

Høringsnotat om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

Utsendt 21. januar 2022
Høringsfrist 4. mars 2022

Innhold

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2. Om arbeidsavklaringspenger og historikk	3
2.1. Generelt om arbeidsavklaringspenger	3
2.2 Historikk	4
3. Gjeldende rett	5
4. Departementets vurdering og forslag	6
4.1 Bakgrunn for forslaget	6
4.2 Avvikle karenens	7
4.3 Nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode	9
4.3.1 Forslag til ny framoverskuende unntaksadgang	9
4.3.2 Forholdet til gjeldende § 11-12 andre og tredje ledd	11
4.4 Overgangsordning	13
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	13
6. Forholdet til EØS-avtalen	15
7. Utkast til endringer i folketrygdloven	16

1. Hovedinnholdet i høringsnotatet

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger i kapittel 11 i folketrygdloven. Det foreslås å oppheve folketrygdloven § 11-31 første ledd om karenperiode på 52 uker før det er mulig å søke arbeidsavklaringspenger på nytt for de som har gått ut maksimal stønadsperiode. Videre foreslås det å endre bestemmelsene for unntak fra maksimal varighet i folketrygdloven § 11-12. Det foreslås at endringene i regelverket trer i kraft 1. juli 2022.

Som en følge av flere runder med forlengelser av stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger med hjemmel i midlertidig forskrift 20. mars 2020 nr. 368 om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien, har mange mottakere sluttdato 30. juni 2022. Det foreslås å etablere en overgangsordning for å sikre at disse mottakerne ikke blir stående uten ytelse inntil videre rett til arbeidsavklaringspenger etter nye regler har blitt vurdert. Stønadsperioden for disse mottakerne foreslås forlenget til 30. september 2022.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er en svært sammensatt gruppe der både helseutfordringer og avstand til arbeidsmarkedet vil variere betydelig. En avvikling av karenperioden vil kunne ivareta de med betydelige helseutfordringer som ikke er ferdig avklart innen utløpet av stønadsperioden og som trenger lenger tid til avklaring.

Det er videre ønskelig å ivareta mulighetene også for de som etter at den maksimale stønadsperioden på tre år er nådd, vurderes å være nær ved å kunne komme i ordinær arbeidsrettet aktivitet. Det foreslås derfor å innføre et nytt framoverskuende unntak som fokuserer på arbeidsmuligheter, for slik å motivere til økt arbeidsinnsats og lette overgangen fra arbeidsavklaringspenger til arbeid for mottakerne som står nærmest arbeidslivet ved utløpet av ordinær stønadsperiode. De gjeldende unntaksbestemmelsene vurderes i lys av de øvrige endringene som foreslås.

Det er viktig at regelverket for arbeidsavklaringspenger er utformet slik at det best mulig understøtter hensikten med ordningen. Samtidig er det innholdet i den enkeltes avklaringsløp som er det mest sentrale for resultatet. Parallelt med at det nå foreslås endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger, arbeides det også med å innhente mer kunnskap om oppfølgingen mottakere av arbeidsavklaringspenger får, med sikte på å bruke kunnskapen til å utvikle oppfølgingsarbeidet og dermed bidra til raskere avklaring.

2. Om arbeidsavklaringspenger og historikk

2.1. Generelt om arbeidsavklaringspenger

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

den nedsatte arbeidsevnen, jf. folketrygdloven § 11-5. Arbeidsavklaringspenger er en tidsbegrenset ytelse som man kan motta i maksimalt tre år. Ytelsen kan forlenges i inntil to år dersom mottakeren fyller særskilte unntaksvilkår.

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

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

2.2 Historikk

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

De tre forutgående ytelsene var tidsbegrensede ytelser med ulik maksimal varighet. Stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger ble begrenset til å vare så lenge det var påkrevd for at mottaker skulle kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men ikke lenger enn fire år, jf. dagjeldende folketrygdlov § 11-10. Forlengelse utover fire år kunne gis i særlige tilfeller, og vilkår for unntak fra maksimal stønadsperiode var nærmere regulert i forskrift. Av forskrift 10. februar 2010 nr. 152 (opphevet 31. desember 2017) om arbeidsavklaringspenger § 2a fulgte det at stønadsperioden kunne forlenges utover fire år for personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og som etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a) fortsatt ble ansett å ha en viss mulighet for å komme i arbeid.

Endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger som ble innført 1. januar 2018, innebar vesentlige innstramminger i varighetsbestemmelsene. Maksimal ordinær stønadperiode ble redusert fra fire til tre år, og mulighetene for å få innvilget arbeidsavklaringspenger i en unntaksperiode utover ordinær stønadperiode ble strammet inn. Perioden man kunne få innvilget arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadperiode ble tidsbegrenset til to år. Før 2018 var det ingen begrensning i regelverket for varighet av unntaksperioden. Det ble også innført en karenstid på 52 uker før det er mulig å søke arbeidsavklaringspenger på nytt for de som har gått ut maksimal stønadperiode.

