

UiO : **Det juridiske fakultet**

Arbeidsavklaringspenger i folketrygden.

Har endringene som trådte i kraft 01. januar 2018 styrket eller svekket ivaretagelsen av formålene?

Kandidatnummer: 677

Leveringsfrist: 25.11.2019

Antall ord: 17710



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Aktualitet.....	1
1.3	Avgrensning og fremstillingen videre	2
2	METODE OG KILDEBRUK	4
3	ARBEIDSAVKLARINGSPENGER: «FØR OG NÅ»	7
4	VILKÅR FOR ARBEIDSAVKLARINGSPENGER I FOLKETRYGDLOVEN..	10
4.1	Innledning	10
4.2	§ 11-2 Forutgående medlemskap	10
4.3	§ 11-3 Opphold i Norge	11
4.4	§ 11-4 Alder	16
4.5	§ 11-5 Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng	18
4.6	§11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid.....	20
4.7	§ 11-7 Medlemmets aktivitetsplikt	21
4.8	§ 11-8 Fravær fra fastsatt aktivitet	23
4.9	§ 11-9 Reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter.....	25
4.10	§ 11-10 Meldeplikt	27
4.11	§ 11-11. Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten	32
4.12	§ 11-12 Varighet.....	34
5	ARBEIDSAVKLARINGSPENGENES FORMÅL	39
6	VURDERING OG KONKLUSJON	47
	LITTERATURLISTE	53

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven er arbeidsavklaringspenger i folketrygden. Arbeidsavklaringspenger skal gi den som blir syk, funksjonshemmet, ufør, eller som står i fare for å bli varig ufør, muligheten til behandling, opptrening og utdanning for å kunne bedre sin funksjonsevne eller for å kunne leve med den nedsatte funksjonsevnen, jf. Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (ftrl). Målet er at vedkommende ved hjelp av rehabilitering og attføring etter hvert skal kunne klare seg i dagliglivet, og/eller forsørge seg selv ved eget arbeid.

Jeg skal i denne oppgaven se på reglene om arbeidsavklaringspenger i folketrygden slik de ser ut i dag, med utgangspunkt i endringene som ble vedtatt ved lov av 16 juni 2017 nr. 43, og som trådte i kraft 01. januar 2018. Hvordan har reglene endret seg? Er det stort sett innskrenkende endringer i reglene om arbeidsavklaringspenger? Videre skal jeg forsøke å finne ut av i hvilken grad endringene har styrket eller svekket ivaretagelse av formålene bak reglene om arbeidsavklaringspenger, og folketrygdlovens overordnede formål.

1.2 Aktualitet

Arbeidsavklaringspenger har i lang tid fungert som en viktig ytelse i det norske trygdesystemet. De relativt nye endringene som trådte i kraft i januar 2018 tilsier at det er aktuelt å diskutere arbeidsavklaringspenger, med fokus på om endringene har vært gode eller ikke med tanke på om de nye reglene er egnet for å oppnå ønsket utvikling og resultat. For eksempel har den maksimale stønadperioden blitt redusert fra fire til tre år, i tillegg gjelder det nå en begrensning på to års forlengelse av perioden når særskilte vilkår er oppfylt jf. ftrl. § 11-12. Endringer i reglene om arbeidsavklaringspenger fra 2018 har skapt reaksjoner. Saker om arbeidsavklaringspenger settes jevnlig på agendaen i norske medier, og familiers historier om hvordan lovendringene har påvirket dagliglivene deres gir oss et innblikk i hvor aktuelt temaet faktisk er. Uttalelser fra diverse jurister, og ulike organisasjoner har blitt hentet inn.¹ Også i den politiske debatten står arbeidsavklaringspenger sentralt, flere politiske partier har uttalt seg om hvordan de står i forhold til dagens regler og om hvordan de ønsker at reglene skal se ut.²

¹ Fjeldstad (2019a), LO (2019), Sæther (2018)

² Høyres kommunikasjonsavdeling (2019), Madshus (2019)

I Trygderetten, den nasjonale ankeinstans i saker om trygde- og pensjonsspørsmål kommer det fram at arbeidsavklaringspenger er blant de største saksområdene retten har å gjøre med.³ Ifølge Trygderettens årsrapport stod arbeidsavklaringspenger for 22 prosent av den totale saksinngangen i Trygderetten.⁴ Dette illustrerer godt hvor aktuelt temaet er i dagens samfunn. Den nevnte aktualitet har økt kraftig etter at de nye reglene trådte i kraft 1. Januar 2018. Også antall saker om arbeidsavklaringspenger har økt fra 2017 til 2018.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten (NAV) viser at det var 136 467 mottakere av arbeidsavklaringspenger i juni 2018, ett år senere, i juni 2019, var det 118 884 mottakere. Dette tilsvarer en nedgang på ca 13% iløpet av en ettårsperiode.⁵

Videre viser statistikken at det fra 2010-2011 var en oppgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger, mens det i alle etterfølgende år var en nedgang i antall mottakere. Statistikken viser at det har vært en tendens med stabil nedgang i antall mottakere fra 2011 til i dag. Likevel har det aldri vært et år med større nedgang i antall mottakere fra det foregående året som fra 2018 til 2019. Det er tydelig at denne utviklingen i høyeste grad er en direkte konsekvens av endringene.

1.3 Avgrensning og fremstillingen videre

Jeg kommer i denne oppgaven til å komme inn på annen lovgivning, for eksempel NAV-loven. Dette vil gjøres der det er naturlig for å gi en best mulig, men effektiv fremstilling av reglene. Ettersom oppgaven tar for seg arbeidsavklaringspenger i folketrygden, vil hovedfokuset ligge på folketrygdlovens regler, jeg vil derfor ikke behandle andre lover omfattende. På lik linje kommer jeg heller ikke til å behandle EØS-reglene i dybden. EØS-rettens tilknytning til reglene om arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven vil forklares der det bidrar til en bedre fremstilling av regelverket eller gjør det lettere for leseren å se sammenhengen mellom EØS-reglene og folketrygdloven.

