2018, skal oppheves. Flertallet understreker at arbeidsavklaringspenger aldri har vært ment å være en varig ytelse, men midlertidig for å avklare arbeidsevne mot arbeid eller uføretrygd. Også før endringen var det en makstid, fire år med mulighet for forlengelse, men den ble i liten grad praktisert. Flertallet viser til at det ved gjennomgang av ordningene fra SINTEF kom frem at mange gikk i åreis uten avklaring – verken til arbeid eller varig uførhet. Flertallet mener det ville vært uheldig om den tidligere praksisen fikk fortsette, og støttet dermed innføringen av karenperiode. En karenperiode fungerer etter hensikten om man legger til grunn at de involvertes plikter til å medvirke til at avklaring kan gjennomføres, blir fulgt. Det inkluderer Nav, helsetjenesten og brukeren selv. Flertallet viser videre til at det sammen med innstrammingene ble ilagt flere krav til oppfølging hos Nav. Flertallet mener dagens regelverk i all hovedsak fungerer hensiktsmessig, og vil dermed ikke støtte forslaget.

Til forslag 2

Forslagsstiller ber om å gjeninnføre en makstid på fire år, slik det var før innstrammingene. Disse medlemmer viser til at det med dagens regelverk er adgang til å gi arbeidsavklaringspenger i inntil fem år, tre år på ordinær periode og inntil to års forlengelse, der det er brukers helse som er hovedårsak til at en ikke er ferdig av-

klart. Det er, etter flertallets syn, godt rom for å avklare arbeidsevnen til de aller fleste innenfor dagens regelverk. Mange har først hatt sykepenger i ett år og deretter adgang til inntil fem år på arbeidsavklaringspenger, noe som gir rom for inntil seks år for å avklare om helseutfordringene lar seg kombinere med arbeid helt eller delvis.

Til forslag 3

Det foreslås å gi adgang til en utvidelse av makstid i tilfeller der helsevesenet eller Nav ikke har avklart brukeren innen makstidens utløp. Flertallet mener ordningen i det alt vesentlige fungerer etter hensikten, og viser til Prop. 74 L (2016–2017), som beskrev at praksis kunne tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger var for liberal. Det kan ha bidratt til at mange ble gående lenge på arbeidsavklaringspenger uten oppfølging og avklaring. Det var ikke bra, verken for den enkelte eller for samfunnet. Det kan imidlertid finnes enkelte eksempler på at bruker ikke kan lastes for å være avklart innenfor makstid. Det kan være sykdomsforløp som er særlig vanskelige å kombinere med tiltak, men også ventetider i helsevesenet. Enkelte brukere kan også oppleve at Nav ikke gir den oppfølging og veiledning som lovgiver har forutsatt. Disse medlemmer mener derfor det kan være hensiktsmessig å vurdere adgang til unntak for makstid i slike tilfeller, dersom det er klart at bruker selv ikke kan lastes for ikke å være ferdig avklart. Flertallet mener regjeringen bør vurdere å foreslå utvidelse av vilkårene i folketrygdloven § 11-12 andre ledd. En slik utvidelse kan innebære at det gis adgang til en kort ytterligere forlengelse, ut over dagens fem år, i de tilfeller der bruker klart ikke kan lastes for ikke å være ferdig avklart til arbeid eller uføretrygd.

Flertallet viser til forslagene fremmet i Representantforslag 19 S (2020–2021).

Til forslag 1

Flertallet viser til sine merknader knyttet til forslag 1 i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Til forslag 2

Forslagsstillerne ber om reversering av endringene i ytelsesnivået for unge brukere under 25 år på arbeidsavklaringspenger. Flertallet viser til Sysselsettingsutvalgets rapport «NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting». Sysselsettingsutvalget anbefalte at minstesatsen for arbeidsavklaringspenger (AAP) for unge burde reduseres. Hensikten var å unngå at unge havner i en fattigdomsfelle, der de tidlig i løpet får høyere inntekt gjennom arbeidsavklaringspenger enn jevnaldrende ellers har i inntekt. Ved å opprettholde en relativt høy ytelse kunne en på sikt risikere å passivisere unge i et mer varig trygdeløp. Sysselsettingsutvalget foreslo videre at flere unge burde delta i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) i stedet for å få AAP. Begrunnelsen var at AAP har et helsefokus som kan gjøre det vanskeligere for mange å komme i arbeid, sammenlignet med mer arbeidsrettede tiltak som KVP. Dette ble fulgt opp blant annet ved at aldersgrensen for å delta i kvalifiseringsprogrammet ble senket. Flertallet ønsker ikke å reversere endringene, som igjen kan bidra til at det blir vanskeligere for mange unge å komme i arbeid. Flertallet mener ytelsene må innrettes slik at de ikke gir økonomiske incitamenter til å forbli utenfor arbeid og aktivitet. Forslaget støttes derfor ikke.

