

HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i folketrygdloven kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger

Utsendt 8. juli 2016

Høringsfrist 1. november 2016

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Hva høringsnotatet omfatter	5
1.2	Bakgrunn	6
1.2.1	Innføringen av arbeidsavklaringspenger.....	6
1.2.2	Kort om regelverket	7
1.3	Mottakere av arbeidsavklaringspenger	8
2	Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger	12
2.1	Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne.....	12
2.1.1	Gjeldende rett.....	12
2.1.2	Vurderinger og forslag	13
2.2	Kravet til grad av nedsatt arbeidsevne og reduksjon ved samtidig arbeid	15
2.2.1	Gjeldende rett.....	15
2.2.2	Kravet om 50 prosent nedsatt arbeidsevne	16
2.2.3	Reduksjon mot tiden stønadsmottakeren kunne ha vært i arbeid	17
2.2.4	Utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent	18
2.3	Varighet	19
2.3.1	Gjeldende rett.....	19
2.3.2	Maksimal varighet	19
2.3.3	Unntak fra maksimal varighet.....	22
2.3.4	Forslag til modeller	23
2.4	Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid	24
2.4.1	Gjeldende rett.....	24
2.4.2	Vurdering og forslag	24
2.5	Oppfølging.....	26
2.5.1	Gjeldende rett.....	26
2.5.2	Mer målrettet oppfølging	26
2.6	Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger	28
2.6.1	Gjeldende rett.....	28
2.6.2	Vurderinger og forslag	28
2.7	Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger.....	31

2.7.1	Gjeldende rett.....	31
2.7.2	Vurderinger og forslag.....	31
2.8	Opptjening til sykepenger – forholdet til foreldrepenger	32
2.8.1	Gjeldende rett.....	32
2.8.2	Vurderinger og forslag.....	33
2.9	Beregningsgrunnlaget.....	33
2.9.1	Gjeldende rett.....	33
2.9.2	Departementets vurdering og forslag.....	34
2.10	Nedre aldersgrense for tilleggsstønader.....	34
2.10.1	Gjeldende rett.....	34
2.10.2	Departementets vurdering og forslag.....	35
3	Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene	36
3.1	Innledning.....	36
3.2	Gjeldende rett	37
3.2.1	Aktivitetsplikter og reaksjoner ved brudd på pliktene.....	37
3.2.2	Medlemmets opplysningsplikt og reaksjoner ved brudd på denne.....	38
3.2.3	Praktisering av aktivitetspliktene for rett til arbeidsavklaringspenger og reaksjoner ved brudd på disse	39
3.3	Departementets vurderinger og forslag	41
3.3.1	Behovet for en ny reaksjon	41
3.3.2	Nærmere om utformingen av reaksjonen.....	43
3.3.3	Størrelsen på reduksjonen	43
3.3.4	Hvilke brudd på aktivitetsplikten som kan føre til en reduksjon.....	44
3.3.5	Saksbehandlingen av en reduksjon	44
3.4	Forholdet til de andre reaksjonsmidlene.....	46
3.5	Forholdet til uførepensjon fra offentlig tjenestepensjon.....	48
4	Forslag til lovtekniske endringer.....	49
4.1	Lovpleie av regelverket for arbeidsavklaringspenger	49
4.2	Klarspråkprosjektet for lovtekster	49
4.3	Arbeidet med lovstrukturen	50
4.3.1	Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader	50
4.3.2	Lov, forskrift og rundskriv.....	51

4.4	Språklig arbeid med regelverket.....	52
4.4.1	Henvisninger og bokstavmarkeringer.....	52
4.4.2	Klare ord og uttrykk.....	53
4.4.3	Tegnsetting og bøyningsformer.....	53
4.5	Kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.....	53
4.5.1	Presisering av sykdomskriteriet (§ 11-1 og § 11-5).....	54
4.5.2	Forutgående medlemskap (§ 11-2).....	54
4.5.3	Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten (§ 11-3 og § 11-11).....	55
4.5.4	Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid (§ 11-6).....	55
4.5.5	Medlemmets aktivitetsplikt (§ 11-7, § 11-8 og § 11-10).....	55
4.5.6	Varighet (§ 11-12).....	56
4.5.7	Rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller (§ 11-13 til § 11-18).....	56
4.5.8	Størrelsen på arbeidsavklaringspenger og reduksjon av ytelsen (§11-19 til § 11-24)	58
4.5.9	Arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon og under straffegjennomføring (§11-25 og § 11-26).....	58
4.5.10	Forholdet til andre ytelser fra folketrygden og til annen lovgivning (§11-27 og § 11-28)	58
4.5.11	Stans, reduksjon, opphør og nytt krav (§ 11-29 og § 11-30).....	59
4.6	Kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak.....	60
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	62
6	Utkast til lov- og forskriftsendringer.....	65
6.1	Folketrygdloven kapittel 8 Sykepenger.....	65
6.2	Folketrygdloven kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger.....	65
6.3	Folketrygdloven nytt kapittel 11 A Tilleggsstønader.....	74
6.4	Forskriftsbestemmelse til folketrygdloven ny § 11-9.....	75

1 Innledning

1.1 Hva høringsnotatet omfatter

Det framgår av Meld. St. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet at Regjeringen vil sende forslag til endringer i arbeidsavklaringspengeordningen på høring med sikte på at det kan legges fram en lovproposisjon for Stortinget høsten 2016. Arbeids- og sosialdepartementet presenterer her forslag til endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger, som samlet sett vil bidra til å styrke insentivene til arbeid og aktivitet og gjøre ordningen mer målrettet enn i dag.

I *kapittel 2* foreslås det å tydeliggjøre målgruppen for arbeidsavklaringspenger og å legge til rette for et strammere stønadsløp. Konkrete forslag til endringer:

- Fire ulike modeller til innstramming i varighet (avsnitt 2.3)
- Målrette oppfølgingen ved fastsettelse av mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter som gir mer effektiv bruk av Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsressurser (punkt 2.5.2)
- Innføre en karenperiode før rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger (avsnitt 2.7)
- Presisere at sykdommen må være en vesentlig årsak til nedsatt arbeidsevne (avsnitt 2.1)
- Ønsker og interesser skal ikke lenger være momenter som tillegges vekt når nedsatt arbeidsevne skal vurderes. Kravet til mobilitet økes ved at mottakeren må være villig til å søke arbeid andre steder enn på hjemstedet (avsnitt 2.1)
- Presisere at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot faktisk arbeid, men også mot den tiden mottakeren *kunne* ha vært i arbeid (punkt 2.2.3)
- Utvide perioden mottakeren kan arbeide inntil 80 prosent uten å miste ytelsen fra seks til tolv måneder (punkt 2.2.4)
- Utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens mottakeren søker arbeid fra tre måneder inntil seks måneder (avsnitt 2.4)

Det er nå seks år siden arbeidsavklaringspenger ble innført. Departementet har fortsatt begrenset empiri for å vurdere varighet, men hovedbildet er at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenlignet med de tre tidligere ytelsene, slik forutsetningen var da Stortinget vedtok omleggingen. Forslagene som presenteres her vil i sum styrke arbeidsinsentivene og gi en raskere avklaring av stønadsmottakerens arbeidsevne. Forslagene vil i tillegg gi en noe høyere terskel for å komme inn i ordningen og lavere terskel for å miste rettigheter i ordningen. Dette antas å gi en reduksjon i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger, noe som innebærer at Arbeids- og velferdsetaten kan gi en tettere oppfølging til dem som til enhver tid befinner seg i ordningen.

Videre foreslås det mindre endringer når det gjelder arbeidsavklaringspenger til personer som ikke har opptjent ny rett til sykepenger, opptjening til sykepenger basert på mottak

av foreldrepenger, beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger og nedre aldersgrense for rett til tilleggsstønader.

Kapittel 3 gjelder reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten for rett til arbeidsavklaringspenger. Det foreslås at arbeidsavklaringspenger reduseres tilsvarende én dags ytelse ved mindre alvorlige brudd på aktivitetspliktene.

Departementet har gjennomgått tekstene i lov- og forskriftsbestemmelser. *Kapittel 4* gjelder en rekke mindre endringer som følge av gjennomgangen. Det foreslås også at bestemmelsene om tilleggsstønad tas ut av folketrygdloven kapittel 11, og samles i et nytt kapittel 11 A.

De økonomiske og administrative konsekvensene er omtalt i *kapittel 5*.

Utkast til lovendringene i folketrygdloven kapittel 11 med videre framgår av *kapittel 6*.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Innføringen av arbeidsavklaringspenger

Gjennom arbeidsavklaringspengeordningen som trådte i kraft 1. mars 2010 ble det innført et felles regelverk for alle, med aktivitetskrav, uansett om stønadsmottakerne hadde behov for medisinsk behandling, arbeidsrettet aktivitet eller annen oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten med sikte på å komme i arbeid.

Arbeidsavklaringspengeneordningen har en sammensatt målgruppe med ulike utfordringer og ulik grad av bistandsbehov. For å få til et tettere stønadsløp ble det innført en maksimal samlet varighet på fire år. Tiden ble satt etter en avveining mellom at en for lang maksimal varighet vil kunne bidra til at personer går lenger enn strengt tatt nødvendig på midlertidige trygdeytelser, mens en for kort maksimal varighet vil kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på uføreytelse eller økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven.

Omtrent samtidig med innføringen av arbeidsavklaringspenger ble også arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) § 14 a innført. Regelverket for arbeidsavklaringspenger må ses i sammenheng med NAV-loven § 14 a, hvor bestemmelsene om behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan er nedfelt. Innholdsmessig ble § 14 a utformet som et "verktøy" i Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid. Saksbehandleren fikk dermed både nye og andre saksbehandlingsoppgaver som arbeidsevnevurderinger og utarbeidelse av aktivitetsplaner – i tillegg til å drive med oppfølging. En sentral idé var at tildelingen av arbeidsrettede tiltak og tjenester skulle frikobles fra hvilken inntektssikring som personen mottok, slik at tiltakene skulle brukes mer fleksibelt og individuelt tilpasset. Tiltakene og tjenestene ble imidlertid ikke rettslig frikoblet fra arbeidsavklaringspenger, fordi aktivitetskrav etter folketrygdloven er en betingelse for retten til arbeidsavklaringspenger, både ved innvilgelsen og gjennom hele stønadsløpet. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider nå med å få aktivitetsplanen til å være et sentralt verktøy i oppfølgingsarbeidet. Siden det ikke er klageadgang på innholdet i aktivitetsplanen etter folketrygdloven,

arbeidsmarkedsloven eller NAV-loven, skal rettssikkerheten ivaretas gjennom innsyn og dialog.

1.2.2 Kort om regelverket

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt mens mottakeren får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Arbeidsavklaringspenger er i likhet med sykepenger og uføretrygd en helserelatert livsoppholdsytelse og kan gis til personer i alderen 18–67 år. For rett til arbeidsavklaringspenger må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom, skade eller lyte. Ytelsen skal gis så lenge det er påkrevd for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn fire år. Ved særlige tilfeller kan perioden forlenges.

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget for ytelsen. Den minste årlige ytelsen er to ganger grunnbeløpet (185 152 kroner per 1. mai 2016). Gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt over seks ganger grunnbeløpet (555 456 kroner per 1. mai 2016) regnes ikke med i grunnlaget.

Det er et vilkår for å kunne motta ytelsen at mottakeren bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Mottakeren skal medvirke ved utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan hun eller han skal komme i arbeid (aktivitetsplanen). Kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov. Eksempler på egenaktivitet kan være å gjennomføre behandling som er anbefalt fra legen eller delta i et arbeidsrettet tiltak, enten i regi av etaten (arbeidsmarkedstiltak) eller i regi av offentlige eller private utdanningsinstitusjoner.

Det skal være minst ett tidspunkt for oppfølging mellom veilederen og stønadsmottakeren i året hvor den fastsatte framdriften av aktiviteten skal vurderes. I forbindelse med den individuelle oppfølgingen skal etaten i samarbeid med mottakeren gå gjennom status i saken for å sikre at den aktiviteten som er fastsatt, fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne komme i arbeid. Det er ikke stilt krav i loven om at veilederen og mottakeren må møtes fysisk, slik at oppfølgingen også kan skje per telefon. Selve gjennomføringen og hyppigheten vil avhenge av mottakerens helse og øvrige forutsetninger og av hvilken bistand mottakeren skal ha.

Alle som mottar arbeidsavklaringspenger har en meldeplikt hver 14. dag. Aktivitetskravet og meldeplikten gir en klar kobling mellom rett og plikt. Ytelsen utbetales etterskuddsvis hver 14. dag på bakgrunn av gjennomført fastsatt aktivitet i perioden forut for utbetalingen.

De som omfattes av en offentlig tjenstepensjon kan motta en uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen i tillegg til arbeidsavklaringspengene. Omtrent 1/3 av alle arbeidstakere i Norge omfattes av en offentlig tjenstepensjonsordning. Uførepensjon utbetales normalt etter ett års sykmelding. I de offentlige tjenstepensjonsordningene er det ikke krav om at uførheten er varig. Det kan dermed utbetales uførepensjon både til mottakere som har arbeidsavklaringspenger, og til mottakere som har uføretrygd fra

folketrygden. Private tjenestepensjonsordninger kan også gi uførepensjon når man mottar arbeidsavklaringspenger.

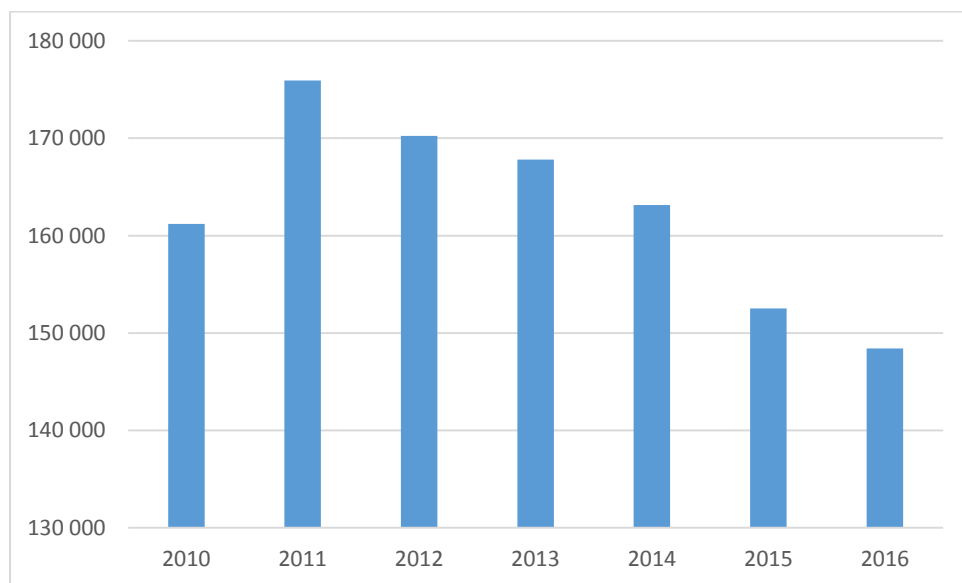
Uførepensjonsordningen i offentlig sektor ble lagt om i forbindelse med uførereformen 1. januar 2015. Midlertidig uførepensjon og uførepensjon gis nå som et påslag til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd fra folketrygden. Full uførepensjon utgjør summen av 25 prosent av grunnbeløpet (men ikke mer enn seks prosent av pensjonsgrunnlaget), tre prosent av pensjonsgrunnlaget opp til seks ganger grunnbeløpet og 69 prosent av den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom seks og tolv ganger grunnbeløpet.

1.3 Mottakere av arbeidsavklaringspenger

58 prosent av de som mottar arbeidsavklaringspenger er kvinner. Nær halvparten er i aldersgruppen mellom 40 og 59 år. Nær 1 av 5 er under 30 år, og 10 prosent er i aldersgruppen over 60 år.

Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger økte fra 161 200 personer i 2010 til 175 900 personer i 2011, se figur 1.1. Fra 2011 har tallet på mottakere falt, og det er nå 148 428 personer som mottar arbeidsavklaringspenger. Antall mottakere målt i prosent av befolkningen (18-67 år) falt fra 4,8 prosent i 2010 til 4,4 prosent i 2016.

Figur 1.1 Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antall

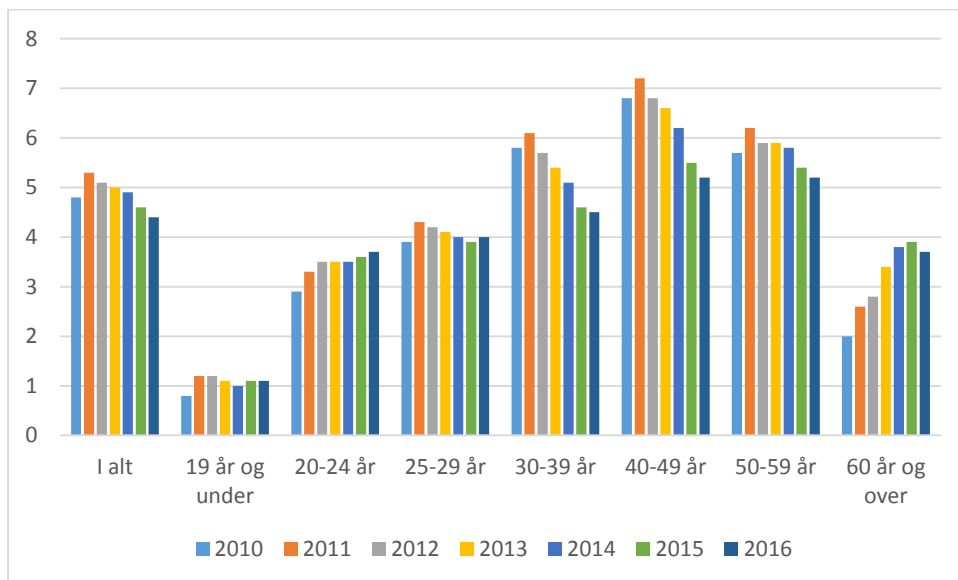


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 1.2 viser utviklingen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen i ulike aldersgrupper. Utviklingen i aldersgruppen 25-59 år speiler langt på vei den generelle utviklingen. I 2010 mottok 0,8 prosent av befolkningen under 19 år arbeidsavklaringspenger. Fra 2010 til 2011 økte andelen til 1,2 prosent, og i perioden fra 2011-2016 har andelen vært stabil på 1,1-1,2 prosent.

I 2010 mottok 2,9 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20-24 år arbeidsavklaringspenger. Andelen har økt jevnt gjennom hele perioden og er nå 3,7 prosent. Det samme gjelder for aldersgruppen over 60 år for perioden fra 2010 til 2015. I 2010 mottok 2 prosent i aldersgruppen over 60 år arbeidsavklaringspenger. Andelen økte til 3,9 prosent i 2015, før den falt til 3,7 prosent i 2016.

Figur 1.2 Mottakere av arbeidsavklaringspenger som andel av befolkningen for ulike aldersgrupper. Prosent



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Hvor kommer mottakerne av arbeidsavklaringspenger fra?

Nye mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer hovedsakelig fra sykepenger. Omlag 90 prosent av de under 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene sine, og 75 prosent av de over 30 år som bruker opp sykepengerrettighetene får innvilget arbeidsavklaringspenger. Sammenlignet med de tre tidligere ytelsene er andelen som kommer fra sykepenger uendret.

Kann m. fl.¹ viser at stadig færre av de nye mottakerne kommer fra sykepenger (fra 74 prosent i 2008 til 63 prosent i 2016). Forfatterne setter dette i sammenheng med at sykdomsvilkåret dels ble endret ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ved at det ikke er et krav om at sykdom skal være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen.

Av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger utgjør arbeidsledige uten dagpengerrettigheter 20 prosent, og 9 prosent er registrert med sosialhjelp. De som ikke har hatt sykepenger i forkant er yngre, har vært uten arbeid eller har hatt lav

¹ Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen, Arbeidsavklaringspenger – utviklingen i hvem som kommer inn, Arbeid og velferd nr. 2 2016.

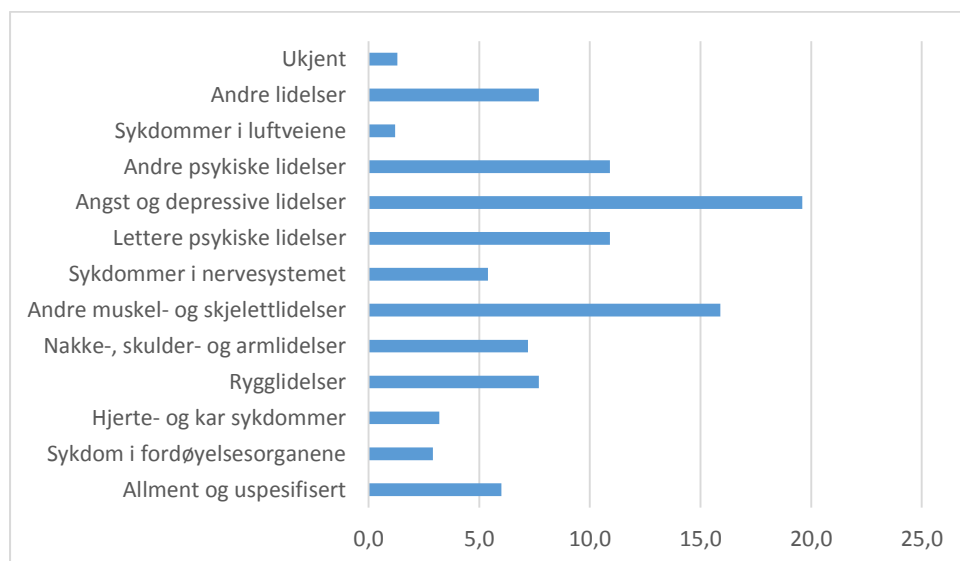
arbeidsinntekt før de kom inn på arbeidsavklaringspenger, og de har oftere psykiske lidelser.

Diagnoser

Som figur 1.3 viser er psykiske lidelser den største diagnosegruppen blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Ved utgangen av mars 2016 hadde 41 prosent en psykisk lidelse. Omtrent halvparten av disse hadde angst- og depressive lidelser, en fjerdedel lettere psykiske lidelser og den siste fjerdedelen andre psykiske lidelser. Innen diagnosegruppen «Andre psykiske lidelser» er stoffmisbruk, hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD), bipolar lidelse og personlighetsforstyrrelse de vanligste diagnosene. I tillegg til psykiske lidelser er det en stor andel som har muskel- og skjelettlidelser. Det er en tendens til at andelen med psykiske lidelser er synkende med alderen. For muskel- og skjelettlidelser er det en motsatt tendens.

Blant stønadsmottakerne under 30 år hadde 69 prosent av mottakerne psykiske lidelser i mars 2016. 10 prosent av de under 30 år hadde muskel- og skjelettlidelser, 7 prosent hadde allment- og uspesifiserte diagnoser og 5 prosent hadde sykdommer i nervesystemet.

Figur 1.3 Diagnoser for mottakere av arbeidsavklaringspenger. 2016. Prosent



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Varighet

Det var 162 312 personer som fikk ytelsen konvertert da arbeidsavklaringspenger erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad fra 1. mars 2010. Av disse mottar 22 242 prosent arbeidsavklaringspenger i mars 2016.²

² Tallene viser ikke hvorvidt disse har mottatt arbeidsavklaringspenger gjennom hele perioden, eller om de har vært ute av ordningen i løpet av denne perioden.

Av de som mottok arbeidsavklaringspenger i mars 2016 hadde 19 prosent mottatt ytelsen lenger enn fire år. Av de som hadde mottatt ytelsen lenger enn fem år hadde 62 prosent fått ytelsen konvertert fra en av de tre tidligere ytelsene. 62 prosent av de som mottok arbeidsavklaringspenger lenger enn fire år var kvinner. 22 prosent av de som mottar arbeidsavklaringspenger utover fire år er i aldersgruppen 30-59 år. For de under 30 år er andelen 14 prosent, mens 11 prosent i aldersgruppen over 60 år mottar ytelsen utover fire år.

Av de som mottok arbeidsavklaringspenger i mars 2016, vil det kun være de som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger i perioden mars 2010 til mars 2012 som kan ha nådd fireårsgrensen. Sørbø og Ytterborg³ ser på varigheten på arbeidsavklaringspenger for de som hadde muligheten til å gå over fire år på arbeidsavklaringspenger. De finner at om lag ¼ som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger våren 2010 passerte fireårsgrensen våren 2014. Andelen som passerte fire år var høyest blant dem som var under 30 år da de fikk innvilget arbeidsavklaringspenger – 1/3 var fortsatt mottakere våren 2014. Om lag 40 prosent av de som har mottatt ytelsen i fire år har en psykisk diagnose, og blant ungdom gjelder dette over halvparten. Blant de som ikke mottar ytelsen etter fem år er den største gruppen mottakere av uføretrygd. Overgangen til uføretrygd har særlig vært høy blant de som fikk ytelsen konvertert fra tidsbegrenset uførestønad i 2010.