Etter dette innledende kapittel som skisserer valg av tema og dets aktualitet, vil kapittel 2 ta for seg hvilken metode jeg kommer til å anvende i denne oppgaven, i tillegg til informasjon om hvilke kilder jeg skal bruke og hvorfor jeg vil bruke dem. I kapittel 3 ser jeg kort på utviklingen av arbeidsavklaringspengene, når og hvordan reglene om arbeidsavklaringspenger ble til. Videre skal jeg i kapittel 4 se på dagens regler om arbeidsavklaringspenger, hovedfokuset vil ligge på vilkårene for å kunne motta ytelsen, varighetsbestemmelsen, og hvordan disse anvendes. Der det har blitt gjort nylige endringer vil det være aktuelt å se på forskjellene før

³ Trygderetten (2019a)

⁴ Trygderetten (2019b)

⁵ NAV (2019a)

og etter endringene. I kapittel 5 behandles formålene bak reglene om arbeidsavklaringspenger, først generelt i forhold til folketrygdens øvrige formål, jf. ftrl. § 1-1, før jeg ser på formålene bak reglene om arbeidsavklaringspenger spesielt, jf. ftrl. § 11-1. Jeg vil gjøre rede for formålene, og se på påvirkningen endringene har hatt på formålene. Helt til slutt vil jeg i kapittel 6 gjøre en selvstendig vurdering av regelendringenes betydning for ivaretagelsen av formålene. Jeg vil drøfte om endringene er gode i forhold til hva man ønsket å oppnå med dem, før jeg konkluderer om endringene har hatt en påvirkning på ivaretagelsen av formålene.

2 Metode og kildebruk

Denne oppgaven skrives i lys av juridisk metode, som handler om å skille ut det juridiske fra saksmassen, og formulere en problemstilling. Så brukes metoden for å finne de relevante rettskildene, også kjent som relevansomgangen i juridisk metodelitteratur.⁶ Videre anvendes de relevante rettskildene i en tolkningsprosess for å finne informasjon om hvordan rettsspørsmålet skal besvares i lys av den enkelte rettskilde, før informasjonen fra de ulike rettskildene settes sammen i et forsøk på å finne en konklusjon.⁷

«Våre vurderinger når vi tar standpunkt til rettsspørsmål er ikke frie. De er bundne av retningslinjer for hva vi har plikt til å legge vekt på, hva som er relevant å legge vekt på, hvilke slutninger vi kan trekke fra de ulike rettskildene, og hvordan samordningen (harmoniseringen av ulike slutninger) skal skje».⁸

I forhold til min oppgave blir det derfor viktig å følge disse retningslinjene. Jeg må finne de relevante rettskildene, og trekke ut elementer som bidrar til en best mulig fremstilling. Jeg må vektlegge kildens verdi, i enkelte tilfeller vil det trekkes ulike slutninger fra de ulike rettskildene. Når dette skjer må det vurderes om det er rom for en harmonisering, eller om en kilde går foran en annen i lys av rettskildehierarkiet.

De sentrale og mest relevante rettskildene for oppgaven er først og fremst folketrygdloven i dens ulike versjoner, lovens forarbeider, lovens formål, forskrifter, rettspraksis, trygderettspraksis, juridisk teori, NAVs-rundskriv og reelle hensyn.⁹

Et særtrekk på trygderettens område er at det foreligger en betydelig forvaltningspraksis, både igjennom det særskilte ankeorganet Trygderetten, og fra NAV. Arbeids- og velferdsetatens praksis vil ofte komme til uttrykk igjennom NAVs rundskriv. Når jeg nevner NAVs rundskriv som en rettskilde er det viktig å få frem at vekten rundskrivene har alene anses å være liten.¹⁰ «Det vil eventuelt være den underliggende praksis som kan ha betydning i så måte, altså etatens praksis som må antas å være i samsvar med det som fremgår rundskrivene».¹¹

Praksis fra NAV kan få betydning ved at det gjøres en vurdering av om praksisen har vært i samsvar med lov og rett, og ved at den tillegges rettskildemessig vekt ved fastleggelse av

⁶ Sunde (2019) s. 27

⁷ Ibid

⁸ Mestad (2019) s. 78

⁹ Holgersen (2016) s. 27-29

¹⁰ Ibid s. 28

¹¹ Ibid

gjeldende rett. Et krav for at NAVs praksis tillegges vekt som rettskilde er at det har foreligget en langvarig, omfattende og konsekvent praksis.¹² Praksis som utfyller det som følger av lov og forarbeider vil lettere tillegges vekt. Ved motstrid vil praksis bare være avgjørende hvis det dreier seg om sedvane.¹³ På samme måte er uttalelser i rundskriv lite verdt når de er i strid med lov eller forskrift når sakene kommer opp for domstolene eller Trygderetten, eller når uttalelsene er i strid med rettspraksis eller trygderettspraksis.¹⁴

Når det gjelder rettspraksis er det viktig å poengtere at rettskildebildet innenfor trygderetten er litt annerledes enn for andre rettsområder. Antall saker om arbeidsavklaringspenger som årlig avgjøres av Høyesterett er svært få. Vedtak fra de ordinære NAV-organene kan klages inn til NAV-klageinstans, vedtaket i klagesaken kan så ankes inn til Trygderetten, og først etter at Trygderetten har avsagt kjennelse kan saken bringes inn for de ordinære domstolene.¹⁵ Det skal derfor mye til for at en sak om arbeidsavklaringspenger går hele veien til Høyesterett.

Trygderetten blir karakterisert som et domstollignende organ. Trygderetten er et uavhengig organ, dens avgjørelser kan ikke påklages til andre forvaltningsorganer.¹⁶

Trygderetten er altså en særskilt ankeinstans i trygdesaker. Trygderettens kjennelser gir i mange tilfeller veiledning til hvordan ulike rettsspørsmål skal besvares. Hvor stor vekt uttalelser fra Trygderetten tillegges vil variere. Høyesterett har blant annet uttalt seg om vektingsspørsmålet i Rt. 2005 s. 1757 der det kommer frem at trygderettens avgjørelser må tillegges vekt «i den utstrekning de kan tas som uttrykk for eller har gitt seg utslag i fast og konsistent praksis».¹⁷ Det er ellers vanlig at domstolene legger vekt på hva som står i rundskrivene.¹⁸