Undersøkelser i forkant av regelendringene i 2018 viste at fireårsperioden ikke ble brukt godt nok, og at det var potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling.¹ Begrunnelsen for å redusere stønadperioden var å øke motivasjonen både for mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten til å komme tidlig i gang med et aktivitetsrettet løp, og spesielt i tilfeller der det er aktuelt å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettede tiltak. Det ble også pekt på viktigheten av målrettet og tett oppfølging, og av styrking og målretting av det arbeidsrettede tilbudet. En undersøkelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet tyder på at det er økt sannsynlighet for å avslutte mottak i alle varighetsgrupper etter regelendringene fra 2018.²

3. Gjeldende rett

Det følger av folketrygdloven § 11-12 første ledd at arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er nødvendig for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn tre år. Av folketrygdloven § 11-31 følger det at det løper en karenstid på 52 uker før det er mulig å søke arbeidsavklaringspenger på nytt for de som har gått ut maksimal stønadperiode. Det skal gis unntak fra karenstiden for personer som er alvorlig syke eller skadet.

Det er gitt unntak fra varighetsbegrensningen på tre år i § 11-12 andre og tredje ledd. Det følger av andre ledd at stønadperioden kan forlenges i inntil to år dersom: «a) medlemmet først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak, eller b) medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak». For begge disse alternativene er det en forutsetning at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at mottakers arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. Stønadperioden kan også forlenges i inntil to år dersom mottaker deltar på opplæringstiltak, jf. § 11-12 tredje ledd. For dette unntaket gjelder ikke kravet om at sykdom,

¹ Galaasen, A. M., Haugen, A., Lysø, N. og Selnes, C. (2017) Dypdykk i 475 saker: Hva viser saksdokumentene om mottakernes aktivitet?, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Lande, S. (2017) «Aktivitetsdeltakelse blant mottakere av arbeidsavklaringspenger. En tverrsnittsanalyse», i Galaasen, A. M. (red) Aktiv eller passiv med arbeidsavklaringspenger?, Arbeids- og velferdsdirektoratet

² Kann, I. C., og Dokken, T. (2019) Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – de fleste til uføretrygd eller arbeid, Arbeid og velferd nr. 3/2019, Arbeids- og velferdsdirektoratet

skade eller lyte er hovedårsak til at mottakers arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd.

Stortinget har vedtatt å innføre et nytt unntak for forlengelse av stønadperioden for arbeidsavklaringspenger fra 1. juli 2022, jf. Prop. 4 L (2021-2022), Innst. 68 L (2021-2022) og lovvedtak 7 (2021-2022). Rett til forlenget stønadperiode skal kunne gis til mottakere av arbeidsavklaringspenger som først etter lang ventetid på behandling i helsevesenet har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling og/eller arbeidsrettet tiltak. Den nye unntaksmuligheten ved lang ventetid på behandling skal kunne ses i sammenheng med dagens unntak ved langvarig utredningstid (slik at det skal kunne gis unntak ved kombinasjon av lang ventetid på behandling og langvarig utredningstid). Endringen tas inn i folketrygdloven § 11-12 andre ledd bokstav a.

4. Departementets vurdering og forslag

4.1 Bakgrunn for forslaget

Som nevnt ovenfor er gruppen som mottar arbeidsavklaringspenger svært sammensatt. Implikasjonen av dette er at bistandsbehovet med hensyn til både omfang og varighet vil variere betydelig. Noen trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i en kortere periode mens de mottar arbeidsavklaringspenger 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, for eksempel i tilfeller med behov for langvarig behandling før arbeidsrettet aktivitet lar seg gjennomføre. Det er derfor store individuelle forskjeller i lengden på stønadperiodene for mottakerne innenfor de rammene som tidsbegrensning av ytelsen til maksimalt tre år setter.

Det er viktig å understreke at de fleste mottar arbeidsavklaringspenger en kort periode og aldri vil nå utløp av stønadperioden, og at det også var slik før regelendringene i 2018. Dette gjelder både mottakere som går over i arbeid og mottakere som blir avklart til uføretrygd. Det er indikasjoner på at deler av regelendringene fra 2018 har gitt positive virkninger ved at en kommer raskere i gang, at avklaringen tar kortere tid og dermed at stønadsløpet blir kortere. Dette er elementer det er viktig å videreføre. Sannsynligheten for frafall og varig utenforskap øker med lengden av fraværet. Det er derfor spesielt viktig at stønadsløpet ikke er lenger enn det som er nødvendig for å avklare arbeidsevnen.

Det er imidlertid indikasjoner på at tre år er for kort tid for å avklare arbeidsevnen til enkelte mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder særlig mottakere som har et komplekst utfordringsbilde og et sykdomsbilde som det tar flere år å få klarhet i. Til tross for at retten til oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten ikke er avhengig av at man har rett til å motta en ytelse, kan en konsekvens av at stønadperioden utløper og inntektssikringen og den økonomiske tryggheten bortfaller, være at avklaringsløp blir avbrutt. Det kan være svært utfordrende å holde fokus på arbeidsavklaring uten slik økonomisk trygghet. Noen opplever at karenperioden skaper usikkerhet og engstelse for livsoppholdet slik at dette tar fokus bort fra

arbeidsavklaringen. Slike situasjoner kan bidra til å forverre utfordringene og sykdombildet for enkelte stønadsmottakere. Dette har store konsekvenser for de som blir berørt.