Overgang til arbeid

Kann m.fl.⁴ finner at det er store forskjeller mellom ulike gruppers sannsynlighet for overgang fra arbeidsavklaringspenger til arbeid. De som kommer fra sykepenger har vesentlig høyere sannsynlighet for komme i arbeid sammenlignet med de som ikke kommer fra sykepenger. Personer med psykiske lidelser eller lav inntekt før overgang til arbeidsavklaringspenger har lavere sannsynlighet for overgang til arbeid. De som kommer fra sykepenger har høy sannsynlighet for overgang til arbeid det første året med arbeidsavklaringspenger. Dette henger antakeligvis sammen med at de blir friske og at mange har et arbeidsforhold å gå tilbake til. Kann m.fl. finner også en sammenheng mellom ledighetsnivå og sannsynlighet for overgang til arbeid etter utløpet av arbeidsavklaringspenger. Jo høyere arbeidsledigheten i kommunen er, desto lavere sannsynlighet for overgang til arbeid. Det vil generelt være vanskeligere å finne arbeid når arbeidsledigheten er høy, og særlig for personer med dårlig helse.

³ Sørbø, Johannes og Helene Ytterborg, *Arbeidsavklaringspenger: Hva skjer med de som har passert fire år?*, Arbeids og velferd nr. 3 2015.

⁴ Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen, *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*, Arbeid og velferd nr. 2 2016.

2 Forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

2.1 Kravet til sykdom og nedsatt arbeidsevne

2.1.1 Gjeldende rett

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, som sykepenger og uføretrygd. Det er et krav at tapet eller nedsettelsen av arbeidsevnen/inntektsevnen skal skyldes sykdom, skade eller lyte (sykdomsvilkåret eller det medisinske vilkåret). En medisinsk diagnose må ligge til grunn for rett til inntektssikringen, og en legeerklæring må være en del av grunnlaget for kravet. Det legges til grunn et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis.

Arbeidsavklaringspenger måles etter arbeidsevnen uttrykt i arbeidet tid. For sykepenger og uføretrygd er det størrelsen på tapet av inntektsevnen som utbetalingen avhenger av. Dette er en forskjell mellom arbeidsavklaringspenger, og sykepenger og uføretrygd.

En annen forskjell er kravet til årsakssammenheng mellom sykdommen og den nedsatte arbeids-/ inntektsevnen. For rett til sykepenger er det et vilkår at funksjonsnedsettelsen klart skyldes sykdom eller skade. For uføretrygd er det et vilkår at den medisinske lidelsen har medført en varig funksjonsnedsettelse av en slik art og grad at den utgjør hovedårsaken til nedsettelsen av inntektsevnen.

For rett til arbeidsavklaringspenger trenger ikke sykdommen være hovedårsaken, men helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak. Årsakssammenhengen framgår ikke direkte av lovteksten, men av forarbeidene⁵. Kravet til vesentlighet er mildere enn kravet til hovedårsak. Arbeidsavklaringspenger er den eneste helserelaterte inntektssikringen som har dette årsakskravet.

I vurderingen av om medlemmet har en nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, kreves det en medisinsk diagnose. Diagnosen i seg selv er ikke avgjørende, men hvilke konsekvenser helsetilstanden har for den enkeltes muligheter i arbeidslivet, til tross for de helsemessige begrensningene. Det er ikke formulert noe vilkår om varighet i loven. Siden ytelsen er tidsbegrenset, er det imidlertid klart at den skal kompensere for et ikke-varig tap av arbeidsevnen. For å vurdere om vilkårene for nedsatt arbeidsevne foreligger, er det naturlig å se hen til den totale sykdomsperioden, inkludert tidsrommet der medlemmet har hatt rett til sykepenger.

Vurderingen av nedsatt arbeidsevne følger av folketrygdloven § 11-5 andre ledd. Når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til den nåværende arbeidsgiveren, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på

⁵ Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) punkt 4.4.4.4

andre steder der det er rimelig at han eller hun tar arbeid. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten for rett til arbeidsavklaringspenger, se folketrygdloven § 11-13 første ledd.

Trygderetten har i to ankesaker⁶ lagt vekt på og tatt utgangspunktet i mulighetene for å komme tilbake til tidligere arbeid ved vurderingen av om medlemmet har en nedsatt arbeidsevne. Dersom medlemmet var i arbeid da sykdommen, skaden eller lytet oppsto, vil det være naturlig å starte med å vurdere hans eller hennes evne til å utføre sine nåværende arbeidsoppgave⁷. En skal imidlertid også vurdere medlemmets muligheter for å ta ethvert annet arbeid som han eller hun er i stand til å utføre.

2.1.2 Vurderinger og forslag

For arbeidsavklaringspenger er kravet til årsakssammenheng mildere enn for de to andre helserelaterte ytelsene. Ved innføringen av ordningen ble det valgt å innføre det dagjeldende årsakskravet for attføringspenger. Praktiseringen kan imidlertid tyde på at terskelen for å få arbeidsavklaringspenger reelt sett er blitt noe lavere enn det som var intensjonen.

Flere høringsinstanser påpekte at legeerklæringen og den medisinske vurderingen var lite omtalt i høringsbrevet med forslag til ny midlertidig inntekssikring av 13. desember 2007⁸. Dette er også lite vektlagt i forarbeidene⁹ til loven. Funksjonsevnen er heller ikke nevnt i lovverket for arbeidsavklaringspenger¹⁰, mens dette er et nødvendig vilkår ved vurderingen av sykepenger og uføretrygd.

I Sintefs rapport¹¹ beskrives det at flere grupper enn de som tidligere mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, kom inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder unge uten arbeidserfaring, rusmiddelbrukere og innvandrere med svak norskkompetanse. I rapporten foreslås det at inngangsvilkårene bør praktiseres strengere, særlig når det gjelder de unge stønadmottakerne, for å unngå passive trygdeløp. Målet bør være å unngå et sykdomsfokus der det kan unngås, men samtidig sikre livsopphold for dem som er så syke at helsen medfører et betydelig funksjonstap. Dette kan tyde på at gjeldende regelverk blir praktisert litt for lempelig, slik at andre grupper enn de ordningen var ment å omfatte, kommer inn. Det er uheldig for

⁶ Ankesakene nr. 13/02661 og 14/02107

⁷ Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) punkt 4.4.4.

⁸ Høringsnotat med forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny midlertidig folketrygdytelse (arbeidsavklaringspenger), og forslag om å innføre rett og plikt til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner.

https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/hoeringsnotat_juli2015.pdf

⁹ Ot. prp. nr. 4 (2008-2009).

¹⁰ Arbeid og velferd nr. 1 2016, *Helsefokus og legeerklæring i arbeidsevnevurderingen* s. 85-100.

¹¹ Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?*. Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

dem som har et behov som ikke kan dekkes godt nok med de virkemidlene som ordningen kan tilby.

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å stille som krav for rett til arbeidsavklaringspenger at sykdommen skal være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen. En slik innstramning vil innebære at de som kommer fra andre ordninger enn de helserelaterte, eller som søker direkte uten andre opparbeidede rettigheter enn medlemskap, enklere kan utelukkes fra ordningen. Dersom det stilles krav om at sykdommen må være hovedårsaken, ville det blitt mer fokus på sykdommen og de helsemessige utfordringene for rett til ytelsen enn det som var målsettingen da ordningen ble innført. Det er ikke sykdommen og helsetilstanden i seg selv som skal styre retten til ytelsen, men konsekvensene av den nedsatte arbeidsevnen.

Sykdommen må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Dersom den nedsatte arbeidsevnen klart skyldes andre forhold, som for eksempel mestringsproblemer, arbeidsløshet, økonomiske eller sosiale problemer, skal det ikke ytes arbeidsavklaringspenger. På den annen side bør det heller ikke ses bort fra betydningen slike problemer har når arbeidsevnen skal vurderes, så framtidig dette har store konsekvenser for sykdommen. Departementet mener det fortsatt bør være slik at årsakskravet ikke er så strengt som for sykepenger og uføretrygd.

Departementet foreslår at det presiseres i loven at sykdommen skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Etter departementets syn vil presiseringen sikre at arbeidsavklaringspenger forbeholdes medlemmer hvor sykdom utgjør den vesentligste medvirkende årsaken til den nedsatte arbeidsevnen.

Det er flere momenter det skal legges vekt på ved vurderingen av om medlemmet har nedsatt arbeidsevne. Etter folketrygdloven § 11-5 andre ledd skal det blant annet legges vekt på "helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid".

For å gjøre denne vurderingen mer spisset mot de helserelaterte årsakene, foreslår departementet at "ønsker" og "interesser" ikke lenger skal være av de momentene som tillegges avgjørende vekt og at de tas ut av momentlisten. Departementet mener dette også vil gjøre saksbehandlerens arbeid enklere, samtidig som medlemmet lettere vil kunne forstå hvilke momenter det er relevant å vektlegge når han eller hun setter fram krav om ytelsen.

Når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i medlemmets muligheter til å gå tilbake til sitt tidligere arbeid. Dette følger også av formålet med arbeidsavklaringspengene, som er å sikre inntekt mens medlemmet får behandling eller arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid, se § 11-1. I en gitt sak vil helse, alder og andre omstendigheter kunne være årsaker som gjør det mer krevende for et medlem å søke seg over til et annet arbeid enn å se på mulighetene til å gå tilbake til den tidligere arbeidsgiveren. I en annen sak kan det være motsatt være tilfellet.

Det er i dag et krav om at arbeidssøkere skal være mobile både geografisk og med hensyn til bransje i dagpengeordningen. Departementet mener også det er rimelig å kreve mobilitet inn i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Departementet foreslår derfor å stramme inn den vurderingen av arbeidsmuligheter som følger av folketrygdloven § 11-5 andre ledd til én vurdering, det vil si "arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid".

Etter dette blir momentene det blant annet skal legges vekt på ved vurderingen av nedsatt arbeidsevne som følger: "helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid".

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-5.

2.2 Kravet til grad av nedsatt arbeidsevne og reduksjon ved samtidig arbeid

2.2.1 Gjeldende rett

Det gis fulle (ureduserte) arbeidsavklaringspenger dersom stønadsmottakeren har mistet hele arbeidsevnen, det vil si når han eller hun ikke er i stand til å arbeide. Dersom en del av arbeidsevnen er tapt, skal ytelsen reduseres slik at den svarer til den delen av arbeidsevnen som er tapt. Ytelsen reduseres gjennom forholdet mellom antall timer medlemmet har vært eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid (teller) og en arbeidstid på 37,5 timer (nevner). Dette innebærer at ytelsen kan reduseres mot flere timer enn det medlemmet faktisk er i arbeid. Bestemmelsen innebærer også at stønadsmottakere som ikke ønsker å ta fulltidsarbeid, får reduserte arbeidsavklaringspenger. Mottakeren kan arbeide inntil 60 prosent uten at ytelsen faller bort (terskelverdi). De siste seks månedene av stønadsløpet er det likevel mulig å arbeide inntil 80 prosent. Denne perioden skal være et ledd i en godkjent aktivitetsplan. Medlemmet skal ved utløpet av seksmånedersperioden være i stand til å arbeide fulltid.

Hovedbegrunnelsen for dagens meldekortsystem for arbeidsavklaringspenger er at ordningen er enkel å administrere, og at ytelsen kan justeres løpende på grunnlag av endring i arbeidstid oppgitt i meldekortet. A-ordningen ble innført fra 2015. Dette er en felles ordning der arbeidsgivere hver måned rapporterer til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå. A-meldingen inneholder opplysninger om lønn og ytelser, i tillegg til status på alle arbeidsforhold. A-ordningen angir imidlertid ikke periodiserte inntekter, det vil si opplysninger om når inntekten er opparbeidet. Meldekortet gir i tillegg til opplysninger om arbeidstid også informasjon om tiltaksgjennomføringen og andre forhold som er av betydning for retten til og størrelsen på arbeidsavklaringspengene. Det er dermed flere problemstillinger som må utredes nærmere før departementet kan ta stilling til om det er hensiktsmessig å erstatte meldekortsystemet med inntektsavkorting av arbeidsavklaringspenger basert på de månedlige innrapporteringene til A-ordningen. Etter departementets syn er det også hensiktsmessig å få bedre kunnskap om hvordan den relativt nyopprettede A-ordningen fungerer før en vurderer inntektsavkorting av arbeidsavklaringspenger.

I punkt 2.2.2 redegjøres det nærmere om kravet til 50 prosent nedsatt arbeidsevne. Punkt 2.2.3 gjelder reduksjon av arbeidsavklaringspenger i forhold til antall timer mottakeren kunne ha arbeidet, og punkt 2.2.4 gjelder muligheten til å motta 20 prosent arbeidsavklaringspenger i slutten av stønadsperioden.

2.2.2 Kravet om 50 prosent nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent.

Begrunnelsen for å ha et relativt høyt minstekrav til nedsatt arbeidsevne i de helserelaterte trygdeordningene har vært frykt for økt tilgang og økte utgifter. Et lavere inngangskrav for rett til arbeidsavklaringspenger kan føre til en økning i antall mottakere av ytelsen. Kompensasjonsgraden ved en lav gradering vil bli svært høy, og de økonomiske insentivene for å gå tilbake til fullt arbeid blir svake. Figur 2.1 illustrerer at kompensasjonsgraden etter skatt for en med tidligere inntekt tilsvarende 3,5 G (324 016 kroner per 1. mai 2016) som mottar 40 prosent arbeidsavklaringspenger og arbeider 60 prosent, ligger på rundt 90 prosent. For en som mottar 20 prosent arbeidsavklaringspenger ligger kompensasjonsgraden etter skatt på nærmere 100 prosent. Kompensasjonsgraden på disse nivåene kan tilsi at verdien av fritid for mange kan veie tyngre enn det å forsøke å komme tilbake i jobb.

Figur 2.1 Kompensasjonsgrad etter skatt ved overgang fra trygd til arbeid. Enslig uten barn.



Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

Evalueringen fra Sintef¹² og statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at inngangsvilkåret for arbeidsavklaringspenger er mildere enn for de tidligere tre ordningene – inngangsdøren er blitt bredere. Departementet foreslår å opprettholde kravet om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne for rett til arbeidsavklaringspenger. Vi viser også her til avsnitt 2.1 der departementet foreslår at det presiseres i loven at sykdommen skal være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, slik at ytelsen ikke innvilges der den nedsatte arbeidsevnen klart skyldes andre årsaker enn de rent helsemessige. I sum vil disse endringene innebære at terskelen for å komme inn i ordningen blir høyere.

2.2.3 Reduksjon mot tiden stønadsmottakeren kunne ha vært i arbeid

Arbeidsavklaringspenger reduseres mot antall timer mottakeren er i arbeid. Reduksjonen skjer på bakgrunn av opplysninger fra stønadsmottakeren på meldekortet som leveres hver 14. dag.

Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt. Det er ikke bare det faktiske antall timer som det skal tas hensyn til, men også medlemmets muligheter for arbeid og inntekt. Ved vurdering av nedsatt arbeidsevne skal det legges vekt på helse, det vil si helsens betydning for evnen til å utføre inntektsgivende arbeid. Det skal videre legges vekt på blant annet alder, evne, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på hjemstedet og på andre steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid. Legeerklæringen skal gi en beskrivelse av hvilke konsekvenser sykdommen har for funksjons- og arbeidsevnen. Beskrivelsen av funksjonsevnen skal gi etaten et grunnlag for å vurdere medlemmets evne til å mestre krav i arbeidslivet.

Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at arbeidsavklaringspenger i liten grad blir redusert mot timer som mottakeren ikke arbeider, men som han eller hun kunne arbeidet. Departementet har vurdert om andelen med gradert ytelse kan økes ved å fastsette i hvor stor grad arbeidsevnen er redusert ("uføregrad") ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger, tilsvarende det som gjelder ved innvilgelse av uføretrygd.

Det er et vilkår for uføretrygd at inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Det er videre et krav om at medlemmet har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen. Medlemmet må også som hovedregel ha gjennomført eller forsøkt å gjennomføre individuelle og hensiktsmessige arbeidsrettede tiltak. Dette betyr at all avklaring må være gjennomført og avsluttet før uføretrygd kan innvilges. Det er nettopp under oppfølgingen med behandling og tiltak i perioden på arbeidsavklaringspenger at avklaringen av i hvor stor grad inntektsevnen er nedsatt skjer. I tillegg vil endringer i arbeidsevnen underveis i stønadsløpet kreve at stønadsmottakeren må sette fram krav om høyere grad dersom arbeidsevnen forverres, eller at Arbeids- og velferdsetaten må fatte vedtak om lavere grad

¹² Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) "Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?". Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

ved økt arbeidsinnsats. Videre må det fattes vedtak om fulle arbeidsavklaringspenger i perioder der mottakeren gjennomfører tiltak som krever deltakelse på fulltid. Dersom det skal settes en fast grad på samme måte som for uføretrygd, vil det bidra til å øke etatens ressursbruk utelukkende knyttet til å fatte vedtak, med eventuelt en etterfølgende klage- og ankebehandling. Det er på denne bakgrunn ikke hensiktsmessig at det skal settes en fast "uføregrad" ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger.

Departementet foreslår imidlertid en språklig justering i lovbestemmelsen (inkludert overskriften), slik at det kommer klarere fram at arbeidsavklaringspenger ikke bare skal reduseres mot arbeidet tid, men også mot timer medlemmet kunne ha arbeidet.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-23.

2.2.4 Utvidelse av perioden med gradering ned mot 20 prosent

Mottakeren av arbeidsavklaringspenger kan arbeide inntil 60 prosent uten at ytelsen faller bort. For å understøtte overgangen til arbeid er det mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste seks månedene av stønadsløpet. Muligheten til å arbeide 80 prosent gjelder én gang i stønadsperioden, og dette skal være godkjent i aktivitetsplanen. Etter endt periode skal stønadsmottakeren være i stand til å arbeide i full stilling.

Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten og mottakere av ytelsen tyder på at grensen på 60 prosent innebærer at enkelte lar være å øke arbeidsinnsatsen, selv om de i utgangspunktet kan arbeide mer. Tilbakemeldinger viser også at det ofte vil være vanskelig både for etaten og stønadsmottakeren å vite når det er seks måneder igjen av stønadsperioden. Det er ikke uvanlig at det viser seg at mottakeren har behov for mer oppfølging for å komme fullt tilbake i jobb, og at seks måneder for kort tid. Dersom mottakeren og/eller etaten er i tvil om seks måneder er tilstrekkelig tid for å komme tilbake i arbeid, vil mottakeren kunne vegre seg for å øke arbeidsinnsatsen opp mot 80 prosent. Dette vil i så fall innebære at personen mottar en høyere ytelse enn det den reelle arbeidsevnen skulle tilsi.

Dersom det legges til rette for at mottakeren kan arbeide noe mer uten at ytelsen faller bort, vil det kunne styrke arbeidsinnsatsen i ordningen. Departementet ønsker å legge til rette for en mer gradvis tilbakeføring til arbeidslivet, og foreslår at det skal være mulig å arbeide inntil 80 prosent de siste *tolv* månedene av stønadsløpet. Denne perioden kan benyttes i en opptrappingsfase ved å øke arbeidsinnsatsen gradvis. Det legges dermed til rette for å kunne arbeide for eksempel 65 prosent de første tre månedene av denne tolv månedersperioden, 70 prosent de neste tre, deretter 75 prosent i tre måneder og så 80 prosent de siste tre månedene. Dersom arbeidsforsøket ikke fører fram, og medlemmet har behov for ytterligere behandling, tiltak eller oppfølging, kan han eller hun ha rett til arbeidsavklaringspenger så langt arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent.

I dag kan det ikke gis mer enn én periode med arbeidsavklaringspenger samtidig med arbeid i inntil 80 prosent i løpet av en stønadsperiode. Departementet foreslår å videreføre dette kravet i lovbestemmelsen.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-23.

2.3 Varighet

2.3.1 Gjeldende rett

Stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger fastsettes etter en individuell vurdering, men innenfor en ramme på maksimalt fire år. Ved særlige tilfeller kan perioden forlenges utover fire år. Dette gjelder dersom mottakeren på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og etter en ny arbeidsevnevurdering fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid.

Vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for inntil ett år om gangen.¹³

I punkt 2.3.2 vurderer departementet bestemmelsen om maksimal varighet, og i 2.3.3 drøftes innstramminger i bestemmelsen som gir adgang til å gi unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på fire alternative modeller for maksimal varighet og unntak. Det vises til departementets forslag og skisserte modellalternativene i 2.3.4. Vurderingene i 2.3.1-2.3.3 må følgelig ses i sammenheng med modellforslagene i punkt 2.3.4.

2.3.2 Maksimal varighet

Målet med innføringen av arbeidsavklaringspenger var å legge til rette for å sette i gang nødvendige arbeidsrettede tiltak så tidlig som mulig i sykepengeperioden, å legge bedre til rette for å kombinere arbeidsrettede tiltak og medisinsk behandling og å vri ressursbruken fra ytelsesforvaltning til oppfølging. Dette tilsa et kortere stønadsløp på arbeidsavklaringspenger enn på de tre tidligere ytelsene. Målet er at perioden med arbeidsavklaringspenger ikke skal være lengre enn det som er nødvendig for å få stønadsmottakeren i eller tilbake til arbeid, eller å få avklart at vilkårene for å få uføretrygd er oppfylt. Perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger, skal være tidsbegrenset. I lovforslaget i Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) er det gitt følgende begrunnelse for varighetsbegrensningen på fire år:

"En for lang ytre varighet vil kunne bidra til at personer går lenger enn strengt tatt nødvendig på midlertidige trygdeytelser. En for kort ytre [maksimal] varighet vil derimot kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på uførepensjon eller økonomisk sosialhjelp. Det er derfor viktig at varighetsbestemmelsen utformes slik at den avveier de ulike forholdene på en god måte. Departementet har veid disse hensynene mot hverandre og foreslår at den ytre varigheten settes til fire år."

Noen stønadsmottakere trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i en kortere periode før det er aktuelt å forsøke seg i arbeidslivet eller gå tilbake i arbeid. Andre mottakere vil ha behov for mer omfattende og langvarig bistand.

Det er flere argumenter som taler for å ha en begrensning i maksimal stønadsperiode. Det gir et signal til både Arbeids- og velferdsetaten og stønadsmottakeren om at en må ha et

¹³ Forskrift av 10. februar 2010 nr. 52 om arbeidsavklaringspenger § 3.

fokus på å finne hensiktsmessige tiltak for å nå målet om å komme i eller tilbake til arbeid. Videre vil en varighetsbegrensning kunne øke motivasjonen både for stønadsmottakeren og etaten til å komme i gang med et aktivitetsrettet løp, og kanskje spesielt i de tilfellene der det er aktuelt å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettede tiltak.

På den andre siden vil det være enkelte mottakere som har behov for langvarig behandling før arbeidsrettet aktivitet lar seg gjennomføre. I slike tilfeller vil sannsynligvis ikke langvarige tiltak være aktuelle fordi samlet stønadsperiode vil overstige gitt varighetsbegrensning. Det vil for eksempel være tilfellet med opplæringstiltaket. Hvor lenge arbeidsavklaringspenger kan ytes, vil derfor kunne ha betydning for hvilke tiltak stønadsmottakeren kan tildeles.

Å tidsbegrense arbeidsavklaringspengene til tre år, vil ikke berøre opplæringstiltakets varighet eller øvrige vilkår som er knyttet til dette tiltaket hjemlet i arbeidsmarkedsloven med tilhørende forskrifter. Et opplæringstiltak kan gis som kortvarige arbeidsrettede kurs, yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse eller ordinær utdanning. Opplæringstiltak i form av utdanning kan ha en varighet på inntil tre år. Stønad til opplæringstiltak kan kombineres med en inntektssikring, som arbeidsavklaringspenger. Det er i dag vanlig med ett år med egenfinansiering.

Dersom maksimalperioden for arbeidsavklaringspenger begrenses til tre år, vil inntektssikringen fra folketrygden under utdanningstiltaket bli begrenset, slik at perioden med egenfinansiering blir lengre.

Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at gjeldende egenfinansieringsperiode er utfordrende for mange, og ofte ikke mulig. Samtidig må alle andre studenter regne med å egenfinansiere egen utdanning, for eksempel gjennom lån fra Stantes lånekasse. Slik departementet ser det, blir det derfor en avveining mellom hva en student uten ytelser fra folketrygden må regne med å ta opp i lån sammenlignet med en student med arbeidsavklaringspenger, der et opplæringstiltak er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig for å komme seg i eller tilbake til arbeid igjen.

Departementet mener at det for mottakere av arbeidsavklaringspenger også er rimelig å kreve en viss periode med egenfinansiering. Imidlertid forslås det visse unntak fra maksimal varighet i punkt 2.3.3, der det blant annet tas hensyn til behovet for å kunne fullføre opplæringstiltaket.

Det kan videre stilles spørsmål ved om en maksimalgrense kan virke normgivende. Departementet vil imidlertid vektlegge at en begrensning i maksimal varighet understreker at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse, og det er også dokumentert at overgangen til arbeid eller andre trygdeytelser øker mot slutten av en stønadsperiode.

Varighetsbestemmelsene påvirker i stor grad overgangen til arbeid. Kann m.fl.¹⁴ finner at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markert når den maksimale varigheten nærmer seg. Vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for ett år av gangen.

Sannsynligheten for overgang til arbeid øker når en nærmer seg utløpet av vedtaksperioden. Kontakt mellom Arbeids- og velferdsetaten og mottaker, samt at vedtaket gjelder for ett år, vil kunne generere økt jobbsøking rundt disse stoppunktene.