ringsprogrammet (KVP) i stedet for å få AAP. Begrunnelsen var at AAP har et helsefokus som kan gjøre det vanskeligere for mange å komme i arbeid, sammenlignet med mer arbeidsrettede tiltak som KVP. Dette ble fulgt opp blant annet ved at aldersgrensen for å delta i kvalifiseringsprogrammet ble senket. Flertallet ønsker ikke å reversere endringene, som igjen kan bidra til at det blir vanskeligere for mange unge å komme i arbeid. Flertallet mener ytelsene må innrettes slik at de ikke gir økonomiske incitamenter til å forbli utenfor arbeid og aktivitet. Forslaget støttes derfor ikke.

Til forslag 3

Flertallet deler forslagsstillernes oppfatning om viktigheten av tett og god oppfølging av bruker for raskt å avklare til arbeid eller uføretrygd. Før endringene i 2017 ble ordningen med arbeidsavklaringspenger kritisert for at mange mottakere ble langvarige og passive trygdemottakere nettopp fordi de ikke hadde fått den raske og tette oppfølgingen som ble lovet som følge av at ordningen ble innført i 2010. Flertallet viser til at det derfor samtidig med innstrammingene i arbeidsavklaringsordningen fra 2018 også ble iverksatt nye krav til oppfølging fra Nav. Det vil, etter flertallets syn, være hensiktsmessig å vurdere effekten av de nyeste oppfølgingskravene og endringene før en vurderer ytterligere krav til faste oppfølgingspunkter. Forslaget støttes ikke.

Til forslag 4

Flertallet viser til sine merknader til forslag 1 i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Til forslag 5

Flertallet viser til at forslagsstillerne vil gjeninnføre adgangen til å vurdere flere hensyn enn at brukers sykdom skal være en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt, for å innvilge arbeidsavklaringspenger. Flertallet mener det var riktig og nødvendig å endre vilkårene for å komme inn i ordningen. Før endringene kom det frem at for eksempel personer med manglende norsk språk som hovedårsak til manglende arbeid, og ulike livssituasjonsutfordringer ble innvilget arbeidsavklaringspenger. Mange fikk sågar denne ytelsen i årevis. Flertallet mener tett oppfølging gjennom for eksempel kvalifiseringsprogrammet vil være en langt bedre og mer treffsikker ytelse og et bedre oppfølgingsløp for mennesker med utfordringer som ikke er av helsemessig karakter. Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse og bør fortsatt være det. Flertallet mener det er viktig at ytelse og oppfølging må tilpasses den enkeltes situasjon, slik at en får rett hjelp til rett tid. Forslaget støttes derfor ikke.

Til forslag 6

Flertallet viser til sine merknader til forslag 3 i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Til forslag 7

Flertallet viser til sine merknader til forslag 3 i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Til forslag 8

Flertallet viser til at det er veileder i førstelinjen som vurderer om vilkår for innvilgelse og forlengelse av arbeidsavklaringspenger er oppfylt. Det er det enkelte Nav-kontor som selv vurderer og deretter innstiller på innvilgelse eller avslag overfor Nav forvaltning, på bakgrunn av sin oppfølging og kunnskap om bruker over tid. Veileder i førstelinjen vurderer arbeidsevne basert på gjennomførte tiltak, helseopplysninger, kompetanse og kunnskap om arbeidsmarkedet og muligheter de vurderer bruker har. Nav forvaltning vurderer lokalkontorets innstilling opp mot regelverket. Flertallet ser det som fordelaktig at Nav forvaltning kan sikre en likest mulig praksis i arbeidsevnevurderingene og derfor fortsatt bør ha beslutningsmyndighet i disse sakene. Forslaget støttes ikke.