Fram til 2018 var det slik at stønadsperioden i særlige tilfeller kunne forlenges utover fire år. Dette var nærmere regulert i forskrift 10. februar 2010 nr. 152 (opphevet 31. desember 2017) om arbeidsavklaringspenger § 2a. Stønadsperioden kunne forlenges dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet fortsatt hadde en viss mulighet for å komme i arbeid. Fram til 2018 var det ingen tidsbegrensning av unntaket og man kunne i prinsippet motta arbeidsavklaringspenger fram til man nådde aldersgrensen på 67 år. Erfaringer med regelverket og praksis før 2018 viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet ofte ble brukt. Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tydet også på at unntaksbestemmelsen med tilhørende forskrift var vanskelig å praktisere. Det ble med virkning fra 2018 strammet inn på vilkårene for å få unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet, samt at unntaksperioden ble tidsbegrenset til to år.

De gjeldende unntakene i § 11-12 andre ledd for rett til å motta arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadsperiode er tilbakeskuende. Dette innebærer at det i hovedsak er avgjørende om mottaker som følge av helsesituasjonen har opplevd nærmere spesifiserte hindringer tidligere i stønadsløpet som medfører at vedkommende har brukt lenger tid enn andre på å få avklart arbeidsevnen sin.

Nær 1 av 5 av de som mottok arbeidsavklaringspenger ved utløpet av 2016, hadde mottatt ytelsen lenger enn fire år. Andelen som mottar arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadsperiode er betydelig redusert etter regelendringene, og gjelder ved inngangen til 2020 i overkant av 1 av 20 mottakere).

For videre rett til arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadsperiode er det etter gjeldende rett i § 11-12 andre ledd, ikke en del av vurderingen om mottaker sannsynligvis vil kunne komme i arbeid om stønadsperioden forlenges.

Det er fortsatt behov for en klar tidsbegrensning av både ordinær stønadsperiode og unntaksperioden. Det er imidlertid klare indikasjoner på at enkelte av regelendringene som ble iverksatt i 2018 er for strenge. Dette er bakgrunnen for de endringene som nå foreslås.

4.2 Avvikle karens

Tre år kan være for kort tid til å avklare arbeidsevnen for enkelte brukere. Etter en samlet vurdering foreslås det derfor å avvikle karensperioden. Avviklingen av karensperioden med mulighet til å søke om en ny stønadsperiode, skal ivareta de som trenger lenger tid til avklaring. Det vil redusere usikkerhet og engstelse for livsoppholdet som dagens maksimale tid på arbeidsavklaringspenger med påfølgende karensperiode kan medføre, på bekostning av fokus på arbeidsavklaringen.

Et alternativ er å utvide den maksimale varigheten på tre år. Dette anses imidlertid ikke som en hensiktsmessig løsning. Dette ville medført en utvidelse av tilgjengelig stønadperiode for alle mottakere av arbeidsavklaringspenger. Ved å opprettholde hovedregelen om en maksimal varighet på tre år signaliseres viktigheten av å komme raskt i gang, og at avklaringsløpet ikke skal strekke seg lenger ut i tid enn nødvendig. Dette kan også bidra til motivasjon både for mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten til å komme i gang med et aktivitetsrettet løp så snart som mulig, og spesielt i de tilfellene der det er aktuelt å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettede tiltak.

Forslaget innebærer altså ikke at man skal gå tilbake til en ordning uten en tidsavgrensning. Arbeidsavklaringspenger er, og skal fortsatt være, en tidsbegrenset ytelse. Dette understrekes ved at det er tydelige stoppunkter i ordningen og at det jevnlig skal vurderes om mottaker fortsatt fyller vilkårene for å motta ytelsen. Det legges til grunn at en maksimal ordinær varighet på tre år, samt en varighetsbegrensning på inntil to år for unntak, opprettholdes. Også dersom karenperioden avvikes er det viktig å ta vare på gode utviklingstrekk mot raskere avklaring av mottakernes arbeidsevne, samt at det fortsatt foretas grundige vurderinger av endringer i mottakers arbeidsevne etter gjennomført behandling og tiltak. Det er ikke ønskelig at avvikling av karenperioden skal bidra til forsinkelser i avklaringsløpene.

Det er dokumentert at sannsynligheten for overgang til arbeid øker markert når utløpet av stønadperioden nærmer seg.³ Det er imidlertid innholdet i avklaringsløpet som er av størst betydning for utfallet, og det er avgjørende at den arbeidsrettede oppfølgingen og innholdet i den arbeidsrettede aktiviteten er individuelt tilpasset. Det forutsetter et bredt spekter av virkemidler og tiltak, slik at en kan utarbeide individuelt tilpassede opplegg og planer for å komme i, eller tilbake til, arbeid.