Kann m.fl.¹⁵ finner videre at personer med psykiske lidelser og personer med tidligere lav inntekt har lavere sannsynlighet for overgang til arbeid sammenlignet med andre mottakere av arbeidsavklaringspenger. De som mottok sykepenger forut for arbeidsavklaringspenger har vesentlig høyere sannsynlighet for å komme i arbeid i forhold til de som ikke kommer fra sykepenger. Dette kan sannsynligvis forklares med at denne gruppen har en sterkere arbeidsmarkedstilknytning. Situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet ser også ut til å ha betydning. Jo høyere arbeidsledigheten i kommunen er, desto lavere er sannsynligheten for overgang til arbeid. Det bekrefter at det vil være vanskeligere for alle å finne arbeid når arbeidsledigheten er høy, særlig for medlemmer med dårlig helse.

Av alle som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i mars 2016, hadde 19 prosent mottatt ytelsen lenger enn fire år. Av dem som hadde mottatt ytelsen lenger enn fem år, hadde 62 prosent fått ytelsen konvertert fra en av de tre tidligere ytelsene.

Kann og Kristoffersen¹⁶ sammenligner arbeidsavklaringspenger med de tre tidligere ytelsene blant annet med henblikk på varighet på stønadsmottak. Tallgrunnlaget er perioden fra 1992–2015 (1. halvår). For lengre stønadsmottak er grunnlaget relativt begrenset fordi at arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010. Hovedbildet er imidlertid at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke er redusert sammenlignet med de tre tidligere ytelsene. Forfatterne peker på to forhold som påvirker avgangen fra arbeidsavklaringspenger. Det første er utviklingen på arbeidsmarkedet som er konjunkturavhengig, og det andre er antall som får innvilget uføretrygd som igjen kan påvirkes av regelverksendringer og saksbehandlingspraksis i Arbeids- og velferdsetaten.

Sintef¹⁷ konkluderer med at mange går for lenge på arbeidsavklaringspenger fordi Arbeids- og velferdsetaten ikke har kapasitet til å følge dem opp tettere. Dette kan tyde på at fireårsperioden ikke blir brukt godt nok. Lengden på stønadsperioden og innholdet i stønadsløpet henger tett sammen, herunder hvilken arbeidsrettet bistand/behandling en

¹⁴ Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen, *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*, Arbeid og velferd nr. 2 2016

¹⁵ Se fotnote 13

¹⁶ Kann, Inger Cathrine og Per Kristoffersen, *Arbeidsavklaringspenger – helt forskjellig fra forløperne*, Arbeid og velferd nr. 3 2015.

¹⁷ Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

får, ventetider og ikke minst samhandlingen med andre aktører (lege, behandler, arbeidsgiver, tiltaksarrangør med videre).

Praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak på arbeidsavklaringspenger er forholdsvis liberal. Tallene viser at det særlig er de unge som fortsetter å motta ytelsen lenger enn fire år, og at overgangen til arbeid blant dem er lav. Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, og departementet har begrenset empiri for å vurdere maksimal varighet. Det er imidlertid et mål å legge bedre til rette for at flere kan få muligheten til å komme ut i et arbeidsforhold på et tidligere tidspunkt. Dette taler for å vurdere regelendringer som kan bidra til at mottakere av arbeidsavklaringspenger får arbeidsrettet oppfølging som igangsettes tidligere enn i dag.

En innstramming i varigheten vil legge press på både Arbeids- og velferdsetaten og stønadsmottakeren om å benytte den ordinære stønadperioden mest mulig aktivt. Departementet vurderer å foreslå en innstramming i den maksimale varigheten til tre år, se konkrete forslag i punkt 2.3.4. For å understøtte effekten av en eventuell innstramming i varighet, vil det blant annet være hensiktsmessig med hyppigere oppfølging av mottakerne, bedre kontakt med arbeidsgiverne og bedre samhandling med helsetjenesten. Det vil også fordre at etaten har rammer til å gi et arbeidsrettet tilbud og ikke minst tilgang til medisinsk behandling for dem som trenger det. En kortere periode vil kunne ha betydning for hvilke tiltak som kan tilbys, herunder opplæringsstiltak som normalt har en varighet på tre år.

Det er viktig å understreke at det er stor bredde i utfordringene for dem som mottar arbeidsavklaringspenger, både av helsemessig og annen karakter. Det er ikke ønskelig å ha en varighet som er så kort at mottakerne ikke får gjennomført hensiktsmessige tiltak, som også i neste omgang er et vilkår for å vurdere rett til uføretrygd.

Spørsmålet om varighet må også vurderes ut fra mulige effekter på tilgangen til uføretrygd. Hvis varigheten på perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger blir for kort, kan dette føre til økt tilgang til, og press på, uføretrygden. Dersom maksimal varighet er nådd, samtidig som sykdommen fortsatt medfører nedsatt arbeidsevne, vil de fleste sannsynligvis få innvilget uføretrygd. Å ha så strenge varighetsbegrensninger at det gir press på og økning i varig uføretrygd vil ikke være noen god løsning verken fra den enkeltes eller fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Det vises til departementets forslag i punkt 2.3.4.

2.3.3 Unntak fra maksimal varighet

Erfaringer med eksisterende regelverk og praksis viser at unntaksbestemmelsen brukes ofte, og at de årlige vedtakene i praksis ikke er reelle stoppunkter. Det foreligger også dokumentasjon som viser at mange mottakere av arbeidsavklaringspenger ikke får den oppfølgingen de har krav på, og at mange først kommer i gang med arbeidsrettet aktivitet et stykke ut i stønadsløpet. Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at unntaksbestemmelsen med tilhørende forskrift er vanskelig å praktisere.

En for vid forståelse av begrepet "særlige tilfeller" vil kunne medføre en utvanning av den fastsatte hovedregelen for maksimal varighet og vil kunne gi signaler i strid med at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse. Det vil også kunne fungere som en slags hvilepute når det gjelder å starte arbeidsrettet aktivitet på et så tidlig tidspunkt som mulig. For stønadsmottakeren vil det kunne gi et signal om videre inntektssikring også ved utløpet av stønadsperioden.

Siden unntaksbestemmelsen er skjønnsmessig utformet, ønsker departementet å synliggjøre unntaket bedre i loven og tydeliggjøre hvilke grupper eller tilfeller som bør omfattes av unntaket. Dette vil sikre en større grad av likebehandling og sikre en strengere praktisering i saker hvor ytelsen forlenges. Departementet mener at dette er nødvendig for å underbygge hovedregelen om maksimal varighet.

Det er som nevnt ikke fastsatt en absolutt tidsramme for forlengelsesvedtaket, men ifølge forarbeidene skal forlengelsen være "begrenset". Den omfattende bruken av unntaksbestemmelsen taler for å klargjøre praksis og videre å vurdere om unntaksbestemmelsen bør tidsbegrenses. Dette vil gi en fordel i form av kortere løp, da det legger press på Arbeids- og velferdsetaten og mottakeren om å benytte tiden godt.

For å stramme inn på vilkårene for unntak fra maksimal varighet foreslår departementet at en forlengelse av arbeidsavklaringspenger bare kan gis dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at stønadsmottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og at

- a. mottakeren først etter langvarig medisinsk utredning har begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller at
- b. mottakeren har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

Departementet foreslår også at det skal gis unntak dersom en deltaker på opplæringstiltak ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år på grunn av helsemessige problemer og er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig for den som gjelder for andre. Departementet gjør oppmerksom på at det ikke kan gis arbeidsavklaringspenger utover den perioden det kan gis opplæringstiltak for, se tiltaksforskriften § 7-4 fjerde ledd.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene til innstramming i unntaksbestemmelsen. Det vises videre til departementets forslag i punkt 2.3.4.

2.3.4 Forslag til modeller

Departementet viser til vurderingene over, som understøtter behovet for å skjerpe inn varigheten på perioden en kan motta arbeidsavklaringspenger i, samt vilkårene for å få unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på fire alternative modeller. Tre av modellene innebærer at maksimal varighet reduseres fra fire til tre år, og tre av modellene innebærer perioden med arbeidsavklaringspenger utover maksimal varighet begrenses til to år (unntaket).

Alle modellene innebærer en innstramming i vilkårene for å få unntak i tråd med forslagene under punkt 2.3.3.

1. Maksimal varighet på fire år. Tidsbegrense unntak til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
2. Maksimal varighet på tre år. Ikke tidsbegrense unntaket, men stramme inn på vilkårene for unntak.
3. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt to år og stramme inn på vilkårene for unntak.
4. Maksimal varighet på tre år. Tidsbegrense unntaket til maksimalt ett år og stramme inn på vilkårene for unntak.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-12.

2.4 Arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid

2.4.1 Gjeldende rett

En mottaker som etter nødvendig og hensiktsmessig behandling og/eller arbeidsrettet tiltak ikke lenger har nedsatt arbeidsevne, fyller i utgangspunktet ikke hovedvilkåret for rett til arbeidsavklaringspenger.

Dersom mottakeren ikke har et arbeidsforhold fra før, kan det imidlertid ta noe tid før hun eller han kan forsørge seg selv ved arbeidsinntekt. De fleste som har mottatt arbeidsavklaringspenger vil som regel ikke ha rett til dagpenger fordi de ikke fyller kravene til tidligere arbeidsinntekt. Det er derfor adgang til å få arbeidsavklaringspenger i inntil tre måneder etter at medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, se § 11-14. Det er et vilkår at stønadsmottakeren er registrert som reell arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten og overholder meldeplikten. En rekke av vilkårene for dagpenger gjelder tilsvarende for medlemmet som mottar arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen.

2.4.2 Vurdering og forslag

Sintef¹⁸ peker på at det er vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten å stanse arbeidsavklaringspenger dersom stønadsmottakeren ikke har et arbeid eller annen inntekt, og at mange derfor blir gående på arbeidsavklaringspenger selv om de er avklart mot arbeid. Tre måneder er ofte ikke lang nok tid til å skaffe seg arbeid. Dersom det eneste inntektsalternativet etter at mottakeren har vært avklart for arbeid i tre måneder er økonomisk sosialhjelp, er det mange veiledere som heller lar være å avslutte arbeidsavklaringspengene av hensyn til mottakeren. Dette innebærer at noen saker

¹⁸ Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering.

avsluttes, mens andre medlemmer blir værende i ordningen selv om de strengt tatt er avklart for arbeid. Det blir ifølge rapporten opp til den enkelte veileders skjønn.

Fram til 2004 kunne attføringspenger i ventetid på høvelig arbeid ytes i opptil tolv måneder. Fra 2004 ble perioden redusert til seks måneder, og fra 2008 ble den ytterligere redusert til tre måneder. Reduksjonen skulle bidra til at mottakere som hadde gjennomført yrkesrettet attføring, skulle komme raskere tilbake i arbeid. I høringsnotatet om arbeidsavklaringspenger som ble sendt på høring 11. desember 2007, ble det foreslått en periode på tre måneder. Flere av høringsinstansene mente da at den foreslåtte perioden var for kort, herunder Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) at perioden skulle settes til tre måneder. Flertallet i Arbeids- og sosialkomiteen støttet forslaget, men understreket at det var viktig med nær oppfølging før utløpet av perioden.

Rapporten fra Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsrettet rehabilitering viser at reduksjonen i perioden trolig ikke fullt ut har gitt den forventede innsparingen fordi mottakerne i noen grad blir gående på arbeidsavklaringspenger selv om de er avklart mot arbeid. Departementet ønsker på denne bakgrunn å utvide perioden med arbeidsavklaringspenger mens medlemmet søker arbeid.

Departementet understreker at det er et vilkår for arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid at mottakeren er aktiv arbeidssøker. Mottakeren plikter å ta høvelig arbeid og tiltak som han eller hun blir tilbudt. Ytelsen stanses dersom mottakeren uten rimelig grunn unnlater å gjennomføre avtalt jobbsøkeraktivitet. Bestemmelsen om tidsbegrenset bortfall av stønaden for arbeidssøkere som mottar dagpenger ved unnløst av gjennomføring av pålagt aktivitet, skal gjelde tilsvarende for mottakere av arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. Dette vil innebære at arbeidsavklaringspengene kan falle bort i fire til seks måneder, avhengig av type forhold. Departementet ønsker med dette å likebehandle arbeidssøkende som mottar dagpenger med arbeidssøkende som mottar arbeidsavklaringspenger.

Departementet foreslår at perioden utvides fra tre måneder til *inntil* seks måneder. Hvor mye perioden skal utvides, må ses i sammenheng med eventuelt forslag til endring i maksimalperioden, se avsnitt 2.3. Det må videre legges økt vekt på at mottakerne ikke skal bli gående på "ordinære" arbeidsavklaringspenger i en lengre periode enn nødvendig før de blir overført til arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. Departementet vil følge praktiseringen av regelverket på dette punktet tett.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-17.

Departementet gjør oppmerksom på at den språklige utformingen av bestemmelsen i stor grad er endret som følge av klarspråksprosjektet for lovtekster, se punkt 4.5.7.

2.5 Oppfølging

2.5.1 Gjeldende rett

Vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for inntil ett år om gangen¹⁹. Formålet med Arbeids- og velferdsetatens oppfølging skal være å sikre at mottakeren får nødvendig bistand og oppfølging for å komme i arbeid, å kontrollere at mottakeren følger opp sine forpliktelser, og å vurdere om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt. Det framgår av folketrygdloven § 11-11 at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging fra etaten, og at det i forbindelse med innvilgelse av arbeidsavklaringspenger skal avtales individuelle oppfølgingstidspunkter. Det er fastsatt i forskrift at det skal være minst ett oppfølgingstidspunkt mellom veilederen og stønadsmottakeren i året²⁰.

I forbindelse med den individuelle oppfølgingen skal Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med mottakeren gå gjennom status i saken for å sikre at den aktiviteten som er fastsatt, fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for at mottakeren skal kunne komme i arbeid. Det er ikke stilt krav i loven om at etaten og mottakeren må møtes fysisk, slik at oppfølgingen også kan skje per telefon. Selve gjennomføringen og hyppigheten vil avhenge av mottakerens helse og øvrige forutsetninger, og av hvilken bistand stønadsmottakeren skal ha.

Tidspunktet for oppfølgingen vil avhenge av milepælene i oppfølgingsplanen, den enkelte mottakerens helseutvikling og behov og tidspunkt for revurdering av ytelsen. Oppfølging vil kunne skje i forbindelse med start eller avslutning av skole, tiltak eller arbeidspraksis. Om det skal fastsettes flere oppfølgingstidspunkter, vil være avhengig av behovet og ressursene på NAV- kontoret med videre. Etaten skal sammen med mottakeren vurdere om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt, og om mottakeren har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid

2.5.2 Mer målrettet oppfølging

Mottakere av arbeidsavklaringspenger skal ha jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten²¹. Departementet har dokumentasjon som viser at mange mottakere av arbeidsavklaringspenger ikke får den oppfølgingen de har krav på, jf. bl.a. Sintef²² og Riksrevisjonens revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for 2014. Det kan reises spørsmål ved om jevnlig oppfølging forstås som oppfølging én gang årlig i tråd med det forskriftsfestede kravet.

¹⁹ Forskrift av 10. februar 2010 nr. 52 om arbeidsavklaringspenger § 3

²⁰ Forskrift av 10. februar 2010 nr. 52 om arbeidsavklaringspenger § 4

²¹ Folketrygdloven § 11-11

²² Roland, Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?* Sintef og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering

I tråd med at det er store variasjoner i bistands- og oppfølgingsbehovet til mottakerne av arbeidsavklaringspenger, og av hensyn til effektiv bruk av etatens oppfølgingsressurser, vil departementet gjøre oppfølgingen mer målrettet. Dette gjøres ved å fastsette mer hensiktsmessige oppfølgingspunkter. Departementet ønsker ikke å måle Arbeids- og velferdsetaten på hvilke aktiviteter som er gjennomført, men å vri fokuset til målrettet oppfølging av den enkelte stønadsmottakers behov for bistand til å komme i arbeid.

Det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen av ytelsen. Departementet foreslår dessuten at mottakeren skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. For å sikre et minimum av oppfølging vil departementet stille krav om at det ikke skal gå mer enn tolv måneder mellom hvert oppfølgingspunkt.

Forslaget bygger opp under regjeringens mål om å styrke den arbeidsrettede oppfølgingen og gi NAV-kontorene mer myndighet og handlefrihet. Departementet legger med dette til grunn at det enkelte NAV-kontoret selv må stå fritt til å gjøre en vurdering av hensiktsmessig omfang av oppfølging i den enkelte saken.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-11.

Prioritering av unge

Ungdom er den gruppen som prioriteres høyest i arbeids- og velferdsforvaltningen, og i Meld. St. nr. 33 (2015–2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet, som ble lagt fram i mai i år, foreslo Regjeringen flere tiltak for å styrke oppfølgingsinnsatsen rettet mot unge. Dagens tre garantiordninger for unge slås sammen til én ordning med styrket ungdomsinnsats der alle i målgruppen skal ha mottatt et tilbud fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller en samarbeidende instans om arbeid, utdanning eller en annen form for aktiv innsats innen en gitt frist. Denne innsatsen kan være arbeidsmarkedstiltak, kombinasjon av arbeidsmarkedstiltak og utdanning, helsemessig behandling eller annen målrettet oppfølging med sikte på overgang til arbeid eller utdanning. En slik innretning vil sikre tidlig innsats for unge som har behov for bistand, og gi NAV-veilederen frihet til å tilpasse tilbudet etter den enkeltes behov og muligheter lokalt. Det vil bli arbeidet videre med konkretiseringen av innhold og omfang av en slik ny innsats for unge.

Regjeringen varslet videre at det vil gjennomføres forsøk hvor unge med nedsatt arbeidsevne skal få en tettere og mer tilpasset oppfølging fra NAV-kontoret, og hvor kommunene også utenfor rammen av NAV-kontoret samtidig får et større ansvar for å bistå i oppfølgingen. Forsøket innebærer styrket oppfølging, videreutvikling av tiltak og økt handlingsrom for NAV-kontoret. Målet med forsøket er å redusere antallet unge ytelsesmottakere og få flere over i utdanning og arbeid på hel- eller deltid. Unge som målgruppe avgrenses til dem under 25 år. Forsøket skal gi NAV-kontoret større frihet til å utvikle sitt eget tiltaksapparat ut fra brukergruppens sammensetning, behov og situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet. I forsøket vil det være mulig å teste om økte forpliktelser for kommunen og større handlingsrom for NAV-kontoret gir unge stønadsmottakere en bedre samordning og integrering av tjenestene og en tettere oppfølging enn de får i dag.

2.6 Karensperiode før en ny periode med arbeidsavklaringspenger

2.6.1 Gjeldende rett

Det må settes fram et nytt krav dersom saken er avsluttet med endelig avslag, medlemmet er ferdig avklart eller har fått innvilget arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid. I folketrygdloven § 11-20 er det lovfestet i hvilke situasjoner medlemmet må sette fram et nytt krav om arbeidsavklaringspenger. Ytelsen kan vurderes på nytt når den har vært stanset i mer enn 52 uker. Med stans menes at det ikke har vært foretatt utbetaling av pengene i de siste 52 ukene. Settes det fram et nytt krav etter dette tidspunktet, må alle vilkårene vurderes, og det kan eventuelt innvilges en ny fireårsperiode med arbeidsavklaringspenger.

Dersom arbeidsavklaringspengene stanses, har medlemmet muligheten til å fortsette den samme perioden med arbeidsavklaringspengeperioden på et senere tidspunkt, men dersom det benyttes en avslagshjemmel, må medlemmet søke om arbeidsavklaringspenger på nytt. Dette innebærer at hvis medlemmet har fått et avslagsvedtak på arbeidsavklaringspenger på grunn av mange brudd på aktivitetsplikten, får han eller hun muligheten til å søke på nytt. Et medlem som har fått stans på grunn av ett brudd på aktivitetsplikten, får ikke den tilsvarende muligheten, men må isteden fortsette i den samme vedtaksperioden som stansvedtaket ble tatt ut fra.

Medlemmer som har mottatt foreldrepenger, kan gjenoppta den arbeidsrettede aktiviteten uten at det må settes fram et nytt krav, forutsatt at arbeidsavklaringspengene ikke har vært stanset i mer enn 52 uker. Mottakere av arbeidsavklaringspenger som får barn vil gå over på foreldrepenger i forbindelse med fødselen. Når de er ferdige med foreldrepermisjonen, skal de igjen ha arbeidsavklaringspenger. Etter gjeldende regler vil imidlertid den som har hatt foreldrepermisjon i tolv måneder, fortsette i den opprinnelige fireårsperioden, mens den som hatt permisjon i mer enn tolv måneder (for eksempel 13–14 måneder på grunn av manglende barnehageplass), får ytelsen i inntil fire nye år forutsatt at vilkårene er oppfylt. Det er viktig at mottakerne som går fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger, fanges opp etter endt foreldrepengerperiode, slik at arbeidsrettet aktivitet kan gjenopptas. I dag skjer ikke dette dersom permisjonen har vart mer enn tolv måneder.

2.6.2 Vurderinger og forslag

Det er flere hjemler i lovverket som kan benyttes ved stans eller avslag på arbeidsavklaringspenger, og disse har ulike prosessuelle følger for medlemmets rettigheter. Etaten har derfor ulike virkemidler å reagere med som kan få betydning for om det foreligger rett til en ny periode på arbeidsavklaringspenger eller om medlemmet må fortsette i den samme perioden som først ble innvilget. Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten kan tyde på at det er ulik praktisering og at etaten oftere vil fatte avslagsvedtak ved gjentatte brudd på aktivitetsplikten enn ved ett brudd. Det kan virke urimelig at et medlem som har gjentatte aktivitetsbrudd belønnes med muligheten til å gå inn i en ny fireårsperiode, mens en annen person som bare har hatt ett brudd får tilbake

arbeidsavklaringspenger med den opprinnelige perioden når han eller hun gjenopptar aktiviteten.

Bruken av begrepene "opphør", "stans" og "avslag" framgår av lovverket og av rundskrivene, som Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å utarbeide. Departementet foreslår i ny § 11-30 noen språklige presiseringer for å sikre likere praktiseringen av lovens ordlyd. Det er dessuten vurdert endringer i gjeldende § 11-20, slik at det kommer tydeligere fram i hvilke situasjoner medlemmet kan fortsette i den opprinnelige fireårsperioden, og når han eller hun kan ha rett til en ny fireårsperiode. Sistnevnte mulighet skal være snevrere enn førstnevnte. Det må i så fall tas stilling til hvilke kriterier som skal kunne gi grunnlag for en ny periode. Skal det for eksempel være krav om en ny sykdom for å ha rett til en ny periode, og hvor går grensen mellom den samme og en ny sykdom? Et spørsmål er også hvor grensen for brudd på aktivitetsplikten, som kan føre til opphør eller stans i utbetalingen, går. Departementet har kommet til at slike vurderinger er krevende å lovregulere.

Departementet mener likevel det er behov for å foreta noen materielle endringer i bestemmelsen, og foreslår å innføre en karenstid før rett til en ny periode med arbeidsavklaringspenger. Dette vil være en egnet måte å sikre likebehandling på. Det vil også tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger skal være en tidsbegrenset inntektssikring.

Departementet foreslår at dersom arbeidsavklaringspenger har vært stanset i mer enn 52 uker, skal det settes fram et nytt krav. Dette gjelder uavhengig av hva som var årsaken til at ytelsen i utgangspunktet ikke ble utbetalt.

Når et medlem setter fram et krav om arbeidsavklaringspenger, skal kravet enten innvilges eller avslås. Hvis medlemmet får innvilget arbeidsavklaringspenger, kan et vedtak deretter enten lyde på opphør eller stans, men ikke lenger på avslag. Arbeidsavklaringspengene opphører naturlig når den maksimale stønadperioden er slutt, se forslaget § 11-12 tredje ledd. Forslaget om en karenperiode må også ses i sammenheng med forslaget om å innføre en strammere tidsbegrensning på ordningen.

Arbeidsavklaringspengene opphører også i de tilfellene hvor medlemmet ikke lenger oppfyller vilkårene i §§ 11-5 og 11-6. Dette gjelder for eksempel hvor sykdom ikke lenger er en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, eller hvor medlemmets arbeidsevne fortsatt er nedsatt, men det ikke lenger er behov for behandling eller arbeidsrettet tiltak for å komme i eller tilbake til arbeid. Andre opphørsgrunner er hvor aldersgrensen på 67 år er nådd, medlemskapet i folketrygden er opphørt eller mottakeren er kommet i arbeid.

Arbeidsavklaringspengene stanses når medlemmet oppholder seg i utlandet uten forhåndsgodkjenning, eller når utenlandsoppholdet har vart over fire uker. Arbeidsavklaringspengene stanses også når medlemmet ikke har meldt seg til Arbeids- og velferdsetaten og har fravær fra fastsatt aktivitet. Videre stanses pengene i tiden da medlemmet skal egenfinansiere studiene sine og når medlemmet mottar foreldrepenger eller fulle sykepenger.