Til forslag 9

Flertallet viser til sine merknader til forslag 3 i Representantforslag 4 S (2020–2021).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til Stortingets behandling 23. mai 2019 av Representantforslag 85 S (2018–2019) fra Arbeiderpartiet om behovet for nye unntaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd), jf. Innst. 266 S (2018–2019). Det vises også til Representantforslag 80 S (2018–2019) fra Sosialistisk Venstreparti om trygghet, verdighet og skikkelig hjelp for folk som trenger arbeidsavklaringspenger, som ble behandlet i forbindelse med samme innstilling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Intensjonen var at den nye ytelsen skulle ha samme målgruppe som de tre forutgående ytelsene, men at tidligere og tettere oppfølging og færre venteperioder skulle føre til kortere stønadsperioder i forhold til tidligere ordninger.

Disse medlemmer viser til at formålet med arbeidsavklaringspenger var en raskere avklaring, ikke bare til arbeid, men også til trygd. Det vises i den forbindelse til Innst. O. nr. 28 (2008–2009), side 7–8, jf. Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner):

«En ny tidsbegrenset ytelse i folketrygdloven skal gi mottakerne økonomisk trygghet og legge til rette for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet. Det skal tydeliggjøres hvilke rettigheter og plikter brukerne har. Det er lagt vekt på forenkling av regelverket. Sammenslåingen av de tidligere ytelsene legger til rette for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne bruke mer ressurser på relevant og arbeidsrettet oppfølging av hver enkelt bruker, og mindre ressurser på å avgjøre hvilken livsoppholdsytelse den enkelte kvalifiserer til. Forslaget skal medvirke til tidligere og tettere oppfølging av mottakeren. I de tilfeller hvor arbeid ikke er et alternativ skal det gis en rask avklaring i forhold til eventuell rett til varig uførestønad.»

Disse medlemmer viser til regjeringens og stortingsflertallets innstramminger i arbeidsavklaringspengeordningen med virkning fra 1. januar 2018 og vil særlig fremheve de sterke innstramminger som nå er gjort i mulighetene for individuell forlengelse. En slik innstramming av mulighetene for forlengelse av perioden på arbeidsavklaringspenger er i strid med prinsippet om økt bruk av skjønn etter en individuell vurdering. Det samme gjelder den interne innstrammingen i ordningen, som skjedde i Nav allerede med nytt rundskriv av 26. juni 2016, og som førte til mindre rom for skjønn basert på lokale forhold av betydning for konsekvensene av sykdom, skade eller lyte i det enkelte tilfellet.

Disse medlemmer viser videre til at innstramminger i arbeidsavklaringspengeordningen umiddelbart fikk store konsekvenser for brukerne. I løpet av 2018 ble antall mottakere av arbeidsavklaringspenger redusert med hele 16 700 personer, en reduksjon som også kom overraskende på Nav selv. Samtidig viser statistikken at den kraftige nedgangen startet allerede etter de interne innstramminger i 2016. Nedgangen skyldtes først og fremst innstrammingen i mulighetene til forlengelse av perioden med arbeidsavklaringspenger. Nav var dessuten ikke forberedt på de nye og strammere reglene for forlengelse. Flere hundre personer mistet stønaden uten forutgående varsel og uten avklaring til verken arbeid eller trygd. De ble i stedet stående uten inntekt fra den ene dagen til den andre og uten muligheter til å fullføre den planen de hadde for avklaring til arbeid eller trygd. Konsekvensene er brutte avklaringsløp som kunne ført til arbeid, samtidig som de nektes å søke uføretrygd på grunn av manglende fullført avklaring. Disse medlemmer viser til situasjonen for mange personer på arbeidsavklaringspenger er ytterligere forverret under covid-19-pandemien, som har ført til forsinkelse i arbeidsavklaringsløpet ved at tiltak ikke kan gjennomføres. Det er også grunn til å tro at flere av dem som trenger avklaring i helsevesenet, er blitt forsinket i sitt avklarings- og behandlingsløp der.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at for mange, blant annet for personer med såkalte «diffu-

se lidelser», vil dette kunne skape ytterlige problemer med å bli ferdig avklart for arbeid eller trygd, etter regjeringen Solbergs usosiale kutt i den ordinære perioden med arbeidsavklaringspenger fra fire til tre år, innstramminger i mulighetene for forlengelse og innføring av en karenperiode på ett år før arbeidsavklaringspenger igjen kan innvilges. Mange blir i stedet henvist til sosialhjelp eller privat forsørging.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at dette er en uverdig behandling av syke mennesker.