Ved søknad om ny rett til arbeidsavklaringspenger må det foretas en ny vurdering av inngangsvilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger, herunder om den som søker fremdeles har nedsatt arbeidsevne i tilstrekkelig grad og fremdeles har behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid. Dette vil i de fleste tilfeller innebære behov for at Arbeids- og velferdsetaten innhenter oppdatert medisinsk dokumentasjon, for å kunne være i stand til å foreta en ny arbeidsevnevurdering. Departementet legger til grunn at dette i saksbehandlingen vil bli håndtert på tilsvarende måte som en førstegangssøknad, herunder at det foretas en vurdering av om den som søker har en arbeidsevne som er nedsatt med minst 50 prosent. Det må i vurderingen også ses hen til det avklaringsløpet som søkeren allerede har vært igjennom, og i hvilken grad søkeren selv har gitt tilstrekkelige bidrag til egen avklaring. Det må være en klar forutsetning at søker for å få innvilget ny periode med arbeidsavklaringspenger, har bidratt aktivt til avklaringen. Dersom rett til ny stønadperiode innvilges, er det også naturlig å vurdere aktuelle virkemidler og tiltak i den videre oppfølgingen i lys av den arbeidsrettede oppfølgingen i forrige stønadperiode. Tidligere gjennomførte arbeidsrettede tiltak og behandling vil også kunne være egnet til å dokumentere grad av arbeidsevne, særlig dersom

³ Kann, I. C. Yin, J. og Kristoffersen, P. (2016) Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid, Arbeid og velferd nr. 2/2016, Arbeids- og velferdsdirektoratet

den som søker enten har vært lenge utenfor ordinært arbeidsliv eller har liten eller ingen arbeidserfaring før arbeidsevnen ble nedsatt.

Forslaget om å oppheve karensbestemmelsen innebærer at personer som er i en karensperiode per 1. juli 2022 vil kunne få ny rett til arbeidsavklaringspenger fra denne datoen, såfremt de oppfyller inngangsvilkårene for å motta ytelsen.

Ny rett til arbeidsavklaringspenger innebærer ikke at man automatisk får rett til en ny treårsperiode. Vedtak om arbeidsavklaringspenger kan fattes for inntil ett år av gangen og det skal gjøres reelle vurderinger både ved innvilgelsestidspunktet, underveis i stønadsløpet og ved utløpet av stønadsperioden. Stønadsløpene skal ikke være lenger enn nødvendig for å få arbeidsevnen avklart. Dette gjelder uavhengig av lengde på stønadsperioden. Det er viktig å komme raskt i gang med avklaringsarbeidet, og at avklaringen ikke tar lenger tid enn nødvendig.

4.3 Nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode

4.3.1 Forslag til ny framoverskuende unntaksadgang

Formålet med ordningen med arbeidsavklaringspenger er at flest mulig skal være endelig avklart innen endt stønadsperiode. For mottakere som ved utløpet av treårsperioden er nær ved å få avklart sin arbeidsevne, og som kan komme i ordinær arbeidsrettet aktivitet, søke arbeid, eller gjennomføre ordinær utdanning uten støtte fra Arbeids- og velferdsetaten, kan det være uheldig og lite hensiktsmessig å avbryte det pågående avklaringsløpet.

Det er et mål at den enkelte skal kunne gjenvinne og utnytte sin potensielle arbeidsevne så mye som mulig. Det foreslås et nytt unntak fra varighetsbegrensningen som er framoverskuende og arbeidsrettet. Det nye unntaket foreslås å omfatte mottakere som fortsatt har uavklart arbeidsevne, og anses å være nær ved å bli satt i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning. Dette vil motivere til økt arbeid og kunne lette overgangen fra arbeidsavklaringspenger til ordinær arbeidsrettet aktivitet eller utdanning.

Det er ikke et krav for rett til unntak etter forslaget til ny unntaksadgang at mottaker allerede er delvis i ordinær arbeidsrettet aktivitet ved utløpet av den ordinære delen av stønadsperioden. Også mottakere som har behov for videre arbeidsrettet oppfølging og/eller behandling ved utløpet av ordinær stønadsperiode vil kunne ha rett til fortsatt ytelse etter denne nye unntakshjemmelen, uavhengig av om mottaker delvis er i ordinær arbeidsrettet aktivitet på dette tidspunktet. Såfremt det vurderes slik at personen etter ytterligere tid med arbeidsavklaring sannsynligvis vil kunne delta i det ordinære arbeidslivet eller gjennomføre studier uten at dette er som deltakelse i et opplæringstiltak, kan mottaker kvalifisere for å motta arbeidsavklaringspenger etter ny unntaksbestemmelse.

Det kan gis unntak i inntil to år. Vedtak om arbeidsavklaringspenger kan fattes for inntil ett år av gangen. Dette gjelder også for de som mottar arbeidsavklaringspenger etter unntaksbestemmelsene.