En karenperiode på 52 uker er i utgangspunktet ment å gjelde for alle uten unntak. Departementet mener det er tilstrekkelige muligheter i det eksisterende regelverket, som vil kunne dekke opp om det skulle være et behov for inntektssikring også før det er gått 52 uker. Det vises til forslaget i punkt 2.7 om arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger, og de allerede eksisterende mulighetene til å motta arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller i inntil seks måneder – som er selvstendige rettigheter, uavhengig av karenperioden, se lovforslaget § 11-13. Dersom inntektsevnen er varig nedsatt, kan medlemmet ha rett på uføretrygd.

Å innføre en karenperiode på arbeidsavklaringspenger innebærer at alle som tidligere har mottatt arbeidsavklaringspenger, må vente i 52 uker før en eventuell rett til en ny maksimalperiode kan innvilges. Karenperioden innebærer ikke at et medlem som har fått stans i ytelsen på grunn av et mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten må vente i 52 uker før vedkommende kan tre inn i den opprinnelige perioden for å fortsette aktiviteten.

Innenfor en periode med arbeidsavklaringspenger skal mottakeren ha vært til behandling, deltatt i et arbeidsrettet tiltak eller fått annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Før perioden avsluttes, skal medlemmet avklares mot veien videre. Tiden på arbeidsavklaringspenger skal brukes aktivt for å komme i eller tilbake til arbeid. En annet utfall av avklaringen er at det settes fram krav om uføretrygd, men det er strenge vilkår for å få innvilget denne. Det kreves blant annet å ha gjennomført hensiktsmessig medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak, og som oftest vil dette skje i tiden på arbeidsavklaringspenger. Det er imidlertid ikke slik at alle som har mottatt arbeidsavklaringspenger vil komme seg i arbeid eller ha rett til uføretrygd. Andre alternativer til finansiering av livsoppholdet kan da være familien, lån, opptak i kvalifiseringsprogrammet eller økonomisk stønad til livsopphold, men målet med ordningen er tilbakeføring til arbeid.

Dersom varigheten på ordningen strammes inn samtidig som det innføres en karenstid, kan det føre til at flere blir avklart mot arbeid på et tidligere tidspunkt enn i dag. På den andre siden kan det også føre til at flere blir raskere avklart mot uføretrygd. Hva som skjer når medlemmet skal avklares etter en periode på arbeidsavklaringspenger, vil avhenge av hva som skjer i tiden på arbeidsavklaringspenger, hvilke tiltak som iverksettes, og ventetiden før aktiviteten starter. Medlemmets helsesituasjon vil dessuten være en faktor av betydning for hvor lang tid det kan ta før han eller hun eventuelt kommer i arbeid.

Forslaget om karenstid før rett til ny periode vil tydeliggjøre at ordningen er av tidsbegrenset karakter. Etter gjeldende rett er det ingen hjemler som stenger for at en periode på arbeidsavklaringspenger kan avløses av en ny periode, gitt at vilkårene er oppfylt. For at forslaget skal ha den ønskede effekten, at de som har en mulighet til det, blir tilbakeført til arbeid, må tiden på arbeidsavklaringspenger være lang nok til at medlemmet har en reell mulighet til dette med de virkemidlene som ordningen kan tilby.

Departementet mener det er viktig at mottakere som går fra arbeidsavklaringspenger til foreldrepenger, fanges opp etter endt foreldrepengeperiode, slik at den arbeidsrettede aktiviteten kan gjenopptas. Forslaget innebærer at arbeidsavklaringspengene ikke skal

anses for å ha vært stanset i perioder medlemmet mottar foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-30.

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

2.7.1 Gjeldende rett

Dersom nedsettelsen av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er av rent forbigående karakter, vil det ikke være nødvendig å sette i gang med arbeidsrettede tiltak. Det er derfor et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-13 første ledd at nedsettelsen av arbeidsevnen er av en viss varighet²³. Arbeidsavklaringspengene skal derfor forbeholdes mottakere som har mer enn rent forbigående problemer med å komme i arbeid.

En medlem som, etter å ha mottatt sykepenger i ett år, fortsatt er eller igjen blir syk og har behov for en mer kortvarig inntektssikring, kan likevel gis arbeidsavklaringspenger etter nærmere angitte kriterier i inntil seks måneder etter § 11-13 tredje ledd bokstavene a, b og c.

De som har vært yrkesaktive, har mottatt sykepenger i ett år og ved utløpet av sykepengeperioden fortsatt har en nedsatt arbeidsevne som antas å være av rent forbigående karakter, har imidlertid ikke denne adgangen. I slike tilfeller står de yrkesaktive i dag uten hjemmel til å få arbeidsavklaringspenger i en kortvarig periode (inntil seks måneder), selv om de har mottatt sykepenger i ett år.

Før 1. mars 2010 sikret rehabiliteringspenger inntekten til arbeidsuføre etter at retten til sykepenger var utløpt i disse tilfellene. Folketrygdloven § 10-8 tredje ledd bokstav a lød slik:

”a) har mottatt sykepenger fra trygden i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de siste tre årene (§ 8-12), og fortsatt er arbeidsufør,”

Da arbeidsavklaringspengene ble innført, ble retten til inntektssikring tilsvarende den i tidligere folketrygdloven § 10-8 tredje ledd ved en inkurie ikke videreført.

2.7.2 Vurderinger og forslag

Departementet foreslår at arbeidsavklaringspenger kan innvilges i inntil seks måneder der medlemmet fortsatt har behov for behandling eller rekonvalesens i en kortvarig periode, men der sykepengeretten er i ferd med å gå ut.

Departementet foreslår en ny bokstav d i lovforslaget § 11-13, slik at et medlem som ikke kan utføre arbeid i en kortvarig periode etter sykepengenes utløp, får rett til arbeidsavklaringspenger. Endringen vil omfatte de som før eller ved utgangen av

²³ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) punkt. 4.4.4.4

sykepengeperioden får et behov for fortsatt inntektssikring i en kortvarig periode. Det skal ikke utarbeides en aktivitetsplan i denne perioden, som er tilsvarende som for de andre tilfellene hvor medlemmer ikke har opparbeidet seg rett nye sykepengerettigheter

Departementet har vurdert om det skal være et krav til at pengene skal utbetales sammenhengene eller om perioden skal kunne deles inn i flere korte perioder, som til sammen varer i seks måneder. Etter gjeldende praksis gis arbeidsavklaringspenger i flere korte perioder. Departementet mener det er behovet til medlemmet som skal avgjøre om det er mest hensiktsmessig med en lengre utbetaling eller flere kortvarige, så lenge ikke tiden overstiger seks måneder. Perioden løper fra det tidspunktet pengene utbetales fra.

Etter en periode med utbetaling er det en forutsetningen for å kunne innvilge en ny periode med arbeidsavklaringspenger som etter denne bestemmelsen, at medlemmet har mottatt ordinære arbeidsavklaringspenger og blitt ferdig avklart, eller har mottatt sykepenger i en ny periode. Arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kan utbetales selv om medlemmet har brukt opp den maksimale stønadperioden.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-13.

2.8 Opptjening til sykepenger – forholdet til foreldrepenger

2.8.1 Gjeldende rett

For rett til sykepenger kreves minst fire ukers yrkesaktivitet. Likestilt med forutgående arbeid er dagpenger, sykepenger, pleiepenger og foreldrepenger. Arbeidsavklaringspenger gir ikke opptjening til sykepenger.

Rett til foreldrepenger tjenes opp gjennom yrkesaktivitet. Likestilt med yrkesaktivitet var tidsrom da det ble gitt bestemte ytelser til livsopphold i form av dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdloven kapittel 4, sykepenger etter kapittel 8, stønad ved barns sykdom etter kapittel 9 og enten foreldrepenger eller svangerskapspenger. Mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad opptjente imidlertid ikke rett til foreldrepenger. Arbeidsavklaringspenger blir skattemessig behandlet som lønns- og pensjonsgivende inntekt. Likestillings- og familiepolitiske hensyn tilsa at perioder med arbeidsavklaringspenger skulle gi rett til foreldrepenger på lik linje med perioder med arbeid og perioder med mottak av andre pensjonsgivende ytelser.

Da arbeidsavklaringspenger ble innført, ble folketrygdloven § 14-6 om opptjening av rett til foreldrepenger derfor endret. Det ble tatt inn i bestemmelsens tredje ledd at perioder med mottak av arbeidsavklaringspenger ble likestilt med yrkesaktivitet for opptjening av rett til foreldrepenger. Samtidig ble det bestemt at mottak av arbeidsavklaringspenger ikke skulle likestilles som yrkesaktivitet for rett til sykepenger. Likestillingen av perioder med arbeidsavklaringspenger med arbeid for rett til foreldrepenger innebar imidlertid samtidig en adgang til sykepenger etter å ha mottatt foreldrepenger, hvor sistnevnte var opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger. Det betyr at personer som aldri har vært yrkesaktive, men som har rett til foreldrepenger utelukkende på grunnlag av

arbeidsavklaringspenger, i dag også opparbeider seg rett til sykepenger. Dette var ikke en tilsiktet endring i regelverket.

2.8.2 Vurderinger og forslag

Sykepenger kan gis i inntil ett år i løpet av en treårsperiode. Den som har vært helt arbeidsfør i 26 uker etter at han eller hun sist fikk utbetalt sykepenger, får igjen rett til sykepenger i inntil ett år, jf. folketrygdloven § 8-12 andre ledd. En mottaker av arbeidsavklaringspenger etter sykepengeperioden anses ikke for helt arbeidsfør og opptjener ikke ny rett til sykepenger. Det blir derfor lite rimelig å la disse opptjene ny sykepengerrett utelukkende fordi de får barn og mottar foreldrepenger.

Departementet foreslår derfor at hvis medlemmet har mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger, skal det ikke opptjenes ny rett til sykepenger igjen før personen har vært helt arbeidsfør i 26 uker. Sykepengerrett opparbeides heller ikke hvis medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger (uten forutgående periode med sykepenger) og deretter foreldrepenger.

Arbeidsavklaringspenger vil være rett ytelse. Departementet understreker at retten til foreldrepenger fortsatt skal opparbeides både gjennom yrkesaktivitet og gjennom arbeidsavklaringspenger.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det presiseres at foreldrepenger som er opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger, ikke likestilles med forutgående arbeid ved opptjening av rett til sykepenger ved å innføre et nytt andre punktum i andre ledd i folketrygdloven § 8-2. Dermed blir muligheten til å opptjene rett til sykepenger lik for alle og i tråd med formålet med ytelsen.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 8-2.

2.9 Beregningsgrunnlaget

2.9.1 Gjeldende rett

Arbeidsavklaringspenger tilsvarer 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Dette grunnlaget tilsvarer pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Grunnlaget skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før det samme tidspunktet dersom dette gir et høyere grunnlag. Beregningsgrunnlaget kan maksimalt være seks ganger grunnbeløpet (555 456 kr per 1. mai 2016).

Uføretrygd tilsvarer på samme måte som arbeidsavklaringspenger 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Uføretrygd er en varig ytelse som mottas fram til fylte 67 år. Fra samme tidspunkt gis det i stedet alderspensjon. Beregningsperioden er noe lengre enn for arbeidsavklaringspenger. Uføretrygd beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt de tre beste av de fem siste kalenderårene før uføretidspunktet. Pensjonsgivende inntekt over seks ganger grunnbeløpet i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget.

Selv om både arbeidsavklaringspenger og uføretrygd gis med 66 prosent av grunnlaget, vil det, som det framgår over, være forskjell mellom de to beregningsgrunnlagene. Grunnlaget vil bare kunne være likt når arbeidsavklaringsavklaringspengene fastsettes på grunnlag av de tre siste kalenderårene og uføretrygden senere fastsettes på grunnlag av de samme tre årene. Det går fram av forarbeidene til ny uføretrygd ²⁴at departementet mener det kan være naturlig at beregningsgrunnlaget for uføretrygden tar utgangspunkt i en lengre inntektsperiode enn for arbeidsavklaringspenger, fordi varigheten på ytelsen er lengre. På den andre siden er det en ulempe at systemet blir mer komplekst. Departementet varslet derfor at det vil vurdere om beregningsgrunnlaget for arbeidsavklaringspenger bør legges nærmere opp til den nye uføretrygden.

2.9.2 Departementets vurdering og forslag

Arbeidsavklaringspenger er en midlertidig inntektssikringsordning. Departementet mener derfor at beregningsperioden fortsatt bør være noe kortere enn for uføretrygd.

Taket på seks ganger grunnbeløpet (G) settes på selve beregningsgrunnlaget når det gjelder arbeidsavklaringspenger, mens det settes på hvert kalenderår når det gjelder uføretrygd. Dette betyr at beregningsgrunnlagene for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd vil kunne bli forskjellige selv om det er de samme tre årene som inngår i grunnlagene. Dersom inntekten de tre årene er på 12, 3 og 3 G, vil beregningsgrunnlaget for uføretrygd bli 4 G, mens det for arbeidsavklaringspenger blir 6 G. Etter departementets syn bør beregningsgrunnlaget for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger være likt når det er de samme tre årene som ligger til grunn. Departementet foreslår derfor at taket for den pensjonsgivende inntekten på seks ganger grunnbeløpet settes per kalenderår istedenfor på det samlede grunnlaget.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-19 andre ledd andre punktum.

2.10 Nedre aldersgrense for tilleggsstønader

2.10.1 Gjeldende rett

Det er et vilkår for rett til tilleggsstønader at medlemmet er mellom 16 og 67 år, mens det for rett til arbeidsavklaringspenger er en nedre aldersgrense på 18 år. Inntektssikringen og stønaden kan utbetales uavhengig av hverandre. For rett til tilleggsstønader må arbeidsevnen må være nedsatt i en slik grad at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, det vil si mildere enn kravet for rett til arbeidsavklaringspenger.

Tilleggsstønader skal kompensere for bestemte utgifter som medlemmet har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak. For rett til tilleggsstønader forutsettes det at det pågår et arbeidsrettet tiltak. Et arbeidsrettet tiltak kan være utdanning og arbeidsmarkedstiltak. Se arbeidsmarkedsloven med forskrift om stønader til dekning av

²⁴ Prop. 130 L (2010–2011) Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)

utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) som regulerer stønadsforholdene nærmere.

2.10.2 Departementets vurdering og forslag

Selv om det etter gjeldende rett er adgang til å få dekket tilleggsstønader allerede fra fylte 16 år, var det i 2015 ingen 16- eller 17- åringene som mottok stønadene. Det er Arbeids- og velferdsetatens erfaring at medlemmer ikke deltar på tiltak før fylte 18 år. For rett til arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger er den nedre aldersgrensen 18 år. Departementet foreslår å øke aldersgrensen på tilleggsstønader til 18 år for å harmonisere aldersgrensen på tvers av de ulike ytelsene og stønadene.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11 A-3.

3 Reaksjoner ved brudd på aktivitetspliktene

3.1 Innledning

Det stilles krav om aktivitet og medvirkning til mottakere av flere ytelser fra folketrygden. Dette gjelder både for de inntektssikringsordningene som skal kompensere for tapt inntekt ved sykdom (sykepenger og arbeidsavklaringspenger), kompensasjonsordninger ved arbeidsledighet (dagpenger) og ordninger for enslig mor eller far (overgangsstønad). Det stilles også krav om aktivitet og medvirkning for å motta økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven og for å motta kvalifiseringsstønad. For å underbygge aktivitets- og medvirkningspliktene kan det reageres ved brudd på disse pliktene.

Aktivitets- og medvirkningspliktene og reaksjonene er regulert ulikt på tvers av de ulike ytelsene, og det varierer i hvilken grad de håndheves av Arbeids- og velferdsetaten. På enkelte områder, som sykepengeområdet, har det vært fokus på å foreta en mer konsekvent håndheving av aktivitetsplikten det siste året. Det er likevel grunn til å tro at reaksjonsbestemmelsene i en del sammenhenger benyttes i mindre grad enn regelverket åpner for.

Ekspertgruppen som har gjennomgått arbeids- og velferdsforvaltningen (ekspertgruppen), viser i sin utredning²⁵ til at håndhevelse av aktivitetsplikten på sykepengeområdet har hatt positive resultater på sykefraværet, og understreker blant annet på den bakgrunn viktigheten av at reaksjonene bør komme raskt. Ekspertgruppen anbefaler at sanksjoner generelt må være umiddelbare og milde framfor sjeldne og alvorlige.

I Meld. St. 33 (2015-2016) ble det varslet at departementet ville vurdere å innføre et mer likeartet og nyansert reaksjons- og sanksjonssystem. Herunder ble det varslet at departementet ville vurdere å etablere en mulighet for raske og relativt milde reaksjoner, spesielt i tilfeller der stans av ytelsen kan oppfattes som en for streng reaksjon.

Departementet foreslår i første omgang å innføre mulighet for en reaksjon i form av at arbeidsavklaringspengene reduseres tilsvarende én dags ytelse ved tilfeller av brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter. Dette vil kunne bidra til å sikre at pliktene til aktivitet blir fulgt opp, samtidig som reaksjonen ikke oppleves som for streng i forhold til forseelsen. Avhengig av erfaringene fra arbeidsavklaringspengeordningen vil det i det videre arbeidet med å harmonisere og nyansere reaksjons- og sanksjonssystemet vurderes om det kan være hensiktsmessig å innføre slike mildere reaksjoner også for dagpenger, overgangsstønad og sykepenger. Departementet vil i dette arbeidet også vurdere behovet for å innføre en mulighet for strengere sanksjoner, etter modell av dem man har i dagpengeordningen, også i andre ytelser. Videre vil behovet for nærmere konkretisering av aktivitetskravene i de ulike livsoppholdsytelsene vurderes, for eksempel tydeligere

²⁵ *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet.* Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015, s. 201-203.

krav til å dokumentere egenaktivitet, og hvordan en kan sikre hensiktsmessig oppfølging og kontroll av avtalte eller pålagte aktiviteter.

I avsnitt 3.2 er det gjort rede for gjeldende rett for og praktisering av aktivitets- og opplysningspliktene for mottakerne av arbeidsavklaringspenger og reaksjoner ved brudd på disse. Departementets vurdering og forslag framgår av avsnitt 3.3. Punkt 3.3.1 gjelder behovet for en ny reaksjon, mens punkt 3.3.2 redegjør for utformingen av reaksjonen som en reduksjon i arbeidsavklaringspengene. Størrelsen på reduksjonen framgår av punkt 3.3.3, og forslag til hvilke konkrete aktivitetsplikter som skal kunne håndheves gjennom den nye reaksjonen er tatt inn i punkt 3.3.4. Punkt 3.3.5 gjelder saksbehandling av den nye reaksjonen. Avsnittene 3.4 og 3.5 gjelder forholdet til henholdsvis de andre reaksjonsmidlene og uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Aktivitetsplikter og reaksjoner ved brudd på pliktene

Målet med arbeidsavklaringspenger er å få flest mulig fortrest mulig inn i aktive og arbeidsrettede løp og over i arbeid. For å nå dette målet brukes aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak og annen arbeidsrettet oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Aktivitet med sikte på å komme i arbeid

Folketrygdloven § 11-8 stiller opp en generell plikt til å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Videre pålegger den mottakeren å medvirke ved utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Innholdet og omfanget av aktivitetsplikten er nært knyttet til utarbeidelsen av aktivitetsplanen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Aktivitetsplanen skal inneholde et konkret opplegg for hvordan medlemmet skal komme i arbeid. For de fleste vil hovedaktiviteten bestå av behandling eller arbeidsrettede tiltak. Planen skal være oppdatert med de aktivitetene som er avtalt/fastsatt mellom stønadsmottakeren og Arbeids- og velferdsetaten. Så lenge mottakeren på avtalt måte gjennomfører aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak som er nedfelt i aktivitetsplanen, anses aktivitetsplikten etter § 11-8 som oppfylt.

Bistanden, oppfølgingen og kravene til egenaktivitet utover plikten til å ta imot tilbud om tiltak eller behandling skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og funksjonsnivå. Aktiviteten bør være på fulltid, så langt ikke medlemmets helsesituasjon er til hinder for det.

Oppfølgingen reguleres i folketrygdloven § 11-11. Det skal være minst ett tidspunkt for oppfølging mellom veilederen og stønadsmottakeren i året hvor framdriften av den fastsatte aktiviteten skal vurderes. Stønadsmottaker og etaten skal i disse tilfellene også vurdere om den fastsatte aktiviteten fortsatt er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne komme i arbeid. Uavhengig av disse oppfølgingspunktene skal stønadsmottakeren fortløpende følges opp og det skal vurderes hvorvidt vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt, og om mottakeren har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid.

Fravær fra fastsatt aktivitet

Etter folketrygdloven § 11-9 faller arbeidsavklaringspengene bort ved fravær fra den fastsatte aktiviteten. Fravær på inntil én dag per meldeperiode fører likevel ikke til reduksjon. Har mottakeren mer enn én dags fravær i samme meldeperiode, reduseres arbeidsavklaringspengene for alle meldte fraværsdager i den aktuelle meldeperioden. Det vil si at hvis medlemmet krysser av for fravær i tre dager skal alle de tre fraværsdagene tas med når man reduserer ytelsen.

Fravær utover én dag per meldeperiode som skyldes sterke velferdsgrunner eller sykdom/skade, fører imidlertid ikke til at ytelsen reduseres. Fraværsgrunnen må i slike tilfeller dokumenteres. Med sterke velferdsgrunner menes for eksempel sykdom i nær familie eller dødsfall i nær familie.

Meldeplikt

Folketrygdloven § 11-7 første ledd pålegger mottakeren å melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag og gi opplysninger som har betydning for retten til arbeidsavklaringspenger. Melding kan gis ved bruk av elektronisk meldekort, ved personlig oppmøte, gjennom postforsendelse eller på annen måte som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer. Folketrygdloven § 11-7 andre ledd inneholder en bestemmelse om tap av retten til ytelsen dersom man ikke melder seg innen gitt frist. Bestemmelsen hjemler midlertidig tap av retten til utbetaling av ytelsen. Gjentatte forsinkelser ved innsending av meldekort skal medføre en vurdering av om retten til arbeidsavklaringspenger fortsatt er oppfylt, se forskriften § 6.

Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker (i ventetid på arbeid)

Når medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid og er registrert som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten, kan det gis arbeidsavklaringspenger i tre måneder etter folketrygdloven § 11-14.

Retten til arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen faller bort i fire uker dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å motta tilbud om arbeid eller delta på et arbeidsrettet tiltak som Arbeids- og velferdsetaten mener han eller hun kan utføre, jf. § 11-14 andre ledd bokstav a. Tidsbegrenset bortfall kan ilegges dersom medlemmet etter innkalling uten rimelig grunn nekter å møte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten, jf. § 11-14 andre ledd bokstav b.

3.2.2 Medlemmets opplysningsplikt og reaksjoner ved brudd på denne

Folketrygdloven § 21-3 omhandler medlemmets opplysningsplikt når han eller hun setter fram krav om eller mottar en ytelse. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at medlemmer gir de opplysningene og leverer de dokumentene som etaten vurderer som nødvendige for å avgjøre om vilkårene for ytelsen er oppfylt. Dette kan for eksempel være familieforhold, bo- og arbeidsforhold og inntektsopplysninger. Hvilke opplysninger som er nødvendig å innhente, vil være avhengig av om opplysningene skal anvendes i ordinær saksbehandling eller i kontrolløyemed, jf. også folketrygdloven § 21-4.

Videre gir bestemmelsen en generell plikt for stønadsmottakeren til å underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om han eller hun fortsatt har rett til ytelsen. Hvilke forhold det skal gis melding om, vil som hovedregel framgå av kravskjemaet, vedtaket eller en generell orientering som vedtaket viser til. For mange av folketrygdens ytelser stilles det vilkår om at medisinske kriterier skal foreligge. Ulike forhold kan imidlertid føre til at Arbeids- og velferdsetaten er i tvil om den medisinske dokumentasjonen i saken er tilfredsstillende. Det kan da være nødvendig å be om en kontrollundersøkelse, herunder erklæring fra en ny behandler (sakkyndig). Medlemmet har i et slikt tilfelle plikt til å la seg undersøke. Stønadsmottakeren plikter tilsvarende å si fra om endringer i forhold som kan ha betydning for ytelsens størrelse, eksempelvis når mottakeren arbeider mer enn det som ble forutsatt da ytelsen ble fastsatt.

Dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å gi opplysninger, kan Arbeids- og velferdsetaten avslå kravet eller holde tilbake eller stanse en løpende ytelse, jf. folketrygdloven § 21-7 bokstav c. Uttrykket "holdes tilbake" brukes her i betydningen tap av rett. Dersom vilkårene i § 21-7 er oppfylt gir bestemmelsen hjemmel for reaksjon selv om han eller hun kan tenkes å oppfylle vilkårene for retten til den aktuelle ytelsen. Dette innebærer at det er tilstrekkelig å vurdere om vilkårene i § 21-7 er oppfylt, uten at de materielle vilkårene for ytelsen vurderes.

Folketrygdloven § 21-7 bokstav c gir Arbeids- og velferdsetaten en mulighet til å avslutte en sak når medlemmet ikke medvirker til å framskaffe de opplysningene som er nødvendige for å kunne vurdere vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Det må imidlertid foretas en helhetsvurdering av om medlemmet hadde rimelig grunn til ikke å følge pålegget. Sykdommens art, den informasjon som er gitt, medlemmets evne til å forstå den informasjon som er gitt og medlemmets innsikt i egen sykdom er momenter i en slik vurdering. I saker hvor medlemmet for eksempel aktivt nekter å la seg undersøke uten at det foreligger holdbare grunner til dette (jf. lovens begrep "uten rimelig grunn"), skal stønaden stanses.