Et annet eksempel finner vi i Rt. 2014 s. 513, også kjent som akeulykkedommen. Høyesterett trekker i avsnitt 37 frem en rekke trygderettsavgjørelser som kunne bidra i tolkningen av rettsspørsmålet. «Jeg nøyer meg her med å vise til TRR-2005-2329, TRR-2006-3999, TRR-2010-1333, TRR-2012-1198, TRR-2012-2107 og TRR-2013-480. I alle disse sakene skjedde aktiviteten som ledd i teambygging eller for å styrke arbeidsmiljøet. Mitt inntrykk er for øvrig at Trygderetten i de senere år i større grad enn tidligere har godtatt at slike aktiviteter har

¹² Kjønstad (2018) s. 54

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid s. 55

¹⁵ Ibid s. 68

¹⁶ Kjønstad (2009) s. 63

¹⁷ Rt. 2005 s. 1757 avsnitt 45

¹⁸ Kjønstad (2018) s. 56

skjedd 'i arbeid'. Om betydningen av Trygderettens praksis viser jeg til Rt-2005-1757 avsnitt 45». ¹⁹

Selv om Trygderetten kun er et domstolslignende organ, og på den måten står utenfor det ordinære rettssystemet, har dens avgjørelser juridisk relevans, spesielt når avgjørelsene bygger på langvarig praksis. Dette tydeliggjøres ved at Høyesterett henviser til Trygderettens avgjørelser.

I neste kapittel skal jeg se på hvordan reglene om arbeidsavklaringspenger utviklet seg til å bli reglene vi har i dag.

¹⁹ Rt. 2014 s. 513

3 Arbeidsavklaringspenger: «Før og nå»

«Det organiserte attføringsarbeidet i Norge startet opp etter andre verdenskrig. Det umiddelbare siktemålet var å ta seg av og legge forholdende til rette for dem som var kommet til skade under krigen, slik at de igjen kunne finne sin plass i arbeidslivet.»²⁰

Et organisert attføringsarbeid for å yte bistand med mål om å forbedre funksjonsevnen til de som ikke er i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid har med andre ord vært tilstede siden etter andre verdenskrig. Det begynte som en ordning for de som ble skadet under krig, men senere ble også klienter med yrkesmessige problemer som følge av sykdom eller skade, men som ikke hadde noen tilknytning til krig inkludert i ordningen. Først i 1960 ble det foretatt en omfattende lovregulering av stønad under attføring. Med lov av 22 januar 1960 om attføringshjelp skulle den trygdede sikres hjelp til å gjenvinne eller forbedre sin ervervsevne.²¹

Folketrygdloven ble vedtatt 17. juni 1966. Begrepet arbeidsavklaringspenger var ikke i bruk. I stedet hadde man begrepet *attføring* som skulle forebygge at funksjonshemmede ble varig uføre. Reglene om attføring ble inkorporert som kapittel 5.²² Folketrygden er bygget opp med den grunntanke at deltakelse i arbeidslivet er den primære måte å forsørge seg på. Siktemålet med stønadssystemet var derfor ikke at det skal ytes en passiv støtte når det konstateres at vedkommende ikke kan skaffe seg inntekt ved eget arbeid.²³ Målet var å komme med aktive tiltak som skulle hjelpe den enkelte å overvinne de vansker som hindret han eller henne med å komme i arbeid. I tilfeller der sykdom var grunn til de ervervsmessige problemene brukte folketrygden begrepet «attføring» på den stønaden som skulle ytes med siktemål om å føre personen tilbake i arbeid.²⁴

I 1994 ble kapittelet delt opp i to deler: Kapittel 5 A om ytelser under medisinsk rehabilitering og kapittel 5 B om ytelser under yrkesrettet attføring.²⁵ En grunn for endringen var St.meld.nr. 39 (1991-1992) som fikk navnet «Attføringsmeldingen». Der ble det skrevet at det hadde vært en sterk økning i antall personer i yrkesaktiv alder som levde på midlertidige eller varige stønadsordninger fra folketrygden.²⁶ Dette gjaldt spesielt stønader som ble gitt på grunn av nedsett funksjonsevne som følge av sykdom, skade eller lyte. Det skrives videre: «Det er et gjennomgående trekk ved disse stønadsordningene at de i liten grad legger grunnlag for aktiviteter

²⁰ Kjønsstad (2007) s. 479

²¹ Ibid

²² Kjønsstad (2018) s. 123

²³ Holgersen (1992) s. 1

²⁴ Ibid

²⁵ Kjønsstad (2009) s. 117

²⁶ St.meld.nr. 39 (1991-1992) s. 7

som leder tilbake mot arbeidslivet. I tillegg virker de på mange måter passiviserende, slik at muligheten til å vende tilbake til arbeidsmarkedet blir enda mindre».²⁷

Utviklingen hadde vært negativ og lite ønskelig. Målet måtte være å sikre de som ikke kunne delta i inntektsgivende arbeid, eller som stod utenfor arbeidsmarkedet av ulike grunner. Likevel måtte trygdeordningene utformes slik at «arbeidslinja» ble et førstevalg. Det måtte være en plikt til å arbeide, delta på attføringstiltak, eller ta utdanning der det var mulig. Det skulle være et mål å komme seg tilbake i arbeid, på denne måten ville man motvirke og forebygge utstøting og utestengelser fra arbeidsmarkedet. Velferdsordninger måtte derfor utformes slik at det ville lønne seg å være i arbeid fremfor å stå utenfor arbeidsmarkedet.²⁸

Splittelsen ble videreført ved folketrygdloven av 1997 hvor kapittel 10 inneholdt regler om medisinsk og sosial rehabilitering, og kapittel 11 inneholdt reglene om yrkesrettet attføring. De vesentlige endringene etter dette kom ved lov av 19 desember 2008 nr. 106 som først trådte i kraft 1. mars 2010, med introduksjon av begrepet arbeidsavklaring, og ytelsen *arbeidsavklaringspenger*. Den nye loven slo sammen rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset under det nye begrepet. De nye endringene skulle sørge for en tidligere og tettere oppfølging av mottakeren, og på den måten få flere raskere tilbake i arbeid. Videre skulle det bli lettere for den enkelte å se hvilke rettigheter og plikter han eller hun hadde.²⁹

De seneste endringene i skrivende stund ble vedtatt ved lov 16. juni 2017, og trådte i kraft 1. januar 2018. Kapittel 11 ble endret både i utforming og innhold. Det ble blant annet foretatt innstrammende endringer i varigheten på ytelsen. I Prop. 74 L (2016-2017) uttales det at innsatsen må settes inn tidlig for å oppnå økt overgang til arbeid.³⁰ Videre sies det at: «Dette kan oppnås gjennom å sette i gang arbeidsrettet aktivitet tidligere og ved å gjennomføre arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling samtidig».³¹ Endringene har skapt stor debatt, og de har fått oppmerksomhet i media. En konsekvens av endringene skal ha vært at flere har mistet ytelsen uten å være ferdig avklart og dermed endt med å måtte søke sosialhjelp. Flere av opposisjonspartiene på Stortinget har fremmet forslag om å reversere endringene. Det er fra regjeringens ståsted ingen planer om å foreslå endringer.³² Når og hvilke eventuelle endringer som vil gjøres i fremtiden er derfor uavklart.