Disse medlemmer viser til at likelydende forslag i de to representantforslagene om å oppheve karenperioden og likelydende forslag om rett til forlengelse av den ordinære perioden på arbeidsavklaringspenger når vedkommende ikke er ferdig avklart i Nav/helsevesenet i løpet av den ordinære perioden, ikke kan behandles av formelle grunner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2021, der disse medlemmer viser til at koronakrisen har rammet skjevt, og at de som allerede var utsatt på arbeidsmarkedet, havner i en enda vanskeligere situasjon. Disse medlemmer viser til at fellesskapet i alle kriser må stille kraftig opp, men i en krise hvor den store ledigheten er en konsekvens av vår felles kamp mot smitte, er fellesskapets ansvar for å sikre rettferdighet enda større. Disse medlemmer viser til at tiden ikke er inne for å ta bort det ekstra sikkerhetsnettet som kom på plass i mars 2020, herunder forlengelse av maksimal periode for mottak av arbeidsavklaringspenger. Disse medlemmer viser til Arbeiderpartiets alternative statsbudsjett for 2021, der det foreslås å forlenge perioden blant annet for arbeidsavklaringspenger til 1. juli 2021.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det er lite som tyder på at endringene i ordningen med arbeidsavklaringspenger har fått flere i arbeid og færre på uføretrygd. En Nav-rapport fra 2020 (Arbeid og Velferd nr. 2-2020) viser at innskjerpingene har ført til en kraftig økning i uføretrygdete og sosialhjelpsmottakere. Rapporten viser at omtrent samtidig med innføringen av det strengere regelverket begynte antallet personer som mottar arbeidsavklaringspenger i mer enn 4 år, å falle kraftig. Andelen som fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger 12 måneder senere, har blitt redusert fra 53 pst. til 26 pst. I antall utgjør dette en reduksjon fra 7 600 personer til 3 500 personer. Innstrammingen i unntaksregelverket har medført en betydelig økning i andelen sosialhjelpsmottakere. Økningen er sterkest 6 og 12 måneder etter at 4-årsgrensen

er nådd, og ser ut til å avta noe 18 måneder etter. På det meste øker andelen sosialhjelpsmottakere med 5 pst. og viser en dobling sammenlignet med før regelverksendringene.

Disse medlemmer viser til innspill fra Fellesorganisasjonen (FO) og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) om at endringene i arbeidsavklaringspengeordningen ikke har fått flere i arbeid og færre på uføretrygd. De siste AKU-tallene fra SSB viser at fra 2019 til 2020 er 3 pst. færre personer med funksjonsnedsettelse sysselsatt, etter at sysselsettingen i denne gruppen har endret seg lite fra midten av forrige tiår og frem til 2019. Personer som står utenfor arbeidslivet, må ha en reell mulighet til å konkurrere om arbeid etter oppfølgingen på arbeidsavklaringspenger. Disse medlemmer viser til at Stortinget i vår innførte en ekstraordinær forlengelse for mottakere av arbeidsavklaringspenger i forbindelse med covid-19-pandemien. En utvidet periode på arbeidsavklaringspenger sørget for økonomisk trygghet for personer som opplevde stans i oppfølgings-, avklarings- og behandlingsløp. Arbeidsmarkedet har vært tøffere gjennom koronakrisen, og forutsigbarhet gjennom sosiale ordninger har vært nødvendig for å sikre trygghet for arbeidssøkere og personer på avklaring. Disse medlemmer viser til behandling av Prop. 142 S (2019–2020), hvor Stortinget vedtok at midlertidige koronatiltak om forlengelse av stønadperiode for mottakere av arbeidsavklaringspenger skulle opphøre fra 1. november 2020. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg i forbindelse med statsbudsjettet for 2020 kuttet i ytelsen for mottakere av arbeidsavklaringspenger som er under 25 år. En lav stønad gir ikke økonomisk trygghet for unge personer til å gjennomføre et krevende arbeidsavklaringsløp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til innspill fra FFO, som understreker at flere unge med helseutfordringer og funksjonsnedsettelse kan ha behov for en lengre periode med oppfølging og kvalifisering, og at få i denne gruppen har muligheter og overskudd til å lete etter ekstraarbeid. Ordningen med arbeidsavklaringspenger har strukturelle hindringer som gir lite insentiv til å kombinere ytelsen med annet arbeid enn de tiltakene brukeren deltar på. Disse medlemmer mener at det er nødvendig med en forpliktelse for Nav til å gi individuell tilpasset oppfølging. Brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan, og Navs koordineringsrolle i dette oppfølgingsarbeidet er av stor betydning.