3.2.3 Praktisering av aktivitetspliktene for rett til arbeidsavklaringspenger og reaksjoner ved brudd på disse

Det foreligger lite systematisk informasjon om dagens praktisering av aktivitetspliktene i arbeidsavklaringspengeordningen.

Hvilke konkrete krav til aktivitet som stilles til den enkelte mottakeren vil variere, og blant annet være avhengig av årsaken til den nedsatte arbeidsevnen. Alle mottakere skal ha en aktivitetsplan hvor de aktuelle aktivitetene er nedfelt. Aktivitetsplanen nedfeller også mottakerens plikt til å gjennomføre de avtalte aktivitetene, da det er en gjensidig avtale mellom mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet vil eventuelle reaksjoner ofte hjemles i folketrygdloven § 11-8, som pålegger mottaker å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Etter denne bestemmelsen kan arbeidsavklaringspengene stanses ved brudd på aktivitetsplikten, eventuelt kan videre ytelse avslås hvis bruddet på aktivitetsplikten er omfattende.

Det framgår av Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til bestemmelsen at det i praksis er to typer tilfeller hvor aktivitetsplikten etter folketrygdloven § 11-8 ikke er oppfylt. Det ene er der mottakeren forholder seg passiv ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger ved ikke å møte etter innkalling eller som ikke medvirker i utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Det andre er der mottakeren ikke opprettholder ønsket fremdrift i prosessen med å komme i arbeid. Det framgår videre av rundskrivet at dersom mottakeren ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger ikke møter til innkalling, må det sendes ny innkalling med forhåndsvarsel om avslag av arbeidsavklaringspengene. Dersom medlemmet heller ikke møter etter denne innkallingen, skal det fattes vedtak om avslag.

Aktivitetsplikten etter folketrygdloven § 11-8 vil heller ikke være oppfylt dersom det er åpenbart at mottakeren ikke kan opprettholde ønsket framdrift fordi han eller hun gjentatte ganger har vist seg ute av stand til å gjennomføre den avtalte aktiviteten og/eller tidligere har fått stans av arbeidsavklaringspengene. I slike tilfeller skal det også fattes vedtak om avslag.

Ifølge opplysninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet treffes det sjeldent vedtak om stans ved fravær fra fastsatt aktivitet i medhold av folketrygdloven § 11-9. Det framgår imidlertid av Arbeids- og velferdsetatens rundskriv at etaten alltid skal foreta en vurdering av saken dersom stønadsmottakeren har fravær som fører til at den fastsatte aktiviteten vanskeligjøres eller ikke kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Denne vurderingen kan føre til at ytelsen stanses, eventuelt at videre ytelse avslås.

Ved fravær fra et arbeidsrettet tiltak skal Arbeids- og velferdsetaten alltid foreta en vurdering av saken dersom mottakeren har hatt et fravær som utgjør mer enn 15 prosent av den tiden det arbeidsrettede tiltaket varer. Denne vurderingen kan føre til at arbeidsavklaringspengene stanses dersom mottakeren må anses for ikke å være tilgjengelig for videre tiltak, eventuelt at ytelsen avslås fordi vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger ikke lenger kan anses for å være oppfylt.

Det foreligger ikke tall på hvor mange mottakere av arbeidsavklaringspenger som får vedtak om stans av ytelsen på grunn av brudd på aktivitetsplikten. I en evaluering av ordningen med arbeidsavklaringspenger fra 2015²⁶ pekes det på at det generelt er store problemer knyttet til håndhevingen av aktivitetsplikten og ulik praksis mellom NAV-kontorene knyttet til reaksjonsbruk. Det pekes videre på at det er tidkrevende å stanse en ytelse ved brudd på aktivitetsplikten, at det er uklarhet om det er §§ 11-8 eller 11-9 som skal brukes for å stanse en ytelse på grunn av fravær fra fastsatt aktivitet, samt at en mer konsekvent håndheving av aktivitetsplikten vil kreve mer tid til oppfølging av de enkelte stønadsmottakerne. Rapporten konkluderer med at aktivitetsplikten må håndheves sterkere om flere skal gå ut av ordningen med arbeidsavklaringspenger. Også en rapport fra Proba om klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av

²⁶ Mandal R. et.al. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ordning og ytelse?* Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Trondheim: SINTEF.

arbeidsavklaringspenger fra 2015²⁷ peker på at det er utfordringer knyttet til håndhevingen av aktivitetsplikten i arbeidsavklaringspengeordningen. Det pekes blant annet på at mottakerne får mange sjanser før ytelsen stanses. Dersom en stønadsmottaker uteblir fra fastsatt aktivitet, prøver NAV-veilederne først å få kontakt med mottakeren gjennom telefon eller sms. Dersom dette ikke lykkes, sender de varsel om stans per post.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Behovet for en ny reaksjon

Ved brudd på aktivitets- og medvirkningspliktene i folketrygdens inntektssikringsordninger kan Arbeids- og velferdsetaten stanse ytelsen. Denne reaksjonen finnes i alle inntektssikringsordninger som har en aktivitets- og/eller medvirkningsplikt, og er en konsekvens av at vilkårene for retten til ytelsen, som inkluderer aktivitetsplikt, ikke lenger er oppfylt. I tillegg kan Arbeids- og velferdsetaten, ved brudd på konkret angitte aktivitetsplikter i dagpengeordningen, overgangsstønadene og i tilfeller der arbeidsavklaringspenger mottas i perioden som arbeidssøker (i ventetid på arbeid), ilegge sanksjoner i form av bortfall av ytelsen i en nærmere angitt periode.

Selv om resultatet i begge tilfeller innebærer tap av en offentlig ytelse, er det en grunnleggende forskjell mellom stans som skyldes at vilkårene for en ytelse ikke lenger foreligger og en sanksjon om tidsbegrenset bortfall der medlemmet ellers har rett til ytelsen. Saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten vil også være ulik i de to tilfellene. Der ytelsen stanses, anses medlemmet å mangle *rett* til ytelsen. Medlemmet vil selv måtte søke om ytelsen på nytt og dokumentere at retten foreligger. Dersom en stønadsmottaker blir ilagt en sanksjon om tidsbegrenset bortfall, vil derimot mottakeren anses for å ha rett til ytelsen i bortfallsperioden, men ytelsen kommer ikke til utbetaling. Ettersom stønadsmottakeren anses for å ha rett til ytelsen, vil den automatisk bli utbetalt igjen fra og med det tidspunktet sanksjoneringsperioden er over.

Ekspertgruppen anbefaler at reaksjoner og sanksjoner ved brudd på aktivitetspliktene bør være milde og umiddelbare framfor sjeldne og alvorlige. Videre anbefaler ekspertgruppen at reaksjons- og sanksjonsmidler ved brudd på aktivitetsplikter bør reguleres likt på tvers av de aktivitetsrettede inntektssikringsordningene. Ekspertgruppen tar også opp generelle utfordringer ved de eksisterende reaksjons- og sanksjonsmidlene ved brudd på aktivitetspliktene. Blant annet framheves det at NAV-ansatte kan oppfatte det som et dilemma at de på den ene siden skal drive motivasjons- og endringsarbeid og på den andre siden skal håndheve et regelverk og ilegge reaksjoner og sanksjoner. Videre vises det til at saksbehandlingsprosessen ved iverksetting av reaksjoner og sanksjoner kan være administrativt krevende og medføre at det går lang tid fra pliktbruddet skjedde til en reaksjon iverksettes.

Departementet deler ekspertgruppens vurdering om at det er behov for et regelverk som gir mulighet til mer milde og umiddelbare reaksjoner og sanksjoner ved brudd på

²⁷ Proba (2015). *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*. Oslo: Proba.

aktivitetsplikter. De generelle utfordringene ved dagens reaksjons- og sanksjonsmidler ved brudd på aktivitetsplikter som ekspertgruppen framhever, er etter departementets vurdering særlig framtreddende innenfor ordningen med arbeidsavklaringspenger. NAV-ansatte som følger opp mottakere av arbeidsavklaringspenger, vil i tilfeller av konkrete, men mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten kunne oppfatte det som utfordrende og lite forholdsmessig å foreta en fullstendig stans av ytelsen. At prosessen i tillegg er administrativt krevende å gjennomføre, vil kunne være en medvirkende årsak til at Arbeids- og velferdsetaten eventuelt velger å avstå fra å reagere ved brudd på aktivitetspliktene. SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering framhever i sin evaluering av ordningen med arbeidsavklaringspenger²⁸ de samme faktorene som mulige årsaker til at etaten ikke reagerer konsekvent ved brudd på aktivitetspliktene i arbeidsavklaringspengeordningen.

Det er etter departementets syn uheldig dersom Arbeids- og velferdsetaten unnlater å reagere i tilfeller av brudd på aktivitetspliktene i arbeidsavklaringspengeordningen fordi de ikke har tilstrekkelig nyanserte reaksjonsmidler til rådighet. Utgangspunktet bør være at etaten reagerer når aktivitetspliktene blir brutt. Dersom Arbeids- og velferdsetaten konsekvent gir en hensiktsmessig reaksjon også ved mindre alvorlige brudd på aktivitetspliktene, kan dette virke oppdragende på den enkelte mottaker og redusere gjentatte, mer alvorlige brudd på pliktene. Dette vil også ha en allmennpreventiv effekt ved at trusselen om en reaksjon virker oppdragende på mottakergruppen som helhet og reduserer førstegangsbrudd på aktivitetspliktene. At stønadsmottakerne følger avtalt aktivitet er avgjørende for å sikre god oppfølging og øke sannsynligheten for overgang til arbeid. Hensiktsmessige reaksjons- og sanksjonsmidler og en konsekvent håndheving av aktivitetspliktene er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette. Studier fra Danmark og Tyskland viser at ileggelse av både milde og strenge sanksjoner fører til kortere stønadsforløp og økt overgang til arbeid²⁹.

Departementet mener det er hensiktsmessig å innføre en mildere reaksjon ved konkrete og mindre alvorlige brudd på aktivitetsplikten trinnvis. Dette både for å vinne erfaringer med den konkrete utformingen og eventuelt foreta justeringer underveis, og fordi gjennomføringen vil by på administrative utfordringer for Arbeids- og velferdsetaten. Etter departementets syn er behovet for en slik reaksjon størst i ordningen med arbeidsavklaringspenger, hvor man i dag i liten grad har nyanserte reaksjons- og

²⁸ Mandal R. et.al. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ordning og ytelse?* Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Trondheim: SINTEF.

²⁹ Svarer M. (2007). *The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark*. IZA Discussion Paper No. 3015.

Van den Berg G.J., Uhlendorff A. og Wolff J. (2014). *Sanctions for Young Welfare Recipients*. Nordic Economic Policy Review, 2014 No. 01.

sanksjonsmidler til rådighet og hvor evalueringer tyder på at dette svekker en konsekvent håndheving av aktivitetsplikten. På denne bakgrunn foreslår departementet at det innføres en bestemmelse i folketrygdloven kapittel 11 som gir Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å ilegge reaksjon i form av at arbeidsavklaringspengene reduseres tilsvarende én dags ytelse ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter.

3.3.2 Nærmere om utformingen av reaksjonen

Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å utforme reaksjonsbestemmelsen som en reduksjon i arbeidsavklaringspengene tilsvarende én dags ytelse ved brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter. I perioden hvor arbeidsavklaringspengene ikke kommer til utbetaling, skal medlemmet som får reduksjon fortsatt anses som mottaker av arbeidsavklaringspenger med tilhørende rettigheter og plikter. I motsetning til dagens regelverk og praksis, som i hovedsak innebærer stans av ytelsen ved brudd på aktivitetsplikten, vil reduksjon av ytelsen tilsvarende én dag medføre at ytelsen reduseres framfor å stanses. Dette sikrer forutberegnelighet for både stønadmottaker og Arbeids- og velferdsetaten.

For å skape et tydeligere skille mellom hvilke brudd på aktivitetsplikten som bør medføre reduksjon, og hvilke tilfeller som bør medføre stans av ytelsen på grunn av vilkårsbrudd, foreslår departementet at reduksjonen skal gjelde i tilfeller hvor vilkårene for å motta ytelsen anses for å være oppfylte, men hvor det likevel har skjedd et mindre brudd på en pålagt aktivitetsplikt. Av samme grunn ser departementet det slik at reduksjonen bør knyttes opp til brudd på helt konkrete aktivitetsplikter, jf. punkt. 3.3.4.

Som tidligere nevnt kan strenge reaksjonsmidler medføre at NAV-veiledere i mindre grad reagerer ved brudd på aktivitetspliktene. Departementet mener derfor at reduksjonen bør være av begrenset størrelse. Konkret har departementet vurdert reduksjon i arbeidsavklaringspengene tilsvarende én til tre dagers ytelse ved visse brudd på aktivitetsplikten. Utslagsgivende for departementets forslag om reduksjon tilsvarende én dags ytelse i denne omgang har vært at reaksjonen må oppfattes som forholdsmessig og rimelig for både NAV-veilederen og stønadmottakeren. Med en kraftigere reduksjon opp mot flere uker ville det også kunne bli et mer uklart skille mellom situasjoner der reduksjon skal benyttes, og situasjoner der bruddet på aktivitetsplikten er så alvorlig at ytelsen bør stanses. Dermed ville det kunne skje en dreining i forhold til dagens praksis, slik at ytelsen i mindre grad stanses i situasjoner der vilkårene ikke lenger er oppfylt. Videre mener departementet at en reduksjon tilsvarende én dags ytelse er et forståelig og kommuniserbart reaksjonsmiddel for både mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten. Etter departementets syn er det hensiktsmessig å få erfaringer med bruk av reduksjonen slik den er foreslått, før det eventuelt vurderes å utvide den til to til tre dager eller flere uker og/eller andre typer brudd på aktivitetsplikten.

3.3.3 Størrelsen på reduksjonen

Departementet foreslår at størrelsen på reduksjonen utmåles som den individuelt bestemte dagsatsen (inklusive barnetillegg), slik at kronebeløpet vil være avhengig av

stønadmottakers beregningsgrunnlag. Dette sikrer at mottakere med lavt beregningsgrunnlag ikke rammes urimelig hardt sammenlignet med dem som mottar en høyere ytelse. En minste ytelse på arbeidsavklaringspenger uten barnetillegg utgjør om lag 700 kroner per dag. Ved ileggelse av en reduksjon i løpet av en meldeperiode (10 utbetalingsdager) tilsvarer dette en reduksjon i utbetalingen på 10 prosent.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-9 første ledd med tilhørende forslag til forskriftsbestemmelse.

3.3.4 Hvilke brudd på aktivitetsplikten som kan føre til en reduksjon

Etter departementets vurdering er det brudd på konkrete og pålagte aktivitetsplikter som skal gi grunnlag for én dags reduksjon av ytelsen. Det avgjørende er at Arbeids- og velferdsetaten har pålagt stønadmottakeren å gjennomføre en konkret aktivitet på en bestemt dag eller innen en gitt frist gjennom et informasjonsbrev, eventuelt via aktivitetsplanen eller andre egnede informasjonskanaler.

Departementet foreslår at tre typer konkrete brudd på aktivitetsplikten skal kunne føre til én dags reduksjon av ytelsen. For det *første* foreslås det at ytelsen skal reduseres dersom medlemmet ikke møter til en konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, se aktivitetsplikten i lovforslaget § 11-7. For det *andre* foreslås det at ytelsen skal reduseres dersom medlemmet ikke møter som avtalt på et arbeidsrettet tiltak eller til en behandling, se lovforslaget § 11-6, jf. § 11-7. For det *tredje* foreslås det at ytelsen reduseres dersom medlemmet ikke gir opplysninger eller leverer de dokumenter som etaten krever framlagt, se folketrygdloven § 21-3. De opplysningene det siktes til kan være opplysninger som sier noe om arbeidsevnen og utvikling av helsetilstanden. Dette vil eksempelvis framgå av en legeerklæring eller opplysninger fra annet behandlende helsepersonell. Endringer i inntektsevnen, utarbeidet og oppdatert CV, opplysninger om utenlandsopphold, opplysninger om et nytt arbeidsforhold eller endringer i det eksisterende arbeidsforholdet, er også opplysninger som etaten kan kreve framlagt med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-9 første ledd med tilhørende forslag til forskriftsbestemmelse første ledd bokstavene a–c.

3.3.5 Saksbehandlingen av en reduksjon

Et sentralt utgangspunkt for forslaget er at reduksjonen skal kunne skje rimelig raskt etter at det foreligger brudd på en konkret og pålagt aktivitetsplikt, fortrinnsvis i den påfølgende meldeperioden. Saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten må dermed være enkel og effektiv, samtidig som medlemmets rettssikkerhet skal ivaretas. For å sikre en effektiv saksbehandling uten et lengre opphold fra tidspunkt for pliktbruddet til vedtak om reduksjon fattes, foreslår departementet at det ikke skal stilles krav om forhåndsvarsling i tråd med forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-29 andre ledd.

For å sikre at medlemmet har kjennskap til at reduksjon kan ilegges ved brudd på aktivitetsplikten – som er et krav for å unnlate forhåndsvarsling etter forvaltningsloven – må medlemmet orienteres om dette i forkant av den konkrete og pålagte aktiviteten. Denne orienteringen bør skje i innkallingen til en konferanse eller til et møte med etaten, hvor det opplyses om at ytelsen vil bli redusert dersom medlemmet ikke møter opp. Tilsvarende må Arbeids- og velferdsetaten ha gitt en orientering i forkant av en konkret tiltaksdag eller behandlingstime om at manglende oppmøte denne dagen vil føre til reduksjon. Når Arbeids- og velferdsetaten etterspør opplysninger og dokumenter, må etaten påse at medlemmet orienteres om at manglende innsending av etterspurt dokumentasjon innen den bestemte fristen vil medføre reduksjon i ytelsen.

For å gjøre reduksjonen så enkel og effektiv som mulig innenfor rammene av formen til et enkeltvedtak, har departementet vurdert om saksbehandlingen kan gjøres noe tilsvarende som gjelder for fravær i introduksjonsloven § 10 første punktum med tilhørende forskrift, det vil si uten hensyn til om det var rimelig grunn til fraværet. Målgruppene for de to ordningene er imidlertid ulike. Av hensyn til de sårbare gruppene som mottar arbeidsavklaringspenger, mener departementet det bør være en rimelighetsvurdering i forbindelse med reduksjonen. Departementet foreslår derfor at ytelsen ikke skal reduseres dersom mottakeren hadde rimelig grunn til ikke å gjennomføre den konkrete aktiviteten, for eksempel på grunn av egen akutt sykdom, barns sykdom eller dødsfall i den nærmeste familien. Om det foreligger rimelig grunn, må avgjøres etter en helhetsvurdering i det enkelte tilfellet.

Et vedtak om reduksjon tilsvarende én dags ytelse er et forholdsvis lite inngripende tiltak og skal ikke medføre at retten til ytelsen tapes eller på andre måter begrenses.

Departementet mener at en adgang til å klage til NAV Klageinstans i tilstrekkelig grad ivaretar rettsikkerheten til mottakeren i disse sakene. På denne bakgrunn, og ut fra hensynet til en effektiv saksbehandling i etaten og i Trygderetten, foreslår departementet at et vedtak om reduksjon skal unntas Trygderetten overprøvingskompetanse.

Departementet foreslår derfor å unnta reduksjonsadgangen i folketrygdloven § 11-9 i forskrift 15. april 1997 nr. 324 om unntak fra anke til Trygderetten. Unntaket fra anke til Trygderetten er også tatt inn i tredje ledd i forslag til forskriftbestemmelsen til § 11-9.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-9 med tilhørende forslag til forskriftsbestemmelse.

Foreldelsesfristen

I enkelte tilfeller kan det gå noe tid fra når pliktbruddet finner sted til tidspunktet etaten får opplysninger om forholdet, for eksempel ved deltakelse på et eksternt tiltak eller behandling hos helsepersonell, som forutsetter at saksbehandler mottar opplysninger fra en tredjepart. Hensynet til forutberegnelighet og til å kunne innrette seg tilsier at det ikke bør gå for lang tid mellom bruddet og når reduksjonen skjer. Tidsfristen for etterbetaling av en ytelse som gis per dag eller måned er tre måneder, se § 22-13 tredje ledd.

Tilsvarende foreslår departementet at reduksjon ikke skal kunne ilegges for forhold lenger

tilbake i tid enn tre måneder. I dette ligger det samtidig en oppfordring til etaten om å følge opp medlemmet med jevne mellomrom.

Foreldelsesfristen begynner å løpe fra dagen pliktbruddet skjedde - for eksempel på konferansedagen, på tiltaksdagen eller på den dagen etaten har gitt som frist for å levere en bestemt opplysning eller et nærmere angitt dokument. Fristen begynner likevel først å løpe fra det tidspunktet da Arbeids- og velferdsetatens fikk eller burde skaffet seg kunnskap om den manglende etterlevelsen.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-9 andre ledd.

Forholdet til en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43

Dersom reduksjonen er å anse som en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 vil forholdet regnes som straff etter EMK, se forvaltningsloven § 43 andre ledd³⁰. Det er EMKs straffebegrep som er avgjørende og en etterfølgende straffesak vil da være i strid med forbudet om dobbelt straffefølgning.

En administrativ sanksjon dreier seg om en individuell avgjørelse. Det er ikke avgjørende om avgjørelsen er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. At avgjørelsen om reduksjon er en individuell avgjørelse, er utvilsomt. Videre vil det normalt være utslagsgivende om lovgiver ved innføringen den individuelle avgjørelsen, omtaler det som en sanksjonsliknende avgjørelse eller straff etter EMK.

De to aktivitetspliktene som følger av bokstavene a og b i forslaget til forskrift, framstår som rimelige, konkrete og kan sies å ligge naturlig innenfor ordningens karakter. Når det gjelder det tredje alternativet, ligger de aktivitetspliktene som følger av forslaget lenger unna ordningens naturlige aktiviteter og nærmer seg et pliktbrudd som vil ha et sanksjonselement i seg. Departementet har derfor omtalt disse aktivitetspliktene særskilt under punktet om hvilke brudd på aktivitetsplikten som skal føre til en reduksjon for å gjøre også dette alternativet mest mulig konkret og knytte det mer til ordningens naturlige plikter.

Å redusere ytelsen vil ikke ha slike konsekvenser at det kan sies å være en straffereaksjon.

3.4 Forholdet til de andre reaksjonsmidlene

Den foreslåtte reduksjonsbestemmelsen skal komme i tillegg til de eksisterende reaksjonsbestemmelsene i arbeidsavklaringspengeregulverket, som i all hovedsak videreføres i lovforslaget. Forslaget om reduksjon grenser mot to eksisterende reaksjonsbestemmelser som kan anvendes ved brudd på aktivitetsplikten og ved fravær fra aktivitet. Disse er stans av ytelsen på grunn av brudd på den generelle aktivitetsplikten og bortfall av ytelsen på grunn av fravær fra fastsatt aktivitet.

³⁰ Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) punkt 34.1

Reduksjonen skal ikke gjelde for perioden medlemmet mottar arbeidsavklaringspenger i som arbeidssøker (i ventetid på arbeid), det vises til lovforslaget § 11-17. Her gjelder det egne bestemmelser om bortfall, som tilsvarende tidsbegrenset bortfall av dagpenger.

Forholdet til stans

Ytelsen skal stanses dersom medlemmet gjentatte ganger, eller på et mer generelt grunnlag, unnlater å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Trygderettens praksis kan brukes til illustrasjon på når manglende aktivitet skal medføre stans av ytelsen. Et eksempel er hvor medlemmet har unnlatt å møte til behandlingstimer og ikke har kontaktet saksbehandler innen fristen som ble gitt. Et annet eksempel er hvor medlemmet ikke har møtt etter flere innkallinger med den konsekvens at avtalte tiltak ikke kunne startes opp. Et tredje eksempel er hvor et medlem ga uttrykk for at han ikke ønsket å delta i behandling for å bli rusfri og i forkant var informert om konsekvensene ved manglende gjennomføring av dette behandlingstiltaket. Et fjerde eksempel er hvor medlemmet ikke møtte til flere avtaler med etaten og medlemmets kommunikasjon per e-post ikke var ansett som tilstrekkelig for å oppfylle aktivitetsplikten³¹.

Stans av ytelsen er etter dette en korrekt reaksjon på gjentatte pliktbrudd eller generelle begrensninger, mens reduksjon av ytelsen tilsvarende én dag er korrekt reaksjon ved brudd på aktivitetsplikten i forhold til en konkret innkalling, tiltaksdag, behandlingstime eller krav om å levere dokumenter og opplysninger. Med henvisning til det ovennevnte fjerde eksempelet fra Trygderetten, vil reduksjon av ytelsen være en korrekt reaksjon ved manglende oppmøte til avtalte timer hos Arbeids- og velferdsetaten. Gjentakende manglende oppmøte med ileggelse av reduksjon vil samlet sett kunne føre til stans av ytelsen på grunn av brudd på vilkåret om aktivt å bidra i prosessen med å komme i arbeid.