²⁷ Ibid

²⁸ Narvland (2019) s. 482

²⁹ Ibid

³⁰ Prop. 74 L (2016-2017) s. 6

³¹ Ibid

³² Madshus (2019)

I dette kapitlet har jeg sett på hvordan reglene har utviklet seg til å bli de reglene vi har i dag. Dagens regler om arbeidsavklaringspenger skal behandles i neste kapittel.

4 Vilkår for arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven

4.1 Innledning

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Jeg kommer til å se på hvordan reglene ser ut i dag, i forhold til hvordan reglene så ut før endringene som trådte i kraft i 2018. Hensikten med dette kapittelet er å skape en oversikt over vilkårene for en mer effektiv drøftelse av påvirkningen endringene i arbeidsavklaringspenger har hatt på formålene med ytelsen (kapittel 5). Videre ønsker jeg å få fram bakgrunnen for de enkelte bestemmelsene, og begrunnelsen for endringene i de aktuelle paragrafene.

4.2 § 11-2 Forutgående medlemskap

For å kunne motta arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at vedkommende har vært medlem i folketrygden i minst tre år før krav om ytelsen settes fram, jf. ftrl. §11-2.

Nytt etter lovendringen fra 1. januar 2018 er paragrafens andre setning, der det står at det ved vurdering av om vilkåret er oppfylt skal ses bort fra perioder med tjeneste i internasjonale organisasjoner eller organer som staten Norge er medlem av, yter økonomisk bidrag til eller har ansvar for å bidra til bemanningen av.

«Bakgrunnen for bestemmelsen er at personer i tjeneste for slike organisasjoner ofte ikke er medlem i folketrygden eller en ordning som omfattes av trygdeavtaler. Bestemmelsen skal sikre at de kan fylle vilkåret om minst tre års forutgående medlemskap etter tilbakekomst til Norge.»³³

For den som har vært uten medlemskap i slik tjeneste vil med andre ord oppholdet regnes som periode uten medlemskap, slik at perioden før og etter tjeneste ses på som sammenhengende.

Departementet hadde i forslag som ble sendt på høring gitt uttrykk for at de dagjeldende unntaksbestemmelsene i §11-2 var kompliserte og skjønnsmessig utformet. Det ble foreslått at unntaksreglene skulle reguleres uttømmende i loven. På denne måten ville reglene i større grad sikre forutberegnelighet og likebehandling.³⁴

Unntak fra tre års forutgående medlemskap følger av paragrafens bokstav a og b.

³³ NAV § 11-2 (2002)

³⁴ Prop. 74 L (2016-2017) s. 34

Etter bokstav a må medlemskap ha foreligget på det tidspunkt arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, og etter 16 år må vedkommende ha perioder med medlemskap som tilsvarer minst perioder uten medlemskap.

Etter bokstav b: «Han eller hun etter fylte 16 år har vært medlem i trygden med unntak av maksimum fem år». Dette innebærer at den som har hatt mindre enn 5 års opphold i medlemskapet totalt, oppfyller vilkåret når de på nytt har vært medlemmer i ett år.³⁵

I siste ledd er gjort unntak for flyktninger. Reglene om forutgående medlemskap gjelder ikke for flyktninger. En flyktning er etter folketrygdloven en person som er innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 28.³⁶

4.3 § 11-3 Opphold i Norge

Det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at medlemmet oppholder seg i Norge, jf. ftrl. § 11-3. Begrunnelsen for kravet er oppfølgingsbehovet. Når medlemmet befinner seg i landet er det lettere å følge han eller henne opp med tanke på riktig ytelse og arbeidsrettet aktivitet. Det er også enklere og mer effektivt med tanke på kontroll på om vilkårene for rett til ytelsen til enhver tid er oppfylt.

Folketrygdloven åpner for adgang til arbeidsavklaringspenger til et medlem som får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet, i samsvar med aktivitetsplanen. Ifølge NAVs rundskriv er det en forutsetning at det foreligger medisinske uttalelser fra behandler om hvorfor det er behov for behandlingen, knyttet til en behandlings- og oppfølgingsplan.³⁷

Medlemmet kan også få arbeidsavklaringspenger under utenlandsopphold i inntil fire uker per kalenderår når utenlandsoppholdet ikke følger av aktivitetsplanen. En forutsetning er at utenlandsoppholdet er forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten og at oppholdet ikke er til hinder for NAVs oppfølging og kontroll med medlemmet, jf. ftrl. §11-3 tredje ledd. Utenlandsoppholdet må på forhånd være godkjent av NAV. Et sentralt element for å få godkjent utenlandsopphold er at oppholdet ikke er til hinder for gjennomføringen av avtalt aktivitet, og at oppholdet ikke fører til forsinkelse med å komme tilbake i arbeid.

³⁵ Prop. L 74 (2016-2017) s. 35

³⁶ Folketrygdloven § 11-2 (2019)

³⁷ NAV (2002)

Før regelendringene som trådte i kraft i januar 2018 var det ikke oppstilt noen øvre grense på fire ukers utenlandsopphold. Istedenfor kunne medlemmet

«også få ytelse etter dette kapitlet i en begrenset periode under opphold i utlandet dersom det kan godtgjøres at utenlandsoppholdet er forenelig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten, og ikke hindrer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll.»³⁸

I Ot.prp. nr. 58 (1992-93) som omhandler den tidligere formuleringen sies det at bestemmelsen var tatt med for at den som mottok atferingspenger under yrkesrettet atfering skulle kunne reise på ferie til utlandet uten at han eller hun mistet ytelsen. Departementet foreslo ingen fast tidsgrense, men «begrenset periode» skulle forstås som et tidsrom som anses som rimelig ferietid, noe som samsvarer med gjeldende praksis.³⁹ «I praksis ble det lagt til grunn at reiser i perioder på inntil fire uker kunne anses som vanlige feriereiser».⁴⁰ Dagens fireukersregel er et resultat av tidligere praksis som nå er innført i loven som en maksimumsgrense på utenlandsoppholdets lengde.