Det er et spørsmål om det skal stilles krav til hvor stor grad av arbeidsevne bruker skal kunne ha ved utløpet av den ordinære maksimale varigheten på tre år for likevel å kunne få rett til forlenget stønadperiode etter ny unntaksbestemmelse. Det følger av folketrygdloven § 11-5 at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Når arbeidsavklaringspengene har blitt innvilget, avkortes ytelsen mot arbeidet tid. Det er mulig å jobbe inntil 60 prosent uten at ytelsen faller bort, jf. folketrygdloven § 11-23 fjerde ledd. Når mottaker er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det i inntil tolv måneder gis arbeidsavklaringspenger når han eller hun arbeider inntil 80 prosent, jf. folketrygdloven § 11-23 sjette ledd. De ordinære vilkårene for krav til nedsatt arbeidsevne, jf. §§ 11-5 og 11-23, vil være gjeldende også ved vurderingen av rett til unntak. Det foreslås ikke å stille krav til at mottakers arbeidsevne må være over et visst nivå ved utløpet av treårsperioden, for at vedkommende skal kunne få rett til forlenget stønadperiode etter forslaget til ny unntaksbestemmelse.

Departementet legger i utgangspunktet til grunn at vurderingen bør baseres på om mottaker er nær ved å oppnå en arbeidsevne av et visst omfang i løpet av unntaksperioden. For å understøtte målet om at flere kan komme i ordinær arbeidsrettet aktivitet, kan det settes opp en forutsetning for forlenget stønadperiode at det anses som sannsynlig at mottaker om kort tid vil ha en arbeidsevne som vil være tilstrekkelig til i hovedsak å kunne forsørge seg ved arbeidsinntekt eller ordinær studiefinansiering. En mulig innretning av en slik modell er at personer som sannsynligvis vil kunne oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 prosent i løpet av kort tid kan innvilges unntak.

Vi ber om høringsinstansenes vurdering av hva som anses som en hensiktsmessig innretning av en ny framoverskuende arbeidsrettet unntaksadgang.

I vurderingen av om mottaker oppfyller vilkåret for unntak, vil det kunne være relevant å se hen til målet den enkelte har som styrende for aktivitetsplanen sin. Selv om det nye unntaket som foreslås er framoverskuende, vil det i vurderingen av om mottaker fyller vilkårene for unntaket også være naturlig å se hen til resultater og erfaringer fra tidligere gjennomførte arbeidsrettede aktiviteter.

Både innenfor den ordinære delen av stønadperioden og innenfor unntaksperioden på inntil to år er det et vilkår at mottakeren av arbeidsavklaringspenger bidrar aktivt i prosessen med å avklare om vedkommende kan komme i eller tilbake i arbeid. Tilsvarende krav vil også gjøre seg gjeldende dersom en mottaker får rett til arbeidsavklaringspenger utover tre år med hjemmel i forslag til ny unntaksbestemmelse.

Det presiseres at disse forslagene til utforming av ny unntaksbestemmelse ikke innebærer at mottakere som allerede har mottatt arbeidsavklaringspenger i en full unntaksperiode på to år

etter gjeldende regelverk, i tillegg kan innvilges en ny unntaksperiode etter forslaget til ny unntaksbestemmelse. Denne gruppen av mottakere vil med forslaget imidlertid kunne sette fram søknad om ny rett til arbeidsavklaringspenger.

4.3.2 Forholdet til gjeldende § 11-12 andre og tredje ledd

Det er gitt unntak fra varighetsbegrensningen i gjeldende § 11-12 andre og tredje ledd, som beskrevet under punkt 3 ovenfor. Som omtalt har Stortinget også vedtatt å innføre et nytt unntak for forlengelse av stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger fra 1. juli 2022. De gjeldende unntakshjemlene er hovedsakelig tilbakeskuende og begrunnet i å gi en lengre stønadsperiode for mottakere som på grunn av helsesituasjonen har opplevd hindringer i stønadsløpet som medfører at vedkommende har brukt lenger tid enn andre på å få avklart arbeidsevnen sin.

Avvikling av karenperioden og innføring av et nytt framoverskuende unntak fra varighetsbestemmelsen gjør det nødvendig å vurdere forholdet til gjeldende unntaksbestemmelser (inkludert endringen som er vedtatt innført fra 1. juli 2022). Det må herunder vurderes om den nye unntaksbestemmelsen skal komme i tillegg til eller erstatte de eksisterende unntaksbestemmelsene. Nedenfor presenteres noen fordeler og ulemper med de to alternativene, og det bes om høringsinstansenes innspill til dette.

Som en konsekvens av forslaget om å avvikle karenperioden, vil betydningen av dagens unntaksbestemmelser bli liten. Mange av de som får unntak i dag, vil kunne få ny rett til arbeidsavklaringspenger når karenbestemmelsen avvikles. Ett alternativ er derfor å avvikle de gjeldende unntakshjemlene i folketrygdloven § 11-12 andre ledd. Dette innebærer også at det nye unntaket for ventetid på behandling ikke innføres fra 1. juli 2022.