Forholdet til bortfall ved fravær fra fastsatt aktivitet

Ved fravær fra fastsatt aktivitet skal ytelsen falle bort inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt, se lovforslaget § 11-8. Fravær fra fastsatt aktivitet innebærer fravær fra et pågående tiltak eller behandlingsopplegg som er fastsatt i medlemmets aktivitetsplan. Slikt fravær skal som hovedregel innebære at ytelsen faller bort (stanses) inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt, det vil si at ytelsen skal utbetales igjen når medlemmet gjenopptar sin deltakelse på tiltaket eller behandlingen. I tilfeller av gjentatte fravær fra fastsatt aktivitet skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fyller vilkårene for rett til ytelsen og om ytelsen skal stanses, se lovforslaget § 11-8 fjerde ledd tatt inn fra forskrift om arbeidsavklaringspenger § 5. Det vises også til ovenstående redegjørelse om hvilke tilfeller som kan føre til stans.

Etter gjeldende rett er det adgang til å fortsette utbetalingen av ytelsen ved én dags fravær fra fastsatt aktivitet per meldeperiode (tålt fravær). Tålt fravær ble innført i 2010 samtidig med arbeidsavklaringspenger for at bagatellmessige brudd ikke skulle føre til stans av

³¹ Ankesak nr. 14/03531, 13/01309, 13/02027 og 11/00092

ytelsen når det først var fastslått at medlemmet trengte bistand og oppfølging for å komme i arbeid³². Tålt fravær sikrer at etaten ikke må reagere i hvert enkelt tilfelle av fravær fra et pågående og mer langvarig arbeidsrettet tiltak eller behandlingsopplegg. Samlet sett bidrar dette til at etatens ressurser rettes mot arbeidsrettet oppfølging istedenfor saksbehandling av den materielle retten til arbeidsavklaringspenger.

Bortfall av ytelsen i medhold av lovforslaget § 11-8 er etter dette en korrekt reaksjon ved fravær utover én dag per meldeperiode fra et pågående tiltak eller behandlingsopplegg som er fastsatt i medlemmets aktivitetsplan. Gjentakende fravær fra fastsatt aktivitet kan imidlertid gi grunnlag for stans av ytelsen på grunn av brudd på vilkåret om aktivt å bidra i prosessen med å komme i arbeid. Videre har departementet foreslått i lovforslaget § 11-8 at etaten skal kunne kreve dokumentasjon av årsaken til fraværet, herunder fravær på én dag.

Reduksjon av ytelsen tilsvarende én dag vil ikke være korrekt reaksjon ved fravær fra et pågående tiltak eller behandlingsopplegg som er fastsatt i medlemmets aktivitetsplan. Dette skyldes først og fremst at det allerede eksisterer en reaksjonsbestemmelse som skal anvendes ved slikt fravær og som videreføres i lovforslaget § 11-8. Videre vurderer departementet at fravær fra fastsatt aktivitet er for lite konkret til å kunne omfattes av den nye foreslåtte reduksjonsbestemmelsen. Reduksjon av ytelsen vil imidlertid være en korrekt reaksjon i de tilfeller hvor Arbeids- og velferdsetaten har pålagt stønadsmottakeren å møte på en konkret tiltaksdag eller behandlingstime, med henvisning til mulighet for reduksjon ved manglende oppmøte på denne dagen. Dette vil eksempelvis være aktuelt i de tilfeller hvor etaten har pålagt medlemmet å møte på oppstartsmøte på et tiltak eller til utredningstime hos en samarbeidende spesialist. I slike tilfeller vil det ikke være rom for å tåle et eventuelt fravær eller brudd på plikten med hjemmel i lovforslaget § 11-8.

3.5 Forholdet til uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon

Midlertidig uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon ytes i kombinasjon med arbeidsavklaringspenger fra folketrygden, jf. punkt 1.2.3. Uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen vil normalt endres ved endringer i folketrygden. Det er et vilkår for rett til midlertidig uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon ved uføregrad på 50 prosent eller mer at det ytes arbeidsavklaringspenger fra folketrygden. Dersom arbeidsavklaringspengene reduseres eller faller bort, vil også den midlertidige uførepensjonen reduseres eller stanses. Det er hovedregelen. Det er imidlertid ikke lagt opp til at reduksjonen som nå foreslås, skal påvirke utbetalingen av midlertidig uførepensjon. Dette gjelder også uførepensjon fra offentlig tjenstepensjon som er innvilget før 1. januar 2015, som er beregnet etter særskilte overgangsregler.

³² Ot. prp. nr. 4 (2008-2009)

4 Forslag til lovtekniske endringer

4.1 Lovpleie av regelverket for arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger og tilleggstønader ble innført i 2010. Etter flere år med praktisering av regelverket har departementet sett et behov for å gå gjennom lovspråket som en naturlig del av den alminnelige lovpleien. Dette bygger på tilbakemeldinger fra mottakere av arbeidsavklaringspenger og fra Arbeids- og velferdsetaten.

Sentrale deler av regelverket er dessuten klartlagt Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Oxford Research³³. I rapporten trekkes det fram at regelverket knyttet til arbeidsavklaringspenger er komplekst, vanskelig å forstå for søkere og mottakere av ytelsen, og at det er vanskelig å praktisere for saksbehandlere. Det kan medføre uriktig saksbehandling og feilinformasjon til dem som søker og mottar ytelsen. Erfaringene og tilbakemeldingene kan tyde på at språkbruken og strukturen i regelverket er lettere tilgjengelig for de ansatte i etaten enn for dem som regelverket er ment å omfatte. Samtidig er arbeidsavklaringspenger en rettighet som står i folketrygdloven.

4.2 Klarspråkprosjektet for lovtekster

Departementet har gjennomgått regelverket som et klarspråkprosjekt for lovtekster. Formålet med prosjektet er å få et klarere og mer forståelig regelverk for innbyggerne og for praktikerne, noe som er viktig for å styrke rettsikkerheten. Språket i lover og forskrifter påvirker også språket i andre tekster, som kravskjemaer, vedtaksbrev og rundskriv. Et klarere språk kan derfor bidra til at både forvaltningen og innbyggerne sparer tid og penger, samtidig som det kan bidra til å nå målet med ordningen.

Departementet søkte om økonomisk støtte fra Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) til å se på lovspråket i samarbeid med en kompetent språkrådgiver. Vinteren 2015 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Arbeids- og velferdsetaten og Arbeids- og sosialdepartementet i tillegg til språkrådgiveren. Arbeidsgruppen har gjennomgått regelverket på lov og forskriftsnivå. Mandatet var å utarbeide et utkast til nytt lovforslag uten endringer av materiell karakter. Samarbeidet skulle dessuten bidra til å bygge opp kunnskap som kunne overføres til andre regelverksarbeider.

Regelverket står hovedsakelig i folketrygdloven kapittel 11, forskrift om arbeidsavklaringspenger og forskrift om tilleggstønader. Andre sentrale regler reguleres i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a og arbeidsmarkedsloven med tilhørende forskrifter. Rundskrivene har Arbeids- og velferdsdirektoratet fått delegert ansvaret for å utarbeide. De skal gi retningslinjer for å øke forståelsen av enkeltvilkår og sammenhengen i lovverket og skal derfor omtale hvordan lov og forskrift skal tolkes. For å sikre at rundskrivene er i tråd med lovgiverens vilje og rettstilstanden for øvrig, skal det

³³ *Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*, rapport nr. 03 2015

skje en lovlighetskontroll av rundskrivene i direktoratet før de gjøres offentlig tilgjengelige på nav.no.

Klarspråkprosjektet for lovtekster bygger på den forutsetningen at god juss og klarspråk lar seg forene. Utgangspunktet er at språkbruken skal være i samsvar med klarspråksidealet, det vil si korrekt (med hensyn til ortografi, grammatikk, ordvalg med videre), klart (forståelig for en leser, helst ved første forsøk) og kortfattet. Det siste kravet er imidlertid ikke absolutt, siden en lengre formulering i visse tilfeller kan være lettere å forstå enn en kortere og mer tettpakket versjon. Vanskelige ord og uttrykk er søkt unngått.

Gjennomgangen av språk og struktur viste seg å ha nær sammenheng med forslag om de materielle endringene. Arbeidet med endringer i struktur, materielle endringer og språklig gjennomgang ble derfor foretatt delvis samtidig. For eksempel står det i folketrygdloven § 11-5 at det er et vilkår for arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det framkommer imidlertid kun av forarbeidene at sykdommen skal være en *vesentlig* medvirkende årsak. For å klargjøre betydningen av det helsemessige vilkåret ble det vurdert om årsaksbegrepet skulle tas inn i bestemmelsens ordlyd (lovteknikk), eller om det var behov for å skjerpe årsakskravet slik at sykdommen må være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen (neo som ville ha vært en materiell endring).

Arbeidsgruppen jobbet også med strukturen i regelverket og sammenhengen mellom hva som står i folketrygdloven, i forskrift om arbeidsavklaringspenger og i tilhørende rundskriv. Det ble drøftet om reglene for arbeidsavklaringspenger og reglene for tilleggsstønader burde skilles i to kapitler, samt om systematikken i kapitlet burde endres. Enkelte begrep ble foreslått endret. For eksempel ble det drøftet om ordene "opphør", "stans" og "avslag" var tydelige og konsekvent brukt. Utkast til forskrift om arbeidsavklaringspenger ble gjennomgått etter at flere bestemmelser i forskriften var flyttet til loven.

4.3 Arbeidet med lovstrukturen

Det er tatt utgangspunkt i de anbefalingene som Trygdlovutvalget, ledet av professor dr. juris Asbjørn Kjørstad, kom med i NOU 1990: 20 forenklet folketrygdlov. Utvalget hadde flere anbefalinger som gjaldt språk og struktur som er like aktuelle å benytte seg av i dag som da de ble utarbeidet. Dette gjaldt for eksempel at det i strukturen bør skilles mellom tildelingsregler, utmålingsregler og regler om tap av ytelsen, slik at regelverket bygges opp på en kronologisk måte. Grunnvilkårene bør komme så tidlig som mulig i loven og være klart synlige. Mer tekniske detaljregler bør plasseres i forskriften. Regelverket bør bygges opp systematisk, slik at lov, forskrift og rundskriv ses i sammenheng.

4.3.1 Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader

Folketrygdloven kapittel 11 inneholder både regler om arbeidsavklaringspenger, som er en livsoppholdsytelse, og tilleggsstønader, som bare utbetales i tiden medlemmet deltar

på et tiltak. Tilleggsstønader skal kompensere for de særlige utgiftene som medlemmet har i forbindelse med gjennomføringen av tiltaket. Livsoppholdsytelsen og stønaden kan derfor utbetales uavhengig av hverandre.

Tilleggsstønadene er dels en videreføring av attføringsstønaden. Da arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, ble flere av attføringsstønadene flyttet over til arbeidsmarkedsloven med forskrifter. Dette gjaldt utgifter i forbindelse med arbeidstreningsplass, fadder, skolepenger, semesteravgift og eksamensgebyr. Disse utgiftene knytter seg særlig til gjennomføringen av et opplæringsstiltak, som kan være et arbeidsrettet tiltak i tiden medlemmet mottar arbeidsavklaringspenger.

Inngangsvilkåret for tilleggsstønader er at arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at medlemmet hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. For rett til arbeidsavklaringspenger er vilkåret at medlemmet har fått sin arbeidsevne nedsatt med minst halvparten. Det vil si at flere kan oppfylle vilkåret for tilleggsstønader enn for arbeidsavklaringspenger.

Systematikken i kapitlet bærer preg av at fellesbestemmelser som gjelder både for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, er behandlet først, og at bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger kommer deretter. Ved å skille livsoppholdsytelsen fra tilleggsstønadene, det vil si behandle dem i hvert sitt lovkapittel, kan innholdet gjøres lettere tilgjengelig. For eksempel står det i gjeldende § 11-5 i loven at det er et hovedvilkår både for arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader at arbeidsevnen er nedsatt, mens det framgår av § 11-13 første ledd at det er et ytterligere vilkår for arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Departementet foreslår at dette hovedvilkåret for rett til arbeidsavklaringspenger samles i § 11-5, slik at det kommer tydelig og samlet fram hvilke vilkår som styrer rettigheten. Ved å skille ut tilleggsstønadene blir også oppsettet i enkelte bestemmelser endret, som eksempel forslag til ny § 11-4 om alder.

Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger er det, slik departementet vurderer det, ikke lenger en like naturlig kobling mellom ytelsen og stønaden som det tidligere var mellom attføringspengene og attføringsstønaden. Flere sentrale deler av den tidligere attføringsstønaden reguleres dessuten i et annet lovverk med andre saksbehandlingsregler. Videre er inngangsvilkårene for tilleggsstønadene og arbeidsavklaringspengene ulike.

Departementet foreslår derfor, som et strukturelt hovedgrep, å flytte reglene for tilleggsstønadene ut fra kapittel 11 og til et nytt kapittel 11 A i folketrygdloven.

4.3.2 Lov, forskrift og rundskriv

Departementet har vurdert om gjeldende regelverk har en god struktur med hensyn til hvilke regler som skal stå i lov, forskrift eller rundskriv.

Alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i lov og ikke overlates til forskrift. Jo mer inngripende innholdet i bestemmelsen er, desto sterkere grunn er det til at Stortinget skal ta uttrykkelig stilling til reguleringen.

Folketrygdloven er en rettighetslov, og strukturen bør sikre at reglene er forståelige for borgerne og for dem som skal forvalte regelverket, for unngå rettsuklarhet.

Grunnleggende saksbehandlingsregler bør av rettssikkerhetshensyn tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering. For eksempel står reglene om meldeplikten i gjeldende § 11-7, mens forskrift om arbeidsavklaringspenger § 6 bestemmer hva som skjer ved brudd på meldeplikten. Dette er en sanksjoneringsbestemmelse og bør stå i loven. Et annet eksempel er arbeidsavklaringspenger under virksomhetsetablering i forskriften § 9, som er tatt inn i forslag til ny § 11-15 i loven.

I denne gjennomgangen har flere deler av enkeltbestemmelser vist seg overflødige fordi de er dobbelbehandlet. De gjeldende 22 forskriftsbestemmelsene i forskrift om arbeidsavklaringspenger er etter dette redusert betydelig i antall fordi de fleste bestemmelsene er foreslått innarbeidet i forslag til ny folketrygdlov kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

Detaljerte retningslinjer bør imidlertid reguleres i forskrift slik at loven ikke blir for omfattende, og at hensynet til hensiktsmessig endringsadgang ivaretas. For eksempel foreslås det å beholde kronebeløpet på barnetillegget i forskriften, slik at beløpet lettere kan endres ved behov. Retningslinjene for utbetaling av arbeidsavklaringspenger vurderes også som egnet for forskriftsregulering.

Det er arbeidet med å overføre de fleste bestemmelsene i forskrift om arbeidsavklaringspenger til loven. Den siste delen av forskriften foreslås tatt inn i en egen forskrift om beregning av arbeidsavklaringspenger fra folketrygden etter forordning (EF) nr. 883/2004 og 987/2009.

Sentrale regler som bare finnes i rundskrivet bør etter departementets syn tas inn i forskrift. Dette gjelder for eksempel regulering av fosterhjemgodtgjørelsen og forslag til gradering for selvstendig næringsdrivende.

Departementet tar sikte på å komme tilbake med forslag til ny forskrift om arbeidsavklaringspenger og om beregning av arbeidsavklaringspenger etter EØS-avtalen.

4.4 Språklig arbeid med regelverket

4.4.1 Henvisninger og bokstavmarkeringer

I dagens lovtekst er det ikke konsekvent bruk av henvisninger. Arbeidsgruppen tok her utgangspunkt i trygdelovutvalgets forslag. Når det ikke dreier seg om å jamføre, det vil si å sammenligne noe med noe annet, er det bedre å bruke "se" siden formålet med henvisningen er at leserne skal finne noe som ikke er uttrykt på det stedet en henviser fra. Gruppen har derfor gjennomgående valgt å benytte "se". Dersom henvisningen skal forklare et ord/uttrykk eller en definisjon av et begrep, står den i parentes.

Når en bestemmelse inneholder inntil tre bokstavmarkeringer, er vilkårene skrevet helt ut i samlet tekst. Ved flere enn tre vilkår er bokstavmarkeringen beholdt. Hensikten er å gjøre innholdet oversiktlig.

4.4.2 Klare ord og uttrykk

I lovutkastet er ord og begrep som er lite benyttet i muntlig norsk foreslått endret til mer moderne uttrykk. Det gjelder blant annet ord som "i henhold til", "tilstås" og "utholde". Eksempel på dette er gjeldende § 11-22, "Et medlem som utholder varetekt, straff eller særreaksjon", som i forslag § 11-26 er endret til " Et medlem som sitter i varetekt, soner straff eller er underlagt særreaksjoner". Videre er ordet "ytelser" i starten av hver bestemmelse endret til henholdsvis "arbeidsavklaringspenger" i kapittel 11 og "tilleggsstønader" i nytt kapittel 11 A. Det ble vurdert om kapittel 11 skulle inneholde definisjoner av sentrale begreper. Flere av begrepene innebar imidlertid en viss grad av skjønnsmessige vurderinger og måtte eventuelt avklares mot definisjoner i andre kapitler i folketrygdloven eller andre lover. Generelle definisjoner i folketrygdloven er allerede samlet i lovens kapittel 1. Departementet anså derfor at det ikke var egnet å ha særskilte definisjoner for arbeidsavklaringspenger.

Bruken av begrepene "opphør", "stans" og "avslag" framgår dels av lovverket og dels av rundskrivene, som Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å utarbeide. Departementet foreslår i dette høringsnotatet noen språklige presiseringer for å sikre mer lik praktisering av lovens ordlyd. Når et medlem setter fram et krav om arbeidsavklaringspenger, kan kravet enten bli innvilget eller avslått. Hvis medlemmet får innvilget arbeidsavklaringspenger, kan ytelsen senere falle bort gjennom et vedtak om opphør eller stans, men ikke gjennom et avslagsvedtak.

4.4.3 Tegnsetting og bøyingsformer

I lovutkastet er nakne substantiver og ubestemt form foreslått endret til enkelt eller dobbelt bestemt form. Hensikten er at ordlyden skal komme nærmere det muntlige språket. For eksempel er lovforslaget til § 11-24 i folketrygdloven "Ytelser fra nåværende eller tidligere arbeidsgiver" og "ytelser fra arbeidsgiver", endret til "ytelser fra den nåværende eller en tidligere arbeidsgiver" og "ytelser fra en arbeidsgiver". Der det tidligere var benyttet generelt flertall, eksempel "medlemmer som" er den ubestemte formen erstattet med bestemt form "et medlem som", se lovforslaget § 11-25.

Arbeidsgruppen har også gjennomgått tegnsettingen i lovutkastet i tråd med skrivereglene. For eksempel er det fjernet et komma i lovforslaget § 11-19 første ledd andre punktum. Hensikten med gjennomgangen er å gjøre tekstens sammenheng klarere og mer lettforståelig. Plasseringen av komma i en setning kan i noen tilfeller endre betydningen i setningen.

4.5 Kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger

Departementet har vurdert om strukturen i folketrygdloven kapittel 11 gir klare og tydelige regler. I forslaget til lovtekst er det tatt utgangspunkt i en systematikk der formålet og medlemskapsbestemmelsene står først, deretter hovedvilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger og de løpende vilkårene (aktivitets- og meldeplikt), varighet, retten til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller, beregning og reduksjon og til slutt de

avsluttende bestemmelsene. Dette har medført at enkelte bestemmelser er flyttet i forhold til gjeldende kapittel.

Aktivitets- og meldeplikten er behandlet tidlig for å synliggjøre viktigheten av disse bestemmelsene. Reglene om arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade er flyttet fram til de andre reglene om størrelsen på ytelsen. Andre bestemmelser er endret ved at det gjeldende innholdet i flere bestemmelser er delt eller flyttet sammen. Det er foreslått å ta inn kapittelinndelinger for å synliggjøre den systematikken som er valgt og for å gjøre det lettere å finne fram i regelverket.

4.5.1 Presisering av sykdomskriteriet (§ 11-1 og § 11-5)

Arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse, og et av tildelingskriteriene er at sykdommen, skaden eller lytet er en vesentlig medvirkende årsak til at medlemmet hindres i å ha et inntektsgivende arbeid.

Formålsbestemmelsen viser ikke til at ytelsen gjelder for personer med en sykdom. At ytelsen er sykdomsbasert, står først i gjeldende § 11-5. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ble det vurdert om begrepet "sykdom" skulle inntas i formålet, men det ble ansett for å bli en for omstendelig bestemmelse³⁴. Departementet foreslår å synliggjøre allerede i formålsbestemmelsen at arbeidsavklaringspenger er en helserelatert ytelse ved å ta inn begrepene "sykdom", "skade" eller "lyte".

Departementet foreslår videre at det presiseres i ny § 11-5 at sykdommen (eller skaden eller lytet) skal være en *vesentlig medvirkende årsak* til den nedsatte arbeidsevnen, slik det framgår av forarbeidene. Etter departementets syn vil presiseringen sikre at arbeidsavklaringspenger forbeholdes personer med en sykdom som utgjør den vesentligste medvirkende årsaken til den nedsatte arbeidsevnen. Se nærmere omtale av forslaget i avsnitt 2.1.

Vilkårene i gjeldende § 11-5 er ikke alene tilstrekkelige for å oppfylle rett til arbeidsavklaringspenger, men det er en forutsetning at vilkårene er oppfylt før det kan fattes et vedtak om arbeidsavklaringspenger etter gjeldende § 11-13 første ledd. Departementet foreslår å samle vilkåret om arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten for rett til arbeidsavklaringspenger ved å flytte innholdet i § 11-13 første ledd inn i forslag til ny § 11-5 første ledd første punktum.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven §§ 11-1 og 11-5.

4.5.2 Forutgående medlemskap (§ 11-2)

Departementet mener det er behov for å vurdere endringer i reglene om forutgående medlemskap, både når det gjelder struktur og unntaksadgangen i folketrygdloven og i forskrift om arbeidsavklaringspenger. Departementet sendte 4. juli 2016 på høring forslag

³⁴ Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 15

til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen. Det er der foreslått endringer i folketrygdloven § 11-2.

4.5.3 Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten (§ 11-3 og § 11-11)

Alle som mottar arbeidsavklaringspenger, skal som hovedregel oppholde seg i Norge. I § 11-3 andre ledd er det gjort unntak dersom et medlem i samsvar med sin aktivitetsplan får medisinsk behandling eller deltar i et arbeidsrettet tiltak i utlandet. Dersom oppholdet i utlandet ikke er til hinder for oppfølging og kontroll, og utenlandsoppholdet er forenelig med planlagt aktivitet, kan arbeidsavklaringspenger imidlertid mottas i utlandet i en begrenset periode. I praksis er det lagt til grunn at et opphold på inntil fire uker er å anse som en begrenset periode. Oppholdet må godkjennes på forhånd av Arbeids- og velferdsetaten. Dette samsvarer med praksis når det gjelder sykepenger, som har en tilsvarende bestemmelse i folketrygdloven § 8-9 tredje ledd. Departementet foreslår at gjeldende praksis presiseres i ny § 11-3 tredje ledd.

Paragraf 11-11 er en videreføring av gjeldende § 11-11 om oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Departementet foreslår å ta inn i loven at det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen, og at medlemmet skal følges opp etter at behandlingen eller et arbeidsrettet tiltak er gjennomført. Det skal ikke gå mer enn tolv måneder mellom hvert oppfølgingstidspunkt. Se også avsnitt 2.5.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven §§ 11-3 og 11-11.

4.5.4 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid (§ 11-6)

For rett til arbeidsavklaringspenger er det et vilkår om at medlemmet må ha behov for aktiv behandling, arbeidsrettet tiltak eller annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. I den språklige gjennomgangen foreslår departementet å flytte formuleringen "for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre". Dette er et grep for å synliggjøre vilkårene i bokstavene a til c, og for å gjøre bestemmelsen mer leservennlig.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-6.

4.5.5 Medlemmets aktivitetsplikt (§ 11-7, § 11-8 og § 11-10)

Dersom inngangsvilkårene i forslag til nye §§ 11-2 til 11-6 i folketrygdloven er oppfylt, følger det en aktivitetsplikt for fortsatt rett til ytelsen.

For å synliggjøre aktivitetsplikten foreslås det å innta plikten i overskriften i ny § 11-7. Aktivitetskravene fastsettes i aktivitetsplanen, og medlemmet skal medvirke ved utarbeidelsen av den. Det foreslås en presisering i bestemmelsen som følger av gjeldende rett, om at medlemmet også skal følge den avtalte aktivitetsplanen.

Etter at ytelsen er innvilget, er det en betingelse for fortsatt rett til utbetaling at mottakeren følger den fastsatte aktiviteten, se forslag til ny § 11-8, og overholder meldeplikten, se forslag til ny § 11-10.

Gjeldende §§ 5 og 6 i forskrift om arbeidsavklaringspenger omtaler hva som skjer ved brudd på aktivitets- og meldeplikten. I nye § 11-8 fjerde ledd og § 11-10 femte ledd i loven foreslås det å ta inn innholdet fra forskriftsbestemmelsene om at dersom medlemmet har gjentatte brudd på aktivitets- eller meldeplikten, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om han eller hun fortsatt oppfyller vilkårene etter §§ 11-5 og 11-6.