Tre forskjellige saker fra Trygderetten illustrerer hvordan EØS regelverket kan komme i kollisjon med AAP bestemmelsene i folketrygdloven. I det første eksempelet fra Trygderetten sies det: «Artikkel 21 i trygdeforordningen har nærmere bestemmelser om rett til kontantytelse ved opphold i et annet EØS land enn det kompetente land. Arbeidsavklaringspenger er å anse som en kontantytelse».⁴¹ Kjennelsen dreide seg om et medlem som mottok arbeidsavklaringspenger mens vedkommende oppholdt seg i andre EØS land. Mottaker hadde vært tilgjengelig for oppfølging av NAV og han hadde fulgt alle plikter som mottaker av ytelsen. Trygderetten kom i denne saken til at regelen i ftrl. §11-3 måtte vike for artikkel 21 i trygdeforordningen. Trygderetten forstod bestemmelsen slik at et medlem som mottar arbeidsavklaringspenger har rett til å oppholde seg i et annet EØS-land.

Det andre eksempelet fra Trygderetten gjaldt en mann som mottok arbeidsavklaringspenger. Han deltok på kurs som ledd i arbeidsavklaring og fikk et tilbakebetalingskrav fra NAV som følge av at han hadde oppholdt seg i et EØS-land. Trygderetten kom til at NAV hadde lagt til grunn feil lovforståelse når de hadde forlangt at mottaker av ytelsen måtte oppholde seg i Norge. NAV hadde ikke vurdert saken etter EØS regelverket.⁴²

³⁸ Folketrygdloven §11-3 (2008)

³⁹ Ot.prp nr 58 (1992-1993) s. 24

⁴⁰ Narvland (2019) s. 490

⁴¹ TRR-2017-1058

⁴² TRR-2016-2634

I en tredje sak der et medlem av folketrygden mottok arbeidsavklaringspenger, og oppholdt seg i et EØS land, hadde NAV krevd tilbakebetaling av ytelsen samt rentetillegg. Trygderetten fant igjen at NAV ikke hadde vurdert saken etter EØS reglene. Trygderetten bemerket:

«NAV har ikke vurdert retten til å beholde arbeidsavklaringspengene på grunnlag av EØS-avtalen. Forordning 883/2004 ble innlemmet i norsk rett ved endring av forskrift om inkorporasjon av trygdeforordningene i EØS-avtalen av 22. juni 2012 nr 585. Forordningens bestemmelser har forrang foran nasjonale regler på området, jf. § 1 andre ledd i forskriften og folketrygdløven § 1-3.»⁴³

I forhold til ftrl. § 11-3 må altså forordningens artikkel 21 gå foran. NAV skriver i deres rundskriv til EØS-avtalens bestemmelser om trygd at

«Grunnforordningens artikkel 21 skal ikke forstås slik at alle som har rett til arbeidsavklaringspenger fritt kan reise til et annet EØS-land og fortsatt ha rett til arbeidsavklaringspenger. Et vilkår for at bruker skal kunne motta arbeidsavklaringspenger i et annet EØS-land, er at Norge fortsetter å være kompetent stat slik at vedkommende fortsatt er medlem i folketrygden. Hvilken stat som skal være kompetent stat reguleres i grunnforordningens artikkel 11».⁴⁴ (Avsnittet har i lys av NAV-skandalen senere blitt fjernet, og rundskrivet er endret på dette punkt. Adgangen til å ta med seg arbeidsavklaringspenger til andre EØS-land kan nå tydelig også leses ut av rundskrivet.)

Det overordnede som kan trekkes ut fra de nevnte eksemplene fra Trygderetten må være at et medlem av folketrygden i utgangspunktet kan ta med seg ytelsen til andre EØS-land, og at NAV i en rekke tilfeller har lagt til grunn feil praksis enten ved EØS-retten har blitt oversett, eller ved at den ikke har blitt gitt forrang den skal ha ifølge norsk rett. Det er etter mitt syn oppsiktsvekkende at dette ikke dreier seg om enkeltfeil, men feil praktisering av regelverket som har vist seg i flere enkeltsaker, eksemplene jeg har brukt er ikke uttømmende, og dessverre for de rammede har også Trygderetten og domstolene lagt NAVs praksis til grunn i enkelte saker, som har ført til at uskyldige blant annet har blitt dømt for trygdesvindler.⁴⁵

Det ble også gjort en innskrenkende endring i adgangen til utenlandsopphold ved at det etter

⁴³ TRR-2017-3528

⁴⁴ NAV (2001) punkt. 11.4 (hentet 10.09.2019)

⁴⁵ Stortinget (2019), Ertesvåg (2019)

lovendring nå kreves forhåndssøknad og godkjenning fra NAV for å ha krav på arbeidsavklaringspenger, jf. ftrl § 11-3 tredje ledd.

På en pressekonferanse 28. oktober 2019 sa Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie: «Retten til å ta med seg sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger til andre EØS-land har vært praktisert feil siden EUs nye trygdeforordning kom i 2012».⁴⁶

I skrivende stund har det i flere medier kommet frem at flere titalls personer skal ha blitt uskyldig dømt for trygdesvindler som følge av feil praktisering av EØS-regelverket. En gjennomgang av praksis i NAV har avslørt at «alle som siden 2012 har mottatt sykepenger, arbeidsavklaringspenger og pleiepenger og mistet retten til disse kun fordi de har oppholdt seg i EU/EØS-land, kan ha krav på kompensasjon dersom de har hatt et økonomisk tap».⁴⁷

Anniken Hauglie uttalte på pressekonferansen at feilen har fått store konsekvenser, og flere har lidit i form av urettmessige anmeldelser, og store tilbakebetalingskrav fra NAV som følge av feilpraktiseringen. Flere har blitt dømt eller fått andre straffereaksjoner som følge av anmeldelsene.⁴⁸