Disse medlemmer mener unntaksbestemmelsen er streng og lite hensiktsmessig når det gjelder den enkeltes mulighet til å få god og individuell behandling og oppfølging. Varighetsbestemmelsen, jf. unntaket i

§ 11-12, må gjøres tidsubestemt for individuell vurdering av behov i tråd med mål om at flere skal kunne komme i arbeid.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til innspill fra FFO, som påpeker at mange brukere som blir fulgt opp på arbeidsavklaringspenger, har en sammensatt situasjon, og det vil være førstelinjen som kjenner brukeren best. Forvaltningsenhetene blir for langt unna brukeren, og saksbehandlingen der er regelorientert og uten skjønnsvurderinger. Om det skal gis større mulighet til individuell vurdering, er veilederen og Nav-kontoret best egnet til å vurdere helheten og utøve et godt skjønn.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det ble iverksatt en rekke regelendringer i ordningen med arbeidsavklaringspenger fra 2018, herunder innføring av en karenstid på 52 uker etter utløpet av maksimal stønadperiode. Disse medlemmer mener karenstiden må fjernes, og viser til Representantforslag 80 S (2018–2019) fremmet av representanter fra Sosialistisk Venstreparti om saken. Karenstiden medfører at flere mister sin økonomiske trygghet før de er ferdig avklart for arbeid eller trygd. Dagens karenregelverk må ses i sammenheng med at det nå er mange personer med fortsatt behov for arbeidsavklaringspenger som mister ytelsen, og at en del av disse vil søke om ytelsen på nytt etter 52 uker. For den enkelte kan karenstiden bli et år hvor sosialhjelp er eneste sikkerhetsnett.

Disse medlemmer understreker at den enkeltes individuelle behov må tas hensyn til i all oppfølging. Trygghet i ordningen med arbeidsavklaringspenger er nødvendig for at flere skal bli avklart for arbeid eller uføretrygd fremfor å havne på sosialhjelp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år som ble innført i 2020.»

«Stortinget ber regjeringen innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger for å sikre at forholdet mellom bruker og forvaltning opprettes og bevares som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag som utvider muligheten for bruk av unntaksbestemmelsen i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, slik at arbeidsavklaringspengerperioden kan forlenges etter en

individuell vurdering av behov, i tråd med målet om at flest mulig skal kunne komme helt eller delvis i arbeid.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at beslutninger om midlertidige ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger, skal tas i førstelinjen, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.»

«Stortinget ber regjeringen utrede konsekvensene av den innførte karenstiden i ordningen med arbeidsavklaringspenger.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført i 2018.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å reversere innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.»

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring der stønadperioden 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. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sine merknader i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.), jf. Innst. 390 L (2016–2017), som viser at Senterpartiet da var imot å innføre en karenstid på ett år, selv om det er meget gode grunner for å ha denne dersom arbeidsavklaringsfungerer etter sin hensikt. Senterpartiet støttet å redusere den generelle stønadperioden fra fire til tre år, fordi det med rimelighet burde være mulig å gjennomføre en arbeidsavklaring i løpet av tre år. Ved å fortsette å ha en periode på fire år kunne dette lett blitt en hvilepute for Nav. Det er ingen fordel for den som skal arbeidsavklares, at perioden trekker ut. Tvert imot, er det avgjørende å ha en effektiv arbeidsavklaring uten lange, uvirksomme venteperioder. Da Senterpartiet støttet reduksjonen fra fire til tre år, var det under klare forutsetninger om unntaksordninger som prinsipielt innebar at de som ikke var ferdig avklart av Nav eller gjennom helsevesenet, måtte få en forlengelse av AAP-perioden.

Videre var det regjeringens lovnad at Navs gjennomføring av arbeidsavklaring i AAP-ordningen skulle forbedres gjennom økt ressursinnsats. Etter dette medlems vurdering har dette ikke skjedd. Reverse-ring av innstrammingsene fra 2018 er derfor nå nødvendige tiltak når vi kjenner pandemiens konsekvenser og Navs manglende effektivitet.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om å midlertidig reversere innstrammingen i ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført i 2018, med karenstid på ett år og redusert stønadperiode på tre år.»

«Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har avklart brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger, og fremme eventuelle nødvendige forslag for å sørge for dette.»

Dette medlem viser til at Senterpartiet var imot kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år, og støtter en reversering av dette.