I ny § 11-10 andre ledd foreslås det å ta ut ordlyden "rimelig grunn". Det foreslås i stedet å presisere at ytelsen ikke skal stanses dersom medlemmet uforutsett ble forhindret fra å sende inn meldekort og ikke kunne melde seg på en alternativ måte innen fristen.

Departementet understreker at dette er en presisering av gjeldende praksis på området, og ikke en materiell endring av unntaksadgangen.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven §§ 11-7, 11-8 og 11-10.

4.5.6 Varighet (§ 11-12)

Bestemmelsene som regulerer varigheten på arbeidsavklaringspengene, står i gjeldende § 11-10 i folketrygdloven og i gjeldende § 2 og § 2 a i forskrift om arbeidsavklaringspenger. Departementet foreslår å regulere varigheten uttømmende i lovteksten. Det foreslås materielle endringer, både når det gjelder varigheten og vilkårene for å få unntak samt lengden på unntaksadgangen. I høringsnotatet er det redegjort for fire alternative forslag, se avsnitt 2.3.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven § 11-12.

4.5.7 Rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller (§ 11-13 til § 11-18)

Bestemmelsene i forslag til lovtekst i folketrygdloven § 11-13 til § 11-18 regulerer rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller.

I forslag til nye §§ 11-13, 11-12, 11-16 og 11-18 videreføres gjeldende § 11-13 andre til femte ledd i folketrygdloven. Reglene om virksomhetsetablering i § 9 i forskrift om arbeidsavklaringspenger er tatt inn i ny § 11-15 i loven. Gjeldende § 11-14 er ny § 11-17.

Paragraf 11-13 bokstavene d og e er nye. Det vises til omtale av de materielle endringene i avsnitt 2.7.

Første ledd i ny § 11-16 er en sammenslåing av gjeldende § 11-13 andre ledd bokstav a og b. Språklig er bestemmelsen noe justert og omformulert til en mer aktiv form. Dessuten er det satt inn en tilføyelse om at arbeidsavklaringspenger også ytes i ventetiden mellom tiltakene i tråd med dagens praksis.

Andre ledd i § 11-16 er nytt. Det foreslås at arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kun kan gis én gang mens stønadsmottaker venter på den samme behandlingen eller det samme tiltaket. Forslaget er kommet på bakgrunn av en tilbakemelding fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om utfordringer med å avslå arbeidsavklaringspenger hvis en person (primært rusmisbruker) ikke er i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre seg av et tiltak. Det er mange som kan sies å ha behov for en form for behandling eller et tiltak, men det å være i stand til å gjennomføre og nyttiggjøre

seg av tilbudet kan etter hvert vise seg å være vanskelig. Dermed er det flere som går ut og inn av tiltaket og blir gjengangere i systemet, uten at etaten mener den har en tilstrekkelig hjemmel til å stanse ytelsen. Det samme gjelder analfabeter eller personer som på grunn av språkutfordringer ikke vil være i stand til å nyttiggjøre seg av samtaleterapi eller psykiatrisk behandling.

Departementet har derfor vurdert om det vil være hensiktsmessig å kreve at medlemmet skal kunne *gjennomføre og nyttiggjøre seg av tiltaket* før innvilgelsen av ytelsen kan skje. Dette kan imidlertid by på flere nye utfordringer.

Å trekke opp en grense på forhånd som skal brukes for å si noe om hvilke typer sykdommer eller grupper som kan omfattes, er vanskelig. Det vil ikke være mulig å forutsi hvem som kommer til å klare å gjennomføre og nyttiggjøre seg av noe før det er forsøkt. Å sette en begrensning allerede ved inngangen kan medføre at marginaliserte grupper kan risikere å bli utelukket fra en mulighet til å forsøke seg i arbeidslivet. Dessuten er det et vilkår for rett til uføretrygd at medlemmet har gjennomgått hensiktsmessig behandling for å bedre inntektsevnen.

Departementet foreslår i stedet at arbeidsavklaringspenger kun skal kunne gis én gang mens stønadsmottaker venter på den samme behandlingen eller det samme arbeidsrettede tiltaket. Dermed vil det være en begrenset adgang til arbeidsavklaringspenger i ventetiden dersom tiltaket tidligere er gjennomført eller forsøkt gjennomført.

Forslaget til ny § 11-17 er en videreføring av gjeldende § 11-14. Departementet ønsker å få tydeligere fram at dette gjelder arbeidsavklaringspenger til mottakere som er ferdig avklart til arbeid og som nå anses som arbeidssøkere. Begrepet "i ventetid på arbeid" er derfor erstattet av "i perioder som arbeidssøker". En rekke av vilkårene tilsvarer vilkårene for rett til dagpenger under arbeidsløshet. Bestemmelsen er vesentlig forkortet ved at det vises til de aktuelle lovparagrafene i folketrygdloven kapittel 4 framfor å skrive ut vilkårene. Dette innebærer at når det gjøres endringer i de aktuelle bestemmelsene i kapittel 4, vil disse også samtidig gjøres gjeldende for personer som mottar arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen. Det innebærer videre at de arbeidssøkere som mottar arbeidsavklaringspenger vil omfattes av tilsvarende sanksjonsbestemmelser som arbeidssøkere som mottar dagpenger. Departementet foreslår også en materiell endring med hensyn til tiden det kan mottas arbeidsavklaringspenger i etter denne bestemmelsen, se avsnitt 2.4.

Det foreslås en endring i saksbehandlingsregelen i ny § 11-18 som innebærer at det kan gis arbeidsavklaringspenger i inntil åtte måneder når medlemmet etter en arbeidsevnevurdering skal vurderes for uføretrygd, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Etter gjeldende rett er det adgang til å gi arbeidsavklaringspenger i inntil fire måneder etter at medlemmet skal vurderes for uføretrygd, eventuelt i fire ekstra måneder dersom kravet ikke er behandlet innen den tiden. Årsaken til at kravet ikke er behandlet, må dokumenteres i saken. Dette er ressurskrevende for etaten, samtidig som normert saksbehandlingstid i uføresaker er åtte måneder både i Hedmark, Finnmark og Oslo. Departementet mener derfor dette forslaget vil frigjøre ressursene til behandling av kravene.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven §§ 11-12 til 11-18.

4.5.8 Størrelsen på arbeidsavklaringspenger og reduksjon av ytelsen (§11-19 til § 11-24)

Forslag til ny § 11-20 i folketrygdloven er en videreføring av gjeldende §§ 11-16 og 11-17. Deler av innholdet i § 7 i forskrift om arbeidsavklaringspenger er flyttet til § 11-20 andre ledd tredje punktum. Endringene innebærer at antallet stønadsdager for arbeidsavklaringspenger og for barnetillegget er samlet i § 11-20. I nytt siste ledd er forskriftshjemmelen utvidet til også å gjelde reglene om avkortning av ytelser til fosterforeldre.

Gjeldende § 11-16 tredje ledd om arbeidsavklaringspenger til et medlem som har fått arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år, er flyttet til ny § 11-21 som en egen bestemmelse for å synliggjøre vilkårene for den særskilte minstesatsen.

Forslag til ny § 11-22 om arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade er en videreføring av gjeldende § 11-26.

Det foreslås en språklig justering i ny § 11-23 (inkludert overskriften), slik at det kommer klarere fram for både medlemmene og Arbeids- og velferdsetaten at arbeidsavklaringspenger skal reduseres, ikke bare mot arbeidet tid, men også mot timer medlemmet *kunne* ha arbeidet. I andre ledd siste punktum er det derfor tatt inn en setning om at det alltid skal vurderes om medlemmet har en arbeidsevne som ikke er utnyttet. Det foreslås en materiell endring i sjette ledd som bestemmer perioden for når medlemmet kan motta arbeidsavklaringspenger ned til 20 prosent når han eller hun er nær ved å komme ut i arbeid, se punkt 2.2.4. Etter gjeldende praksis kan det ikke gis mer enn én periode med denne graderingen i løpet av en stønadsperiode. Dette foreslås tatt inn i sjette ledd andre punktum.

I forslaget til ny § 11-24 er gjeldende § 11-19 videreført, men tidligere første ledd første punktum om at medlemmet ikke har fått nedsatt hele arbeidsevnen dersom han eller hun mottar ytelser fra arbeidsgiver, er tatt ut. Departementet mener dette allerede følger av reglene om reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne i ny § 11-23. Det er tatt inn en bestemmelse i forslagets tredje ledd fra gjeldende § 14 i forskriften, om at feriepenger ikke skal føre til reduksjon av arbeidsavklaringspenger.

4.5.9 Arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon og under straffegjennomføring (§11-25 og § 11-26)

Bestemmelsene er en videreføring av gjeldende §§ 11-21 og 11-22 i folketrygdloven. I lovutkastet er det gjort enkelte språklige endringer.

4.5.10 Forholdet til andre ytelser fra folketrygden og til annen lovgivning (§11-27 og § 11-28)

I lovforslaget § 11-27 er gjeldende §§ 11-23 og 11-24 slått sammen. I tillegg er §§ 12 og 13 i forskrift om arbeidsavklaringspenger om forholdet til andre hele og reduserte ytelser

fra folketrygden er innarbeidet i lovutkastet. Det er gjort strukturelle og språklige endringer fordi flere deler av regelverket var dobbeltbehandlet. For eksempel er de to siste leddene i gjeldende §§ 11-23 og 11-24 likelydende. Bestemmelsen er også oppdatert, for eksempel er gjeldende § 11-23 tredje ledd tatt ut fordi denne bestemmelsen kun var aktuell da tidsbegrenset uførestønad kunne gi opptjening av sykepengerrettigheter.

Lovutkastet § 11-28 viderefører gjeldende § 11-25. Det er gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen.

4.5.11 Stans, reduksjon, opphør og nytt krav (§ 11-29 og § 11-30)

Når et medlem setter fram et krav om arbeidsavklaringspenger, kan kravet enten innvilges eller avslås. Hvis medlemmet får innvilget arbeidsavklaringspenger, kan et vedtak deretter lyde på enten opphør eller stans. For eksempel vil arbeidsavklaringspenger både kunne avslås og opphøre etter forslaget i lovutkastet §§ 11-5 og 11-6. Dersom meldeplikten ikke er oppfylt, stanses ytelsen etter lovutkastet § 11-10, og dersom medlemmet har fravær fra fastsatt aktivitet, stanses ytelsen etter lovutkastets § 11-8, jf. § 11-7.

Paragraf 17 i forskrift om arbeidsavklaringspenger er tatt inn i lovutkastet § 11-29. Bestemmelsen hjemler en adgang til å fravike kravet om underretning om vedtak etter forvaltningsloven § 27 første ledd ved reduksjon eller stans i ytelsen. Dette er en sentral saksbehandlingsbestemmelse som departementet mener må inn i loven.

Siden medlemmet ikke er gjort kjent med innholdet i vedtaket gjennom underretning om det, vurderer departementet det som nødvendig å sikre klageadgangen. Det vises til de alminnelige reglene om klagefrist i forvaltningsloven § 29 andre ledd. For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han eller hun har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket. Ved vedtak som går ut på å gi noen en rettighet, skal klagefristen likevel senest løpe ut når det er gått tre måneder fra det tidspunkt vedtaket ble truffet. Dessuten vises det til de alminnelige reglene om klage og anke i trygdesaker i folketrygdloven § 21-12.

I bestemmelsens bokstav h er alderspensjon tatt ut, fordi et medlem kan motta fulle arbeidsavklaringspenger og full alderspensjon fra folketrygden samtidig.

Det er tatt inn i andre ledd at forhåndsvarsling kan unnlates etter nærmere vilkår ved manglende etterlevelse av aktivitetspliktene som følger av ny § 11-9.

Paragraf 11-30 erstatter gjeldende § 11-20. Bestemmelsen er omskrevet både lovteknisk og materielt. Det foreslås å innføre en karenperiode på 52 uker før rett til ny maksimalperiode med arbeidsavklaringspenger. Dette forslaget gjelder for alle, uavhengig av om ytelsen har vært stanset eller opphørt tidligere, så lenge pengene ikke har vært utbetalt i 52 uker. Departementet foreslår at arbeidsavklaringspengene ikke skal anses for å ha vært stanset i perioder da medlemmet har mottatt foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger. Det foreslås å ta inn en forskriftshjemmel i bestemmelsens tredje ledd, hvor det kan fastsettes nærmere regler for når det må

framsettes et nytt krav om ytelsen, og når medlemmet kan tre inn i den samme perioden. Se også avsnitt 2.6.

Det vises til utkast til lovforslag, folketrygdloven §§ 11-29 og 11-30.

4.6 Kapittel 11 A om tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak

Strukturen i forslag til kapittel 11 A om tilleggsstønader er bygd opp på samme måte som forslaget til kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger. Siden det kun er adgang til å få dekket tilleggsstønader mens medlemmet gjennomfører et arbeidsrettet tiltak, er vilkårene færre enn for rett til arbeidsavklaringspenger, og kapitelforslaget er derfor kortere.

Parallelt med gjennomgangen av lovverket er også forskrift om tilleggsstønader gjennomgått. Denne forskriften ble delvis opphevet den 1. januar 2016, da forskrift om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften) trådte i kraft. Bestemmelsene § 5 til § 10 i forskrift om tilleggsstønader ble da innarbeidet i tilleggsstønadsforskriften. De fire gjenstående generelle bestemmelsene i begynnelsen av forskriften er nå innarbeidet i forslag til kapittel om tilleggsstønader i folketrygdloven kapittel 11 A. Forskrift om tilleggsstønader vil derfor bli foreslått opphevet i sin helhet.

Forslaget til kapittel om tilleggsstønader innledes med en formålsbestemmelse om at tilleggsstønader skal kompensere for bestemte utgifter som et medlem har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak. Et arbeidsrettet tiltak kan være opplæring (herunder utdanning) og arbeidsmarkedstiltak som kan gi rett til tilleggsstønader. I forslaget til § 11 A-1 benyttes begrepet medlemmet første gangen, og det omtales som "et medlem". Senere benyttes "medlemmet" i den løpende teksten.

Paragraf 11 A-2 vil gjelde vilkår om forutgående medlemskap i Norge. Departementet sendte 4. juli 2016 på høring forslag til endringer i trygderegelverket i lys av asylsøkersituasjonen. Det er der foreslått endringer i folketrygdloven § 11-2.

I aldersbestemmelsen i § 11 A-3 foreslås det en materiell endring ved at aldersgrensen for rett til tilleggsstønader økes fra 16 til 18 år, se avsnitt 2.11.

Paragraf 11 A-4 viderefører hovedvilkåret for rett til tilleggsstønader om at arbeidsevnen er nedsatt. Det foreslås samtidig å ta inn at sykdommen, skaden eller lytet må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen. Dessuten foreslås det å ta ut "interesser" og "ønsker" fra vurderingen i andre ledd og å samle arbeidsvurderingene til arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

Paragraf 11 A-6 regulerer hvilke type utgifter stønaden dekker. Stønaden kan blant annet dekke daglige reiseutgifter og utgifter til hjemreise. Hovedregelen er å dekke utgiftene ved den billigste reisemåten med et rutegående transportmiddel. Den som må flytte fra hjemstedet for å delta på tiltak, har krav på stønad til dekning av nødvendige utgifter til flytting. For å få dekket stønad til flytting fra hjemstedet for å delta på tiltak er regelen at den som bruker transportør, må medlemmet dokumentere at det er innhentet minst to skriftlige tilbud fra transport- eller flyttebyrå. Det laveste tilbudet dekkes. Den som velger

å flytte selv uten å benytte transport- eller flyttebyrå, får dekket utgiftene til kjøring med egen bil én vei etter en fast sats. Se for øvrig arbeidsmarkedsloven med forskrift om stønader til dekning av utgifter knyttet til å komme i eller å beholde arbeid (tilleggsstønadsforskriften), som regulerer utgiftene.

Etter bestemmelsens første ledd dekkes dokumenterte utgifter til bøker og undervisningsmateriell etter en fast sats. Formålet er å dekke disse utgiftene i forbindelse med arbeidsrettet tiltak i skole, på kurs eller i bedrift. Siden elektroniske bøker er et læremiddel som også benyttes i arbeidsrettede tiltak, foreslår departementet å endre ordlyden slik at uttrykket "bøker og undervisningsmateriell" i første ledd erstattes med "læremidler". Det foreslås dessuten å ta inn i lovteksten at det gis stønad til tilsyn av andre familiemedlemmer (tilsynstillegg), slik som praksisen er i dag. Tredje ledd andre punktum foreslås fjernet, da det ikke regulerer noe mer enn det som allerede framgår av første punktum.

De øvrige bestemmelsene i gjeldende kapittel 11 regulerer i hovedsak retten til arbeidsavklaringspenger. Siden tilleggsstønadene utbetales månedlig, årlig eller etter at etaten har mottatt dokumentasjon på bestemte utgifter, gjelder ikke opplysninger som framgår av meldekortet for rett til stønadene. Det foreslås derfor ikke å ta inn de bestemmelsene som knytter seg til meldeplikt i nytt kapittel 11 A. Det samme gjelder bestemmelsene som knytter seg til gjennomføring og fravær fra arbeidsrettet tiltak. Det framgår både av formålsbestemmelsen og av § 11 A-5 at man må delta på et arbeidsrettet tiltak for å få innvilget tilleggsstønader. Dersom man ikke deltar i tiltak, har man heller ikke rett på tilleggsstønadene.

Det vises til utkast til lovforslag, kapittel 11 A om tilleggsstønader.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet sender med dette på høring en rekke forslag til endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger som samlet sett vil bidra til å styrke arbeidsinsentivene og gjøre ordningen mer målrettet. Videre foreslås det lovendringer av mer teknisk karakter som skal gjøre regelverket enklere og mer tilgjengelig for både Arbeids- og velferdsetaten og stønadsmottakerne.

Forslaget i avsnitt 2.1 om å presisere at sykdommen, skaden eller lytet må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen, samt å fjerne "ønsker" og "interesser" fra momentliste i tillegg til strengere krav til mobilitet vil gi en mindretgift. Det er imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste en slik innsparing. Flere avslag på krav om arbeidsavklaringspenger som følge av dette kan bidra til økt overgang til arbeid og utdanning, men kan også medføre en viss overgang til sosialstønad eller til andre ordninger. Det er grunn til å tro at forslagene vil ha visse administrative konsekvenser knyttet til økt klagesaksbehandling, særlig den første tiden etter at nye regler trer i kraft.

Forslaget i avsnitt 2.2 om å presisere at arbeidsavklaringspenger skal reduseres ikke bare mot arbeidet tid, men også mot den tiden stønadsmottakere *kunne* ha arbeidet, vil kunne medføre en mindretgift. Det er imidlertid til grunn til å forvente en viss økning i administrative kostnader fordi Arbeids- og velferdsetaten i flere saker må bruke noe mer tid enn i dag på å fastsette hvor stor den gjenværende arbeidsevnen er. Forslaget om å utvide perioden som mottakeren kan arbeide i inntil 80 prosent fra seks til tolv måneder, vil ikke ha administrative kostnader av betydning. Forslaget innebærer at mottakerne kan arbeide inntil 80 prosent fra et tidligere tidspunkt enn i dag, og utgiftene til arbeidsavklaringspenger vil bli redusert fordi flere får en lavere ytelse. På den andre siden vil mottakere som i dag allerede arbeider mer enn 60 prosent, og som dermed ikke får utbetalt ytelsen, i stedet kunne få utbetalt en redusert ytelse i denne perioden. Samlet sett antas det at forslaget vil gi noe mindretgifter til arbeidsavklaringspenger. Forslaget vil dessuten kunne gi mindretgifter for de offentlige tjenstepensjonsordningene i de tilfellene der det gis midlertidig uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger til personer som er innvilget arbeidsavklaringspenger.

Innstramminger i bestemmelsene for varighet, jf. modellforslagene i punkt 2.3.4, vil ha betydning både for stønadsmottakernes og Arbeids- og velferdsetatens atferd og praktisering av regelverket. Det er vanskelig å tallfeste økonomiske effekter av forslagene. Det er likevel mulig å si noe mer generelt om effektene ut fra statistikk om antall mottakere som er i de ulike fasene, og som kan bli berørt av forslaget om en eventuell innstramming av varigheten fra fire til tre år. På et generelt grunnlag kan det medføre at antallet som ikke fyller vilkårene verken for arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd øker. Endringer i reglene for varighet kan føre til raskere overgang til arbeid eller utdanning, man kan også medføre en viss overgang til økonomisk sosialhjelp eller til andre ordninger. Hvor store slike effekter vil være, vil imidlertid være ulikt i de ulike alternativene som er skissert i høringsnotatet. Departementet vil komme tilbake til nærmere anslag for innsparinger knyttet til arbeidsavklaringspenger og eventuelle merutgifter for kommunene i forbindelse med lovforslag i etterkant av høringen. Det er i

dag i overkant av 16 000 mottakere som har mottatt arbeidsavklaringspenger mellom tre og fire år. En innstramming i varighet vil innebære at ressursene til oppfølging i etaten må benyttes innenfor en kortere tidshorison. Den administrative merutgiften er anslått til om lag 120 mill. kroner per år.

Forslaget i avsnitt 2.4 om å utvide perioden fra tre til inntil seks måneder i ventetid på arbeid vil isolert sett gi en merutgift anslått til 160–190 mill. kroner i økte utbetalinger. Det er imidlertid grunn til å tro at regelendringen vil innebære at mottakere av arbeidsavklaringspenger blir noe raskere avklart mot arbeid. Således vil den samlede varigheten på arbeidsavklaringspenger, inklusive arbeidsavklaringspenger i ventetid på arbeid, ikke bli påvirket. Forslaget har ikke administrative kostnader av betydning.

Forslaget i punkt 2.5.2 vil gjøre den arbeidsrettede oppfølgingen mer målrettet og hensiktsmessig. Oppfølgingen vil i større grad tilpasses brukernes bistands- og oppfølgingsbehov, og knyttes til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Forslaget innebærer tettere oppfølging og mer effektiv utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsressurser. Forslaget vil isolert sett ikke gi administrative merutgifter.

Forslagene om innstramminger i varigheten og mer målrettet oppfølging kan innebære at Arbeids- og velferdsetaten vil innhente noen flere sakkyndige vurderinger av helsetilstand. Departementet ser ikke bort fra at dette kan gi noe økte administrative kostnader for helse- og omsorgstjenesten, men legger til grunn at en eventuell økning ligger godt innenfor de anslagene som lå til grunn da Stortinget vedtok å innføre arbeidsavklaringspenger i 2010.

Forslaget i avsnitt 2.7 om innføring av en karenperiode på 52 uker før ny periode med arbeidsavklaringspenger medfører beskjedne administrative kostnader. De økonomiske konsekvensene vil variere avhengig av hvem som omfattes av endringen. Mindreutgiftene vil avhenge av hvor mange som vil søke om ytelsen på nytt etter 52 uker. Endringer i reglene kan medføre en viss overgang til økonomisk sosialhjelp i mellomperioden.

Forslaget i avsnitt 2.8 om arbeidsavklaringspenger til medlemmer som ikke har opptjent ny rett til sykepenger, har ubetydelige administrative og økonomiske konsekvenser.

Forslaget i avsnitt 2.9 om at foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger ikke skal gi rett til sykepenger, vil innebære at disse medlemmene får arbeidsavklaringspenger i stedet for sykepenger. Størrelsen på ytelsen disse medlemmene får utbetalt, vil imidlertid være uendret. Innsparingen på kap. 2650 (sykepenger) vil motsvares av en tilsvarende merutgift på kap. 2651 (arbeidsavklaringspenger). Forslaget vil ikke ha administrative konsekvenser av betydning.

I avsnitt 2.10 foreslås det at taket på beregningsgrunnlaget tilsvarende seks ganger grunnbeløpet skal gjelde per kalenderår. Forslaget antas å gi en årlig mindreutgift på om lag 95 mill. kroner når det er fullt ut innfasert. Forslaget har en administrativ merkostnad på inntil 3–4 mill. kr. knyttet til endringer i Arbeids- og velferdsetatens IKT-system.

I 2015 var det ingen 16- eller 17-åringer som mottok tilleggsstønader. Forslaget i avsnitt 2.11 om å heve aldersgrensen til 18 år vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

Forslaget om reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter, jf. kapittel 3, vil samlet sett ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. På usikkert grunnlag anslås administrative kostnader å øke med 8–10 mill. kroner årlig, og at dette om lag motsvares av reduserte utbetalinger ved illeggelse av én dags reduksjon av arbeidsavklaringspenger. Forslaget krever også noen tilpasninger i etatens IKT-systemer som medfører en mindre engangsutgift. Forslaget antas derfor samlet sett å være om lag provenynøytralt på kort sikt. Formålet med forslaget er imidlertid at dette på noe lengre sikt vil føre til besparelser i form av færre mottakere av ytelser og flere i arbeid.

Forslagene i kapittel 4 medfører ingen økonomiske konsekvenser. De administrative merutgiftene for Arbeids- og velferdsetaten er begrenset til oppdatering av rundskriv og veiledningsmateriell. Med et klarere og lettere tilgjengelig regelverk både for stønadsmottakerne og Arbeids- og velferdsetaten er målet at antall klagesaker kan bli noe redusert, noe som vil innebære frigjøring av ressurser for etaten.