De gjeldende unntaksbestemmelsene i § 11-12 andre ledd, samt det nye unntaket for ventetid på behandling, er hovedsakelig tilbakeskuende. Dersom man samtidig innfører en ny framoverskuende unntaksbestemmelse, vil folketrygdloven § 11-12 inkludere fire ulike hjemler for å kunne ha rett til å motta arbeidsavklaringspenger utover tre år. Vilkårsvurderingene som i dag gjøres etter § 11-12 andre ledd er kompliserte og ressurskrevende for Arbeids- og velferdsetaten å praktisere, blant annet fordi det må innhentes dokumentasjon på at mottaker som følge av helsesituasjonen har opplevd nærmere spesifiserte hindringer tidligere i stønadsløpet som medfører at vedkommende har brukt lenger tid enn andre på å få avklart arbeidsevnen sin. Innføring av en ny unntakshjemmel uten at noen av de gjeldende unntakshjemlene avvikles, vil føre til at regelverket blir ytterligere komplisert. Dette kan gi mottakerne av arbeidsavklaringspenger mindre forutberegnelighet og gjøre regelverket mer utfordrende å praktisere riktig.

Mange som søker arbeidsavklaringspenger har en arbeidsevne som er nedsatt med langt mer enn 50 prosent. Personer som ved utløpet av stønadsperioden på tre år fortsatt oppfyller inngangsvilkårene for arbeidsavklaringspenger, vil med forslaget om å avvikle karenperioden kunne få rett til en ny stønadsperiode. Personer som vurderes å være nære ved å

komme i ordinær arbeidsrettet aktivitet, vil kunne innvilges unntak fra varighetsbegrensningen.

Mottakere som i løpet av stønadperioden på tre år har fått bedret arbeidsevne og som ved utløpet av denne perioden har en arbeidsevne som er nedsatt med mindre enn 50 prosent, kan få innvilget unntak etter gjeldende unntaksbestemmelser ettersom det er mulig å jobbe inntil 60 prosent uten at ytelsen faller bort. Disse personene vil imidlertid ikke få innvilget en ny stønadperiode, selv om karensbestemmelsen oppheves. Dette vil innebære at personer som etter endt stønadsløp har en arbeidsevne på mellom 50 og 60 prosent ikke vil kvalifisere til ny rett. Selv om gjeldende unntaksbestemmelser oppheves, vil disse personene kunne ha rett til å motta arbeidsavklaringspenger i inntil to år etter ny unntaksbestemmelse. Hvor mange av disse personene som vil kunne ha slik rett, vil avhenge av hvordan det nye unntaket fra varighetsbegrensningen utformes. Slik sett vil rett til arbeidsavklaringspenger for personer som oppfyller de ordinære vilkårene for å motta ytelsen, i stor grad sikres gjennom forslagene om å oppheve karensbestemmelsen og å innføre et nytt arbeidsrettet og framoverskuende unntak.

På den andre siden er unntakene i gjeldende § 11-12 andre ledd begrunnet i å gi en lengre stønadperiode for mottakere som på grunn av helsesituasjonen har opplevd hindringer i stønadsløpet som medfører at vedkommende har brukt lenger tid enn andre på å få avklart arbeidsevnen sin. Denne gruppen er i et avklaringsløp og bortfall av unntaksmuligheten for denne gruppen kan skape usikkerhet og engstelse for livsoppholdet. De aller fleste som fyller vilkårene for dagens unntak vil med stor sannsynlighet fylle vilkårene for ny rett. En søknad om ny rett er imidlertid ressurskrevende å behandle for Arbeids- og velferdsetaten, samtidig som søknadsprosessen vil kunne være egnet til å skape usikkerhet rundt inntektssikring for den som søker. Ny rett til arbeidsavklaringspenger kan også oppfattes som et signal om at det gis rett til en ny treårsperiode, mens unntak er begrenset til to år. Dette er forhold som kan tale mot avvikling av gjeldende unntaksbestemmelser.

Vi ber om høringsinstansenes vurdering av forholdet til gjeldende § 11-12 andre ledd i lys av de øvrige endringsforslagene, samt til det nye unntaket for ventetid på behandling som er foreslått å tre i kraft 1. juli 2022.

Mottakere som deltar på opplæringstiltak når ordinær stønadperiode løper ut, har rett til å motta arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadperiode, jf. folketrygdloven § 11-12 tredje ledd. Unntaket er framoverskuende, og det er heller ikke et vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller trygd, som for unntakene i § 11-12 andre ledd. Unntaket er begrunnet med å motvirke avbrudd i opplæringsløpet og tiltaket har dokumentert effekt på overgang til arbeid.

Det foreslås å videreføre unntaket i § 11-12 tredje ledd.

4.4 Overgangsordning

Stortinget har vedtatt å forlenge retten til arbeidsavklaringspenger t.o.m. 30. juni 2022 for mottakere av arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-12 som går ut maksimal stønadperiode f.o.m. 31. desember 2021 t.o.m. 29. juni 2022. Uvanlig mange har sluttdato 30. juni 2022. Dette er en følge av flere runder med forlengelser etter midlertidig forskrift 20. mars 2020 nr. 368 om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien. Det er sannsynlig at det er en stor gruppe som ikke vil få avklart arbeidsevnen sin innen 30. juni 2022, og som må få vurdert retten til videre arbeidsavklaringspenger etter det nye regelverket. Denne vurderingen vil ikke være mulig å gjøre før nytt regelverk trer i kraft, noe som vil føre til at mange med sluttdato 30. juni 2022 vil stå uten ytelse en periode, selv om de fyller vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger etter det nye regelverket.