En 62 år gammel kvinne bosatt på Østlandet går frem som et eksempel på de som har lidit som følge av det mediene omtaler som «NAV-skandalen».⁴⁹ Kvinnen mottok arbeidsavklaringspenger og hadde nylig blitt enke. Hun hadde oppholdt seg i utlandet der hun bodde hos noen nære venner. NAV mente at dette var brudd på regelverket. Hun ble på grunn av feil anvendelse av regelverket dømt til seks måneders fengsel, (hvorav to av disse var betinget) som ble sonet med fotlenke.⁵⁰ Kvinnen fikk også et tilbakebetalingskrav fra NAV på 5.000 kroner i måneden, som hun måtte selge leiligheten sin for å kunne ha råd til. I tillegg stoppet også arbeidsavklaringspengene opp ettersom hun var mistenkt for trygdebedrageri, og hun måtte derfor se til venner og familie for hjelp frem til hun fikk solgt leiligheten.⁵¹

Dette er kun ett eksempel av 48 tilfeller som til nå har blitt identifisert som trolig feilaktig dømte som følge av NAV-skandalen. Eksempelet viser hvilken konsekvens det kan ha for en mottaker av ytelsen at regelverket praktiseres riktig. Kvinnen har lidit store tap som følge av feilpraktiseringen. Det er for meg vanskelig å forstå hvordan en slik feilpraktisering i det hele

⁴⁶ Regjeringen (2019)

⁴⁷ Ertesvåg (2019)

⁴⁸ Regjeringen (2019)

⁴⁹ Meldalen (2019)

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

tatt har blitt ansett som riktig praksis. Regelverket er i mine øyne klart nok til at slike feil ikke burde skje.

Imran Haider som har doktorgrad i trygderett uttalte overfor Dagbladet at hovedregelen er at man skal kunne ta med seg denne typen trygdeytelser til andre EØS-land, han sier blant annet at man innenfor EØS-området skal behandles som om det er innenfor Norge. Hovedregelen etter trygdeforordningens artikkel 21 er at man skal kunne ta med seg ytelsen til andre land. I praksis har NAV lagt til grunn det motsatte.⁵²

På spørsmål om hvorfor han tror dette ikke har blitt fanget opp tidligere viser han til at slike saker gjerne stopper i Trygderetten. Det er kostnadskrevende å fremme disse sakene som enkeltpersoner, i tillegg til at saken må gå en lang vei før den havner i lagmannsrett og Høyesterett. Videre peker han på mottakerens tillit til NAVs kompetanse, man tenker gjerne at de som behandler slike saker kan reglene godt. Til slutt nevner han også at fagfeltet er snevert og at politiadvokater og dommere derfor ofte legger NAVs praksis til grunn.⁵³

Feilpraktiseringen som nylig ble avdekket har fått betegnelsen «NAV-skandalen», en betegnelse jeg anser å være passende. Det er etter min mening urovekkende at det ikke er snakk om enkeltfeil, men feil praksis av regelverket. Mer urovekkende er det at feilpraktiseringen hadde pågått i flere år før man innså at praksisen var i strid med regelverket. Folketrygdens medlemmer må kunne ha berettigede forventninger til Arbeids- og velferdsetatens kompetanse. Det er en forventning om at de som behandler sakene kan regelverket. En konsekvens av at grove feil av denne størrelse begås er at tillitsforholdet mellom folketrygdens medlemmer og de som behandler deres saker svekkes. En mottaker vil lettere stille spørsmål ved om saken hans eller hennes blir behandlet riktig.

Det er også et stort problem at feilpraktiseringen ikke tydeligere har blitt fanget opp i Trygderetten og de øvrige domstoler. Trygderetten, lagmannsretten og Høyesterett skal fremstå som sikkerhetsnett i tilfeller der NAV gjør feil, men i flere tilfeller har disse instansene brukt NAVs praksis for å avgjøre sakene, og når NAV praktiserer regelverket rettsstridig, blir også dommene rettsstridig. Som følge av dette har flere uskyldige medlemmer av folketrygden blitt dømt for trygdesvindler og havnet i store økonomiske vanskeligheter. Det fremgår etter mitt syn tydelig av regelverket at EØS-rettens regler og dermed også trygdeforordningens artikkel 21 går foran norsk lov. Det er derfor vanskelig å forstå hvorfor feil praksis i det hele tatt fant sted.

⁵² Klausen (2019)

⁵³ Ibid

4.4 § 11-4 Alder

Aldersvilkåret er relativt uendret når man ser bort ifra at reglene om tilleggsstønad er tatt ut, ettersom disse har fått et eget kapittel (11 A).

For å kunne ha krav på arbeidsavklaringspenger må medlemmet være mellom 18 og 67 år. At den nedre aldersgrense for å kunne motta arbeidsavklaringspenger er 18 år har sammenheng med foreldrenes alminnelige forsørgelsesplikt, som gjelder til barnet har fylt 18 år.⁵⁴

Når krav settes fram av medlem som har fylt 62 år, er det videre et vilkår at medlemmet hadde pensjonsgivende inntekt på minimum 1G året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, eller på til sammen minst 3G i løpet av de tre siste årene før samme tidspunkt, jf. ftrl §11-4. Dette har sammenheng med muligheten til å velge å ta ut alderspensjon fra 62 år. Den som tar ut alderspensjon i tidlig alder vil få lavere pensjon enn den som tar ut i høyere alder, dette er fordi inntekten deles på flere år når pensjonen tas ut tidlig. I tilfeller der pensjon tas ut i lav alder kan arbeidsavklaringspengene være høyere enn pensjonen. For å hindre at arbeidsavklaringspenger blir brukt istedenfor å ta ut tidlig pensjon når medlemmet ikke har hatt noen særlig tilknytning til arbeidslivet, er det innført krav om den angitte tilknytningen til arbeidslivet.⁵⁵

Departementet uttalte blant annet at:

«Dersom en kan utsette uttaket av ny alderspensjon og samtidig få arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon fra folketrygden, vil det være gunstig for den enkelte fordi det fører til at pensjonen skal fordeles over færre år og fordi den samlede pensjonsformuen øker. En slik mulighet vil derfor kunne øke risikoen for uønskede tilpasninger».⁵⁶

Departementet foreslo derfor at det skulle innføres krav om tilknytning til arbeidslivet kort tid før arbeidsevnen ble nedsatt. Dette ble foreslått gjort ved det skal stilles krav om at vedkommende har hatt inntekt kort tid før han eller hun fikk arbeidsevnen nedsatt.⁵⁷ Begrunnelsen for å innføre krav om en slik tilknytning er slik jeg tolker departementets forslag å hindre at arbeidsavklaringspengene brukes som en erstatning for tidlig pensjon, slik at mottakerens al-

⁵⁴ Narvland (2019) s. 492

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Prop. 18 L (2010-2011) s. 24

⁵⁷ Ibid

derspensjon tas ut senere med den følge at han eller hun får høyere pensjon ettersom pensjonen deles på færre år.