6 Utkast til lov- og forskriftsendringer

6.1 Folketrygdloven kapittel 8 Sykepenger

§ 8-2 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Foreldrepenger etter kapittel 14 opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 likestilles likevel ikke med arbeid.

6.2 Folketrygdloven kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger

Kapittel 11 Arbeidsavklaringspenger

I Formål

§ 11-1 *Formål*

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde et arbeid.

II Inngangsvilkår

§ 11-2 *Forutgående medlemskap*

Ingen endringer

§ 11-3 *Opphold i Norge*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet oppholder seg i Norge.

Arbeidsavklaringspenger kan likevel gis til et medlem som i samsvar med aktivitetsplanen sin, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a, får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet.

Et medlem kan også få arbeidsavklaringspenger under opphold i utlandet i inntil fire uker per kalenderår. Det er en forutsetning at utenlandsoppholdet er forenelig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll. Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at utenlandsoppholdet er forhåndsgodkjent av Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler for å motta arbeidsavklaringspenger etter andre og tredje ledd.

§ 11-4 *Alder*

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet er mellom 18 og 67 år.

Dersom kravet settes fram etter at medlemmet har fylt 62 år, er det et vilkår at han eller hun hadde en pensjonsgivende inntekt på minst ett grunnbeløp i året før

arbeidsevnen (§ 11-5) ble nedsatt med minst halvparten, eller på til sammen minst tre ganger grunnbeløpet i løpet av de tre siste årene før samme tidspunkt.

Vilkåret i andre ledd skal likevel ikke gjelde dersom medlemmet ikke mottar ytelse som gjenlevende ektefelle etter kapittel 17 på nivå med minste pensjonsnivå etter § 19-8 eller garantipensjon etter § 20-9 beregnet med full trygdetid, eller har rett til uttak av hel alderspensjon etter kapitlene 19 og 20.

III Hovedvilkår

§ 11-5 Nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Når det skal vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

§ 11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet

- a) har behov for aktiv behandling, eller
- b) har behov for arbeidsrettet tiltak, eller
- c) etter å ha prøvd tiltakene etter bokstavene a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som skal godkjennes som et arbeidsrettet tiltak etter denne bestemmelsen.

IV Aktivitetsplikt, meldeplikt og stans og reduksjon av ytelsen

§ 11-7 Medlemmets aktivitetsplikt

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid.

Aktivitetskravene fastsettes i aktivitetsplanen, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a tredje ledd. Medlemmet skal medvirke ved utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Kravene til egenaktivitet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov.

§ 11-8 Fravær fra fastsatt aktivitet

Ved fravær fra fastsatt aktivitet, se § 11-7, stanses arbeidsavklaringspengene inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt.

Fravær på inntil én dag i meldeperioden og fravær som skyldes sterke velferdsgrunner, skal ikke føre til stans av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at grunnene dokumenteres.

Fravær som skyldes sykdom eller skade, skal ikke føre til stans av ytelsen. Arbeids- og velferdsetaten kan kreve legeerklæring eller erklæring fra en annen sakkyndig som Arbeids- og velferdsetaten godkjenner.

Dersom medlemmet har gjentatte fravær, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet oppfyller vilkårene, se § 11-5 og § 11-6.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hva som er gyldig fravær, krav til dokumentasjon, hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet, og konsekvenser av slike fravær.

§ 11-9 Reduksjon av arbeidsavklaringspengene ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter

Arbeids- og velferdsetaten skal ved manglende etterlevelse av nærmere bestemte aktivitetsplikter fastsatt i forskrift, ilegge et medlem en reduksjon i arbeidsavklaringspengene.

Reduksjonen kan ikke ilegges senere enn tre måneder etter den manglende etterlevelsen.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvilke pliktbrudd som fører til reduksjon, vilkår for reduksjon og størrelsen på den.

§ 11-10 Meldeplikt

Medlemmet må melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag (meldeperioden) og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen. Meldingen skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på andre måter som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer.

Dersom medlemmet unnlater å melde seg på fastsatt dag, stanses ytelsen fra og med den dagen medlemmet skulle ha meldt seg og inntil han eller hun melder seg på nytt. Ytelsen skal likevel ikke stanses dersom medlemmet uforutsett ble forhindret fra å sende inn meldekortet og ikke kunne melde seg på en alternativ måte innen fristen.

Dersom det vil være unødig tyngende for medlemmet å overholde meldeplikten, kan Arbeids- og velferdsetaten helt eller delvis frita ham eller henne fra den.

Arbeids- og velferdsetaten skal av eget tiltak vurdere om det skal gis fritak fra meldeplikten. Fritak fra meldeplikt unntar ikke medlemmet fra den alminnelige opplysningsplikten etter § 21-3.

Når medlemmet gjentatte ganger uten rimelig grunn unnlater å oppfylle meldeplikten, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om medlemmet fortsatt oppfyller vilkårene for å motta ytelsen, se § 11-5 og § 11-6.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om innholdet i meldeplikten.

§ 11-11 Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

Et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger, skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det skal fastsettes individuelle oppfølgingstidspunkter ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger. Medlemmet skal også følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført.

På oppfølgingstidspunktet skal Arbeids- og velferdsetaten sammen med medlemmet vurdere om han eller hun har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid. Det skal også vurderes om vilkårene for retten til ytelsen fortsatt er oppfylt.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om oppfølgingen.

V Varighet

§ 11-12 Varighet

Arbeidsavklaringspenger gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, se § 11-7, men likevel ikke lenger enn fire/tre år.

Stønadsperioden kan forlenges i inntil ett/to år dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd og

- a) medlemmet først etter langvarig utredning har begynt i hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak eller
- b) medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak.

Stønadsperioden kan også forlenges i inntil ett/to år dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak og ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år på grunn av helsemessige problemer og er i en utdanningssituasjon som vesentlig avviker fra den som gjelder for andre.

Ved beregningen av den maksimale stønadsperioden inngår den tiden medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger etter §§ 11-5, 11-14, 11-15, 11-16 og 11-17. Øvrige perioder hvor medlemmet har vedtak om arbeidsavklaringspenger, skal ikke inngå i beregningen av den maksimale stønadsperioden.

VI Rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller

§ 11-13 Arbeidsavklaringspenger til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger

Det kan gis arbeidsavklaringspenger uten hensyn til vilkårene i § 11-5 og § 11-6 i inntil seks måneder til et medlem som ikke har opparbeidet seg ny rett til sykepenger etter kapittel 8, og som oppfyller ett av følgende vilkår:

- a) Medlemmet har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger og er innen seks måneder igjen blitt arbeidsufør som følge av en annen sykdom.
- b) Medlemmet har tidligere mottatt arbeidsavklaringspenger og er innen ett år igjen blitt arbeidsufør som følge av samme sykdom.
- c) Medlemmet har tidligere mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og er igjen blitt arbeidsufør mens han eller hun er i arbeid.
- d) Medlemmet har mottatt sykepenger etter kapittel 8 i til sammen 248, 250 eller 260 sykepengedager i løpet av de tre siste årene, se § 8-12, og er fortsatt arbeidsufør.
- e) Medlemmet har mottatt arbeidsavklaringspenger og deretter foreldrepenger og innen seks måneder igjen blitt arbeidsufør på grunn av sykdom, se § 8-2 andre ledd.

Det gis ikke arbeidsavklaringspenger i arbeidsgiverperioden for sykepenger, se § 8-19. Kravene i §§ 8-7 og 8-8 gjelder tilsvarende.

§ 11-14 *Arbeidsavklaringspenger til studenter*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger til en student som har avbrutt studiet, og som har behov for aktiv behandling for å kunne gjenoppta det.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om rett til arbeidsavklaringspenger i denne perioden.

§ 11-15 *Arbeidsavklaringspenger til et medlem som etablerer egen virksomhet*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger under etablering av en ny egen virksomhet. For å få rett til arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet må etableringen antas å føre til at medlemmet blir selvforsørget, eventuelt i kombinasjon med gradert uføretrygd. Etableringen må gjelde ny virksomhet.

Stønad kan gis i en utviklingsfase på inntil seks måneder og/eller en oppstartsfasen på inntil tre måneder etter søknad før hver enkelt fase. Fasene regnes fra det tidspunktet arbeidsavklaringspenger under etablering er innvilget. Dette gjelder også i de tilfellene der det ikke er en forutgående utviklingsfase.

Medlemmet må innhente en næringsfaglig vurdering av etableringsplanen fra fylkeskommune, kommune eller annen kompetent instans. Medlemmet må selv dekke utgiftene som påløper i denne forbindelse.

Dersom det viser seg at en påbegynt etablering åpenbart ikke lar seg gjennomføre, skal arbeidsavklaringspenger under etablering av egen virksomhet stanses.

Inntekt fra oppstartsfasen skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene. Inntekt fra arbeid ved siden av etableringen skal føre til reduksjon etter § 11-23.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om rett til arbeidsavklaringspenger i denne perioden.

§ 11-16 *Arbeidsavklaringspenger i perioder uten påbegynt aktivitet*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger mens medlemmet venter på at en aktivitetsplan blir utarbeidet, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a, og før aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak starter, og mellom disse tiltakene.

Arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kan kun gis én gang mens medlemmet venter på den samme behandlingen eller det samme tiltaket.

§ 11-17 *Arbeidsavklaringspenger i perioden som arbeidssøker*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger i fire/fem/seks måneder etter at medlemmet er satt i stand til å skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, før han eller hun har fått arbeid eller tilbud om det. Medlemmet må fylle vilkårene i §§ 4-5 og 4-8. Bestemmelsene om tidsbegrenset bortfall av dagpenger i § 4-20 gjelder tilsvarende.

§ 11-18 *Arbeidsavklaringspenger under behandling av et krav om uføretrygd*

Det kan gis arbeidsavklaringspenger i inntil åtte måneder når medlemmet etter en arbeidsevnevurdering skal vurderes for uføretrygd, se arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a.

VII Grunnlag og reduksjon

§ 11-19 *Grunnlaget for beregningen av arbeidsavklaringspenger*

Grunnlaget for beregningen av arbeidsavklaringspenger fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt, se § 3-15, i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, se § 11-5. Grunnlaget for beregningen skal likevel fastsettes ut fra gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekten i de tre siste kalenderårene før samme tidspunkt dersom dette gir et høyere grunnlag.

Den pensjonsgivende inntekten etter første ledd skal reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet. Pensjonsgivende inntekt over seks ganger gjennomsnittlig grunnbeløp i et kalenderår regnes ikke med i grunnlaget.

Grunnlaget for arbeidsavklaringspenger blir regulert i samsvar med senere endringer i grunnbeløpet.

§ 11-20 *Arbeidsavklaringspengenes størrelse og barnetillegget*

Arbeidsavklaringspenger gis med 66 prosent av grunnlaget, se § 11-19. Minste årlige ytelse er to ganger grunnbeløpet.

Arbeidsavklaringspenger gis for fem dager per uke. Dagsatsen er den årlige ytelsen delt på 260.

Til et medlem som forsørger barn, se § 1-6, ytes det et barnetillegg. Et barn anses ikke som forsørget dersom det har inntekt, herunder kapitalinntekt, som er større enn grunnbeløpet, eller har rett til barnepensjon etter kapittel 18. Tillegget gis per dag for hvert barn fem dager i uka. Dersom begge foreldrene mottar arbeidsavklaringspenger, kan begge få barnetillegg.

Som barn regnes egne barn og fosterbarn, se barnevernloven § 4-22, dersom medlemmet har forsørget fosterbarnet i de to siste årene før krav om barnetillegg blir satt fram. Arbeids- og velferdsetaten kan fravike kravet om at fosterbarnet skal ha blitt forsørget i de to siste årene før kravet om barnetillegg settes fram, når fosterhjemsoordningen har en varig karakter.

Arbeidsavklaringspenger medregnet barnetillegget kan ikke utgjøre mer enn 90 prosent av grunnlaget, se § 11-19.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om barnetilleggets størrelse og regler for avkortning av ytelsen for fosterforeldre.

§ 11-21 *Minsteytelse til et medlem som fikk arbeidsevnen nedsatt før fylte 26 år*

For et medlem som får arbeidsevnen (§ 11-5) nedsatt før fylte 26 år på grunn av en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er minste årlige ytelse 2,44 ganger grunnbeløpet. Dette gjelder selv om medlemmet har vært mer enn 50 prosent yrkesaktiv etter fylte 26 år, dersom kravet settes fram før medlemmet fyller 36 år. Arbeidsavklaringspenger etter denne bestemmelsen kan tidligst gis fra og med den dagen medlemmet fyller 20 år.

§ 11-22 *Arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade*

Til et medlem som har nedsatt arbeidsevne på grunn av skade eller sykdom som går inn under kapittel 13, gis det arbeidsavklaringspenger, men med følgende særbestemmelser:

- a) Vilkåret i § 11-2 om forutgående medlemskap gjelder ikke.
- b) Arbeidsavklaringspenger gis ved reduksjon av arbeidsevnen ned til 30 prosent.

Ved beregningen av den delen av nedsettelsen av arbeidsevnen som skyldes yrkesskaden eller yrkessykdommen, skal grunnlaget for arbeidsavklaringspengene (§ 11-19) ikke settes lavere enn den antatte årlige arbeidsinntekten på skadetidspunktet, justert i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet.

Dersom den delen av nedsettelsen av arbeidsevnen som ikke skyldes yrkesskaden eller yrkessykdommen er under 30 prosent, beregnes hele ytelsen etter andre ledd.

§ 11-23 *Reduksjon ved delvis nedsatt arbeidsevne*

Det gis fulle arbeidsavklaringspenger til et medlem som har tapt hele arbeidsevnen, se § 11-5.

Dersom et medlem har tapt en del av arbeidsevnen, reduseres arbeidsavklaringspengene medregnet barnetillegget slik at ytelsen svarer til den delen av arbeidsevnen som er tapt. Det skal alltid vurderes om medlemmet har en arbeidsevne som ikke er utnyttet.

Beregningen av den reduserte ytelsen skal ta utgangspunkt i forholdet mellom en arbeidstid på 37,5 timer per uke og det antall timer medlemmet har vært i eller kunne ha vært i inntektsgivende arbeid. Beregningen baseres på gjennomsnittlig arbeidet tid i meldeperioden, se § 11-10.

Reduserte arbeidsavklaringspenger gis når arbeidsevnen er redusert med minst 40 prosent. Ved beregningen skal det tas hensyn til om medlemmet har reduserte muligheter til å utføre inntektsgivende arbeid på grunn av at han eller hun deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får aktiv behandling.

Når medlemmet arbeider i et arbeidsrettet tiltak uten lønn eller med lønn inntil grunnbeløpet, kan arbeidsavklaringspengene reduseres med et lavere antall timer enn det timeantallet som er arbeidet.

Når medlemmet er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det i inntil tolv måneder gis arbeidsavklaringspenger når han eller hun arbeider inntil 80 prosent. Det kan ikke gis mer enn én periode med arbeidsavklaringspenger etter dette leddet i løpet av en stønadsperiode, se § 11-12.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av samtidig arbeid, herunder gi bestemmelser for særskilte grupper.

§ 11-24 *Reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn ytelser fra en arbeidsgiver*

Pensjonsgivende inntekt (§ 3-15) og økonomiske ytelser fra den nåværende eller en tidligere arbeidsgiver som ikke er pensjonsgivende inntekt, som gis i forbindelse med overgang til arbeidsavklaringspenger eller i forbindelse med oppsigelse, fratreden eller reduksjon av arbeidstid, skal føre til at arbeidsavklaringspengene reduseres med samme

beløpet. Ytelser fra en arbeidsgiver skal periodiseres ved at de deles på medlemmets tidligere månedslønn.

Pensjonsgivende inntekt som er erstatning fra en arbeidsgiver etter skadeerstatningsloven § 3-1 eller yrkesskadeforsikringsloven § 13, skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene.

Feriepenger etter ferieloven skal ikke føre til reduksjon av arbeidsavklaringspengene.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om hvordan reduksjon av arbeidsavklaringspenger på grunn av ytelser fra en arbeidsgiver skal skje.

§ 11-25 Arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon

Dersom et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger, oppholder seg i en institusjon med fri kost og losji, blir arbeidsavklaringspengene redusert. Dette gjelder likevel ikke for et medlem som forsørger ektefelle eller har krav på barnetillegg.

Arbeidsavklaringspengene gis uten reduksjon for innleggelsesmåneden og de tre påfølgende månedene. Deretter blir arbeidsavklaringspengene redusert med 50 prosent inntil institusjonsoppholdet avsluttes. Dersom medlemmet innen tre måneder etter utskrivelsen på nytt kommer i institusjon, gis det reduserte arbeidsavklaringspenger fra og med måneden etter at det nye oppholdet tar til.

Dersom medlemmet har faste utgifter som er nødvendige for at han eller hun skal kunne beholde bolig, kan Arbeids- og velferdsetaten bestemme at arbeidsavklaringspengene ikke skal reduseres.

§ 11-26 Arbeidsavklaringspenger under straffgjennomføring

Et medlem som sitter i varetekt, soner straff eller er underlagt særreaksjoner i en anstalt under kriminalomsorgen, har ikke rett til arbeidsavklaringspenger. Det gis likevel arbeidsavklaringspenger hvis medlemmet arbeider for en arbeidsgiver utenfor anstalten i medhold av straffgjennomføringsloven § 20.

Ved gjennomføring av samfunnsstraff, straffgjennomføring i medhold av straffgjennomføringsloven § 16 eller betinget dom beholdes arbeidsavklaringspengene dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Tilsvarende gjelder ved prøveløslatelse i medhold av straffgjennomføringsloven §§ 42 og følgende.

§ 11-27 Forholdet til andre ytelser fra folketrygden

Dersom et medlem har rett til arbeidsavklaringspenger og samtidig fyller vilkårene for å få en annen folketrygdytelse som skal dekke det samme inntektstapet i det samme tidsrommet, kan han eller hun velge ytelse. Fulle sykepenger og fulle svangerskapspenger av deltidstilling anses som en redusert ytelse etter tredje leddet. Foreldrepenger etter § 14-9 anses som en full ytelse.

Arbeidsavklaringspengene faller ikke bort dersom medlemmet tar ut alderspensjon etter kapittel 19 og 20. Når medlemmet får barnepensjon etter kapittel 18, reduseres arbeidsavklaringspengene med samme beløp.

Dersom et medlem mottar en annen redusert ytelse fra folketrygden, gis det reduserte arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspengene beregnes som en full ytelse og reduseres deretter med den prosentandelen som den reduserte ytelsen utgjør av full arbeidsevne. For et medlem som er sykmeldt fra en deltidstilling, skal

arbeidsavklaringspengene reduseres med den prosentandelen som sykmeldingen utgjør av full stilling. Tilsvarende gjelder dersom medlemmet mottar svangerskapsenger av en deltidsstilling.

Dersom medlemmet mottar en gradert uføretrygd, skal grunnlaget for beregning av arbeidsavklaringspenger (§ 11-19) fastsettes ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt fra tiden før arbeidsevnen ble ytterligere nedsatt dersom det gir et høyere grunnlag enn ved å fastsette grunnlaget ut fra medlemmets pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. Medlemmets pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble ytterligere nedsatt skal fastsettes ved at medlemmets pensjonsgivende inntekt i deltidsstilling oppjusteres til en inntekt tilsvarende hundreprosentstilling. Omfanget av deltidsstillingen skal anses å utgjøre differansen mellom hundreprosentstilling og den fastsatte uføregraden for uføretrygden.

§ 11-28 *Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning*

Arbeidsavklaringspenger utbetales ikke dersom medlemmet får dekket det samme inntektstapet under en annen lovgivning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om avgrensingen av folketrygdens ansvar.

VIII Stans, reduksjon, opphør og nytt krav

§ 11-29 *Unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel*

Melding om vedtak om stans eller opphør i utbetaling av arbeidsavklaringspenger kan unnlates når grunnen åpenbart er kjent for medlemmet. Det er et vilkår at etaten har gitt medlemmet forhåndsorientering om at retten til ytelsen stanses eller opphører i slike tilfeller. Dette må skyldes ett av følgende forhold:

- a) Medlemmet har fravær utover én dag per meldeperiode som ikke skyldes sykdom eller sterke velferdsgrunner.
- b) Medlemmet unnlater å melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten, se § 11-9 første ledd.
- c) Medlemmet er kommet i fullt arbeid.
- d) Medlemmet tar ferie.
- e) Medlemmet er i utlandet uten at Arbeids- og velferdsetaten har godkjent oppholdet, se § 11-3 tredje ledd.
- f) Medlemmet avtjener lovbestemt tjenesteplikt (verneplikt).
- g) Medlemmet er i fengsel, varetekt eller under frisoning.
- h) Medlemmet får fulle sykepenger eller full uføretrygd fra folketrygden.

Forhåndsvarsling ved manglende etterlevelse av aktivitetspliktene som følger av § 11-9 kan unnlates dersom medlemmet på forhånd er orientert om konsekvensene ved eventuell manglende etterlevelse.

§ 11-30 *Nytt krav om arbeidsavklaringspenger*

Det må settes fram et nytt krav om arbeidsavklaringspenger dersom pengene har vært stanset eller opphørt i mer enn 52 uker. Vilkårene for ytelsen må vurderes på nytt, og er de oppfylt, begynner en ny stønadperiode å løpe, se § 11-12. Arbeidsavklaringspengene

skal ikke anses for å ha vært stanset i perioder der medlemmet mottar foreldrepenger opptjent på grunnlag av arbeidsavklaringspenger.

Dersom ytelsen har vært stanset i mindre enn 52 uker, kan medlemmet fortsette på tidligere stønadsperioden, se § 11-12, med det tidligere fastsatte beregningstidspunktet, se § 11-19.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om når det må framsettes et nytt krav om ytelsen, og når medlemmet kan fortsette i den samme stønadsperioden, se § 11-12.

6.3 Folketrygdloven nytt kapittel 11 A Tilleggstønader

Kapittel 11 A. Tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak

I Formål

§ 11 A-1 Formål

Formålet med tilleggsstønader er å kompensere for bestemte utgifter som et medlem har i forbindelse med gjennomføringen av et arbeidsrettet tiltak.

II Inngangsvilkår

§ 11 A-2 Forutgående medlemskap

Ingen endringer.

§ 11 A-3 Alder

Det er et vilkår for rett til tilleggsstønader at medlemmet er mellom 18 og 67 år.

III Hovedvilkår

§ 11 A-4 Nedsatt arbeidsevne

Det er et vilkår for rett til tilleggsstønader at medlemmet har fått nedsatt arbeidsevnen i en slik grad at han eller hun hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen.

Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid.

§ 11 A-5 Tilleggsstønader

Til et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak, kan det ytes tilleggsstønad etter fast sats til dekning av dokumenterte utgifter til læremidler.

Et medlem som gjennomfører et arbeidsrettet tiltak og som ikke har ordinær lønn gjennom tiltaksdeltakelsen og ikke mottar sykepenger etter kapittel 8, kan gis tilleggsstønad til dekning av følgende utgifter:

- a) Utgifter til daglige reiser i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.

- b) Utgifter til hjemreiser under gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.
- c) Nødvendige utgifter til flytting fra hjemstedet i forbindelse med et arbeidsrettet tiltak eller i forbindelse med arbeid etter at tiltaket er gjennomført.
- d) Nødvendige utgifter til barnetilsyn eller tilsyn av andre familiemedlemmer (tilsynstillegg) i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.
- e) Nødvendige ekstraavgifter til bolig i forbindelse med utredning eller gjennomføring av et arbeidsrettet tiltak.

Til et medlem som på grunn av sykdom eller skade midlertidig ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeids- eller undervisningsstedet, kan det i stedet for arbeidsavklaringspenger etter kapittel 11 gis tilleggsstønad til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter til daglige reiser. Stønaden begrenses til det beløpet som medlemmet ville ha fått utbetalt i arbeidsavklaringspenger for samme tidsrom.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om vilkårene for og beregningen av tilleggsstønadene.

§ 11 A-6 *Forholdet til ytelser etter en annen lovgivning*

Tilleggsstønader utbetales ikke dersom medlemmet får dekket de samme utgiftene under en annen lovgivning.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om avgrensingen av folketrygdens ansvar.

6.4 Forskriftsbestemmelse til folketrygdloven ny § 11-9

§ X

Arbeidsavklaringspengene reduseres med hjemmel i folketrygdloven § 11-9 tilsvarende én dags ytelse, dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å:

- a) møte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten etter innkalling, se folketrygdloven § 11-7, eller
- b) møte som avtalt på arbeidsrettet tiltak eller behandling, se folketrygdloven § 11-7, eller
- c) gi de opplysningene og levere de dokumentene som Arbeids- og velferdsetaten krever framlagt i medhold av folketrygdloven § 21-3.

Medlemmet skal kunne orientere om bakgrunnen for fraværet ved utfylling av meldekortet.

Vedtaket kan klages på etter reglene i forvaltningsloven til det nærmeste overordnede organ, men kan ikke ankes inn for Trygderetten, se forskrift om unntak fra anke til Trygderetten § 1.