Det foreslås å etablere en overgangsordning for å sikre at mottakere av arbeidsavklaringspenger som har en stønadperiode som løper ut 30. juni 2022 ikke blir stående uten ytelse inntil videre rett til arbeidsavklaringspenger har blitt vurdert. Dette vil sikre forutsigbarhet for brukerne og samtidig gi Arbeids- og velferdsetaten tilstrekkelig tid til å vurdere videre rett til arbeidsavklaringspenger for alle som har en stønadperiode som løper ut 30. juni 2022 og som på dette tidspunktet fortsatt har en uavklart arbeidsevne.

Det foreslås at rett til arbeidsavklaringspenger i perioden 1. juli til 30. september 2022 hjemles i en midlertidig hjemmel i folketrygdloven § 11-12. Det foreslås at hjemmelen skal gi rett til arbeidsavklaringspenger for medlemmer som mottar arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven § 11-12 første, andre eller tredje ledd, og slik altså omfatte både mottakere som når utløpet av ordinær stønadperiode og mottakere som når utløpet av maksimal unntaksperiode, som har en stønadperiode som løper ut i perioden f.o.m. 30. juni t.o.m. 29. september 2022. Forslaget omfatter ikke mottakere hvor retten til arbeidsavklaringspenger er vedtatt opphørt som følge av at vedkommendes arbeidsevne er ferdig avklart til arbeid eller uføretrygd.

Forslaget til overgangsordning innebærer at det innvilges videre rett til arbeidsavklaringspenger fra 1. oktober 2022, enten slik at det innvilges en ny rett til arbeidsavklaringspenger eller videre rett til arbeidsavklaringspenger i inntil ytterligere to år. Dersom Arbeids- og velferdsetaten vurderer det slik at en mottaker ikke fyller vilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger etter endret regelverk, skal rett til ytelsen opphøre 30. september 2022.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Effekten på stønadsbudsjettet av de ulike forslagene til endringer vil avhenge av både ev. atferdsendringer hos mottakerne og ev. praksisendringer hos Arbeids- og velferdsetaten. Effekten vil også avhenge av utformingen av regelverket, for eksempel hvordan vilkåret til et nytt framoverskuende unntak innrettes. Det lar seg derfor ikke gjøre å tallfeste de økonomiske

konsekvensene i forkant av iverksettelsen. Dette gjelder også administrative konsekvenser av endringene.

Basert på svært forenklete forutsetninger er det likevel utarbeidet et regneeksempel. Dette eksempelet kan illustrere mulige konsekvenser på stønadsbudsjettet, men er altså ikke å betrakte som anslag på kostnadene ved de foreslåtte endringene.

Regneeksempellet omfatter følgende forutsetninger om endringer i regelverket:

- Karensbestemmelsen oppheves fra 1. juli 2022.
- Det innføres en ny unntaksbestemmelse fra 1. juli 2022. Unntak kan her gis til mottakere som etter ordinær varighet på tre år fortsatt har en uavklart arbeidsevne og anses å kunne oppnå en arbeidsevne på mer enn 50 pst.
- De gjeldende unntaksbestemmelsene i § 11-2 andre ledd avvikles (inkludert det nye unntaket gjeldende fra 1. juli 2022 knyttet til ventetid på behandling).
- Det innføres en overgangsordning for de som når maksimal stønadstid (både ved utløp av ordinær stønadsperiode på tre år og av unntaksperiode på to år) i perioden 30. juni til 29. september 2022. Disse får forlenget sin maksimale stønadstid til og med 30. september 2022.

Videre baserer regneeksempellet seg blant annet på følgende forutsetninger om mottakerne - forutsetninger som det ikke foreligger sikkert statistisk grunnlag for å anslå riktigheten av:

- Det er lagt til grunn at alle som i dag har behov for lenger periode på arbeidsavklaringspenger ved avgang, kommer tilbake på arbeidsavklaringspenger etter karensåret og fullfører det løpet med arbeidsavklaringspenger de ville hatt hvis de hadde fått lov til å fortsette på ytelsen umiddelbart. Denne forutsetningen innebærer at effekten på stønadsbudsjettet av å avvikle karensperioden vil være midlertidig.
- Det er lagt til grunn at de som kommer tilbake på arbeidsavklaringspenger etter karens, vil ha behov for ett år til på arbeidsavklaringspenger når de går ut i karensperioden.
- Ved endringen i unntaksbestemmelsene er det lagt til grunn en økning i antall mottakere på unntak tilsvarende om lag 20 pst. av de som når ordinær maksimal stønadstid i løpet av et år.
- Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig forlenget varighet for disse på ett år.
- I regneeksempellet ses overgangsordningen i sammenheng med karensbestemmelsen. Det er lagt til grunn at nærmere 25 pst. av de som anslås å ville komme inn under overgangsordningen vil få ny rett til arbeidsavklaringspenger som følge av avvikling av karensbestemmelsen.