Fra mitt ståsted virker regelen fornuftig i den forstand at det kreves en tilknytning til arbeidslivet slik at de som ønsker å ta ut tidlig alderspensjon ikke bruker arbeidsavklaringspenger som en substitutt for å motta høyere årlig alderspensjon senere når vedkommende ikke har planer om å vende tilbake til arbeid etter arbeidsavklaringsprosessen. Fra et aldersperspektiv kan det også være grunn til å sette inn krav til arbeidstilknytningen da sannsynligheten for at vedkommende vender tilbake til arbeid etter avklaringen antageligvis minsker for hvert år han eller hun nærmer seg 67 år som er maksimal alder et medlem kan motta ytelsen. En naturlig konsekvens av at man blir gammel er nettopp at funksjonsevnen nedsettes, å stille krav om tilknytning til arbeidslivet sørger for at de som i pensjonsalder har holdt seg passive utenfor arbeidslivet ikke oppfyller vilkåret. Det er nærliggende å tro at sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid minsker jo lenger han eller hun går uten tilknytning til arbeidslivet.

Videre oppstiller paragrafen unntak for vilkåret for medlem som setter fram krav etter fylte 62 år, når han eller hun ikke har mulighet for å ta ut hel alderspensjon, og som ikke mottar nærmere angitte minsteytelser som gjenlevende ektefelle, jf ftrl. §11-4 tredje ledd.

4.5 § 11-5 Nedsatt arbeidsevne – krav til årsakssammenheng

Jf. ftrl §11-5 er det et grunnleggende vilkår for retten til arbeidsavklaringspenger at medlemmets arbeidsevne er nedsatt med minst halvparten. Videre må sykdom, skade eller lyte være en medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevne.

Tidligere het det i § 11-5 at arbeidsevnen måtte være nedsatt «i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid».⁵⁸ At arbeidsevnen måtte være nedsatt med minst halvparten fulgte den gang av § 11-13. Begrunnelsen for å flytte regelen var å forenkle, og skape bedre sammenheng i lovverket ettersom reglene om tilleggsstønader ble flyttet til eget kapittel.⁵⁹

Kravet til årsakssammenheng har blitt endret i lovteksten fra å være et krav om at arbeidsevnen måtte være nedsatt «på grunn av» sykdom, skade eller lyte, til at det måtte være en «medvirkende årsak» til den nedsatte arbeidsevne. Lovgiver ønsket å presisere gjeldene rett. Det er ikke et krav om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak.⁶⁰

Ordlydspresiseringen i den nye lovteksten skal tydeligere slå fast at arbeidsavklaringspenger er en helsereelatert ytelse. På den måten gjøres det klart at for eksempel mestringsproblemer, sosiale og økonomiske forhold faller utenfor. Disse kan være forhold som forsterker eller øker behovet for ytelsen, når den vesentlig medvirkende årsak er sykdom, skade eller lyte. De kan ikke alene være utslagsgivende som årsak for nedsatt arbeidsevne.⁶¹

Før lovendringen var «interesser» og «ønsker» lagt inn som momenter som skulle anvendes i vurderingen av den nedsatte arbeidsevne, men disse elementene ble fjernet. Begrunnelsen for å fjerne de nevnte momentene var at den enkeltes interesser og ønsker ikke var relevante momenter ved en slik vurdering. «Dette er viktig for å spisse vurderingen av nedsatt arbeidsevne mer mot de helsereelaterte årsakene».⁶² I tillegg ville fjerningen av momentene gjøre saksbehandlingen lettere og mer effektiv ettersom de to momentene bærer store preg av skjønn som kunne by på en vanskelig vurdering. Helt til slutt ble det begrunnet med forutberegnelighet overfor det enkelte medlem som lettere kunne legge til grunn hvilke momenter som var relevante ved vurderingen.⁶³ Det relevante ved vurderingen må være hvilket arbeid det enkelte

⁵⁸ Folketrygdloven § 11-5 (2008)

⁵⁹ Prop. 74 L (2016-2017) s. 40

⁶⁰ Ibid (2016-2017) s. 39

⁶¹ Ibid (2016-2017) s. 39

⁶² Ibid (2016-2017) s. 39

⁶³ Ibid (2016-2017) s. 39

medlem kan utføre i nåværende stand, uavhengig av om arbeidet har lavere lønn og eller status enn medlemmets arbeid før arbeidsevnen ble redusert.

I folketrygdlovens versjon fra 01.03.2010 skulle det i vurderingen av arbeidsevnen også legges vekt på medlemmets muligheter til å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet, og arbeidsmuligheter andre steder der det er på andre steder der det var rimelig at han eller hun tok arbeid.⁶⁴ Momentene ble ved lovendringene som trådte i kraft 01.01.2018 slått sammen til momentet «arbeidsmuligheter på steder der det er rimelig at medlemmet tar arbeid».⁶⁵

I Prop. 74 L (2016-2017) uttales det: «Departementet foreslår at det ved vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt skal stilles krav til økt mobilitet».⁶⁶ Likevel ble det videre sagt at vurderingen om rett til arbeidsavklaringspenger skal være en rimelighetsvurdering i medlemmets arbeidsmuligheter. Det skal tas utgangspunkt i medlemmets bosted, eventuelt sted for medlemmets livsinteresser, som for eksempel partner og eller barns bosted. I tilfeller der medlemmet skal tilbake til et arbeidsforhold etter medisinsk behandling er arbeidsstedet et naturlig utgangspunkt. En bredere vurdering av arbeidsmulighetene blir mer naturlig når vedkommende ikke har et konkret arbeidsforhold å vende tilbake til.⁶⁷ Ettersom arbeidsavklaringspenger er en helsereelatert ytelse ble det i proposisjonen sagt at medlemmets helse og utfordringer som sykdommen medfører skal tas hensyn til ved vurderingen. Som et eksempel bruker departementet «kronisk syke og mennesker med psykiske lidelser og andre, hvor pendling vil bli en tilleggsbelastning med ustabilitet og uforutsigbarhet».⁶⁸