Dette medlem viser videre til forslag om å flytte beslutningsmyndigheten rundt midlertidige ytelser frem til førstelinjen i Nav. Dette forslaget er i tråd med intensjonen i Nav-reformen. Dette medlem støtter dette forslaget.

Dette medlem vil påpeke at et hovedformål med Nav-reformen var at personer med behov for arbeidsavklaring skulle få en oppfølging ut fra sin situasjon og nødvendige ytelser for inntektstrygghet i avklaringsperioden. På tross av gjentatte forsikringer fra regjeringen om innsatsen for å bringe flere tilbake i arbeidslivet gjennom Navs arbeid, er resultatene altfor svake. På denne bakgrunn støtter dette medlem forslaget om å innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger, for å sikre at forholdet mellom brukeren og forvaltningen opprettes og bevares som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader og forslag i Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett for 2021, hvor kutt i AAP-ytelse for unge reverseres og maksimal stønadstid for AAP forlenges, slik at ingen må miste stønaden før de er ferdig avklart for arbeid eller uføretrygd:

«Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til regjeringens kutt og innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette har medført at flere tusen personer har mistet tryggheten i ordningen, fremfor tettere oppfølging for syke. Dette medlem viser til at innføringen av et strengere regelverk

for AAP har ført til en kraftig økning i uføretrygdde og sosialhjelpsmottakere, ikke flere i arbeid. Som følge av innføringen av karenstid har mange opplevd å bli kastet ut av ordningen med AAP før de er ferdig avklart for arbeid eller uføregrad. Dette medlem mener regjeringens kutt i ytelser for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger begrenser muligheten til å leve verdige liv for unge som er rammet av sykdom. Fra 1. februar 2020 ble minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger til nye mottakere under 25 år redusert fra 2 G til 2/3 av 2 G, og ung ufør-tillegget ble avvirket for alle nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Unge med helseutfordringer og funksjonsnedsettelse kan ha behov for en lengre periode med oppfølging og kvalifisering. Denne gruppen har færre muligheter og overskudd til å lete etter ekstraarbeid. Disse må sikres god oppfølging fra Nav og en trygg økonomi, fremfor psykiske og økonomiske belastninger. Dette medlem viser til at arbeidsmarkedet har vært tøffere gjennom koronakrisen, og at forutsigbarhet gjennom sosiale ordninger har vært nødvendig for å sikre trygghet for arbeidssøkere. Syke mennesker med behov for oppfølging gjennom tiltak og behandling har behov for økonomisk trygghet, særlig i en tid hvor oppfølgingen har stoppet opp. Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett for 2021 hvor kap. 2651 post 70 økes med 660 mill. kroner. Økningen skal reversere regjeringens kutt i AAP for unge og forlenge ytelsen for mottakere som ikke er ferdig avklart.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere kuttet i arbeidsavklaringspenger for unge under 25 år som ble innført i 2020.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger for å sikre at forholdet mellom bruker og forvaltning opprettes og bevares som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag som utvider muligheten for bruk av unntaksbestemmelsen i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, slik at arbeidsavklaringspengerperioden kan forlenges etter en individuell vurdering av behov, i tråd med målet om at flest mulig skal kunne komme helt eller delvis i arbeid.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen sørge for at beslutninger om midlertidige ytelser, herunder arbeidsavklaringspenger, skal tas i førstelinjen, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen utrede konsekvensene av den innførte karenstiden i ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:*Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om å reversere innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger som ble innført i 2018.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å reversere innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til lovendring der stønadperioden 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. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 9*

Stortinget ber regjeringen om å midlertidig reverse innstrammingen i ordningen med arbeidsavklarings-

penger som ble innført i 2018, med karenstid på ett år og redusert stønadperiode på tre år.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har avklart brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger, og fremme eventuelle nødvendige forslag for å sørge for dette.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslagene og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k:**I**

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

II

Dokument 8:4 S (2020–2021) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å fjerne karenstiden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 24. november 2020

Erlend Wiborg

leder

Lise Christoffersen

ordfører



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 stønadperiode 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 stønadperioden 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 stønadsperioden 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 stønadsperiode 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. Vilkåret 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 tidsbegrensing 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 karenstid på 12 måneder før det er mulig å søke AAP på nytt etter maksimal stønadsperiode. Ved alvorlig sykdom eller skade gjelder ikke karenstiden 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 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 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 ytelser 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