Basert på de forenklete forutsetningene ovenfor gir dette følgende regneeksempel for utgiftene. Tallene er akkumulerte beløp og oppgitt i mill. kroner:

	2022	2023	2024	2025 (helårseffekt)
Oppheve karens	294	461	33	0

Innføre nytt unntak/oppheve eksist. unntak	70	490	560	560
Overgangsordning	400	0	0	0
Sum	764	951	593	560

Andre forutsetninger vil gi andre resultater i regneeksempelet. Dette kan illustreres med følgende eksempler på endringer:

- Dersom vilkåret i ny unntaksbestemmelse innrettes slik at det må anses som sannsynlig at arbeidsevnen vil øke til minimum 60 pst. arbeidsevne i løpet av unntaksperioden, og dette reduserer andelen til for eksempel 15 pst., synker helårseffekten fra om lag 560 mill. kroner til om lag 420 mill. kroner.
- Dersom forutsetningen om at det kun er 50 pst. av alle som går ut av arbeidsavklaringspenger i dag med et behov for lenger periode på ytelsen som kommer tilbake etter karensåret, øker helårseffekten fra om lag 560 mill. kroner til om lag 690 mill. kroner.
- Dersom forutsetningen om gjennomsnittlig varighet på nytt unntak økes fra 1 til 1,5 år, øker helårseffekten fra om lag 560 mill. kroner til om lag 840 mill. kroner.

Forutsetningene for regneeksempelet innebærer at overgangen til arbeid vil skje noe seinere, men at dette samtidig kan innebære økt arbeidsdeltakelse i form av høyere stillingsandeler og forbedrede muligheter for å kunne stå i arbeid over tid. Også overgang til uføretrygd vil skje noe seinere, men kan samtidig innebære at flere vil kunne ha noe/mer arbeid i tillegg til uføretrygd. Gitt forutsetningene er det også sannsynlig at behovet for økonomisk sosialhjelp vil gå ned.

Det er også vurdert mulige administrative konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten med utgangspunkt i forutsetningene som er lagt til grunn i regneeksempelet. Med disse forutsetningene er det da anslått en merkostnad på om lag 25-30 mill. kroner til arbeidsrettet oppfølging, mens det ikke anslås noen vesentlige merkostnader knyttet til søknads- og klagesaksbehandling. I tillegg vil det påløpe noe kostnader til utvikling/tilpasning av IT-systemene. Det vil også påløpe kostnader til opplæring/kompetanseheving. Det er ikke laget kostnadsanslag for disse behovene.

6. Forholdet til EØS-avtalen

Departementet har vurdert om forslaget til å avvike karensbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger og ny unntaksmulighet vil få EØS-rettslige konsekvenser eller konsekvenser etter annen internasjonal rett. Departementet kan ikke se at det vil være tilfelle ettersom dette er et forslag til endring av nasjonale kvalifikasjonsregler for rett til arbeidsavklaringspenger, og forslaget slik ikke forskjellsbehandler mellom norske borgere og andre EØS-borgere.

7. Utkast til endringer i folketrygdloven

I

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

Kapittel 11 innledningen skal lyde:

Bestemmelser om

- formål står i § 11-1
- inngangsvilkår står i §§ 11-2 til 11-4
- hovedvilkår står i §§ 11-5 og 11-6
- aktivitetsplikt, meldeplikt og oppfølging står i §§ 11-7 til 11-11
- varighet står i § 11-12
- rett til arbeidsavklaringspenger i særlige tilfeller står i §§ 11-13 til 11-18
- beregning av arbeidsavklaringspenger står i §§ 11-19 og 11-20
- arbeidsavklaringspenger ved yrkesskade står i § 11-22
- reduksjon av arbeidsavklaringspenger står i §§ 11-23 og 11-24
- arbeidsavklaringspenger under opphold i institusjon og under straffegjennomføring står i §§ 11-25 og 11-26
- forholdet til andre ytelser fra folketrygden og ytelser etter annen lovgivning står i §§ 11-27 til 11-29
- unntak fra kravet om melding om vedtak og unntak fra kravet om forhåndsvarsel står i § 11-30
- nytt krav om arbeidsavklaringspenger står i § 11-31

§ 11-12 tredje ledd skal lyde:

Stønadsperioden kan også forlenges i inntil to år dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak, eller dersom medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a) anses å være nær ved å bli satt i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning.

§ 11-12 femte ledd skal lyde:

Medlemmer som mottar arbeidsavklaringspenger etter første, andre eller tredje ledd, og hvor maksimal stønadsperiode utløper 30. juni 2022 eller senere, får forlenget stønadsperioden til og med 30. september 2022.

§ 11-31 overskriften skal lyde:

Nytt krav om arbeidsavklaringspenger

§ 11-31 første ledd oppheves. Nåværende andre til fjerde ledd blir første til tredje ledd.

II

Loven trer i kraft 1. juli 2022.