Ordlysendringen i paragrafen tyder på en innstramming i hvilke momenter som er relevante ved vurderingen om arbeidsmuligheter. At ønsker og interesser ble fjernet, i tillegg til at mobilitetskravet har fått en strengere ordlyd etter sammenslåingen av de tidligere momentene trekker i retning av en strengere lovtolkning. I motsatt retning trekker det at momentene fortsatt skal gjøres gjeldende i en rimelighetsvurdering av medlemmets arbeidsmuligheter. Momentene er fjernet fra lovteksten, men er likevel relevante ved vurderingen. Det må uansett ses på som en innskrenking totalt sett at momentene er tatt ut av lovtekst, sett i sammenheng med departementets uttalelse om at de foreslår at det «stilles krav til økt mobilitet». Ordlyden i uttalelsen alene tilsier at endringene skal være strengere.⁶⁹

⁶⁴ Folketrygdloven § 11-5 (2008)

⁶⁵ Folketrygdloven § 11-5 (2017)

⁶⁶ Prop. 74 L (2016-2017) s. 39

⁶⁷ Ibid (2016-2017) s. 39

⁶⁸ Ibid (2016-2017) s. 39

⁶⁹ Narvland (2019) s. 502

4.6 §11-6 Behov for bistand til å skaffe seg eller beholde arbeid

For å ha krav på arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at medlemmet for å skaffe seg eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre oppfyller et av tilfellene oppstilt i punktene a-c. Vedkommende må ha behov for behandling (a), behov for arbeidsrettede tiltak (b), eller når vedkommende etter å ha prøvd tiltakene a eller b fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme tilbake i arbeid og får annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten (c).⁷⁰

Sammenlignet med tidligere versjoner av bestemmelsen kan det nevnes at kravet om behov for aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak ble innført ved lovendringer gjeldende fra 01. mars 2010. Behovskravet ble endret ved lov 19. oktober 2012 nr 68, i kraft 01. januar 2013, det var her krav om at medlemmet «får» aktiv behandling, og «deltar» på et arbeidsrettet tiltak. Ved lovendring 03. juni 2016 nr 19, i kraft 01. juli 2016 ble endringene reversert, slik at det igjen var et krav om behov.

Ordlyden legger med andre ord til grunn at det er behovet for behandling som er det avgjørende, ikke at vedkommende har påbegynt behandling. Tilsvarende gjelder vilkåret for arbeidsrettede tiltak. At lovgiver har endret kravet, for så å reversere kravet tilsier at det ikke har vært helt tydelig hvordan vilkåret burde reguleres. Dersom det skulle være et vilkår for å motta ytelsen at medlemmet «får» behandling, ville det lagt opp til en enklere vurdering av om vilkåret var oppfylt eller ikke.⁷¹ TRR-2013-1467 er et eksempel på et tilfelle der Trygderetten ikke vurderte om folketrygdens medlem hadde behov for aktiv behandling eller arbeidsrettede tiltak. Medlemmet var ikke under aktiv behandling, og deltok ikke på noe arbeidsrettet tiltak, og dermed var det ikke krav på ytelsen.⁷²

Når det kun foreligger et behovskrav betyr det samtidig at det må gjøres en mer omfattende vurdering av medlemmets behov. Reverseringen av vilkåret har også som direkte konsekvens at flere vil oppfylle vilkåret. Alle de som deltar eller får behandling omfattes, i tillegg til at de som ikke enda har begynt å delta på behandling eller tiltak også har krav på arbeidsavklaringspenger når medlemmet har behov for slik behandling eller tiltak.

At medlemmet kan ha som siktemål å beholde arbeid illustrerer at arbeidsavklaringspenger ikke kun gis til de som på grunn av redusert arbeidsevne ikke har arbeid, men også i tilfeller der den enkelte risikerer å miste arbeidet som følge av den reduserte arbeidsevne. Formuleringen «beholde arbeid» er ifølge NAVs rundskriv ment å omfatte tilfeller hvor arbeidstaker

⁷⁰ Folketrygdloven §11-6 (2019)

⁷¹ Narvland (2019) s. 505

⁷² TRR-2013-1467

har behov for bistand for å beholde de samme arbeidsoppgavene som tidligere, øke arbeidsinnsatsen, eller beholde arbeidsforholdet ved å få andre arbeidsoppgaver hos arbeidsgiver.⁷³

4.7 § 11-7 Medlemmets aktivitetsplikt

Før lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2018 var de generelle reglene om medlemmets aktivitetsplikt å finne i ftrl. § 11-8, den nye bestemmelsen i dagens ftrl. § 11-7 er i hovedsak en videreføring av innholdet i den gamle ftrl. § 11-8.

For å ha krav på arbeidsavklaringspenger er det et vilkår at vedkommende bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid, jf. ftrl. § 11-7 første punktum. NAV skriver i «Rundskriv til ftrl. kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader» at det er to tilfeller hvor aktivitetsplikten ikke vil være oppfylt. Det ene er medlemmer som forholder seg passive, og ikke møter opp etter innkalling, eller som ikke medvirker til utviklingen av aktivitetsplanen. Det andre tilfellet er der medlemmet ikke opprettholder ønsket fremdrift i prosessen med å komme tilbake i arbeid.⁷⁴

Det kan kort konstateres at aktivitetsplikten først inntretr etter at vedtak om arbeidsavklaringspenger er truffet. Dette ble klargjort av Høyesteretts ankeutvalg i en sak der A hadde satt fram krav om arbeidsavklaringspenger, men hvor lagmannsretten på grunn av As manglende egenaktivitet for komme tilbake i arbeid avsa dom om at han ikke hadde krav på ytelsen. Høyesteretts ankeutvalg slår i dommen fast at lagmannsretten har lagt til grunn feil forståelse av regelen. Den naturlige forståelsen måtte etter lovens ordlyd og system være at aktivitetsplikten ikke inntretr før etter at vedtak om arbeidsavklaringspenger var truffet.⁷⁵

At vedkommende bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid innebærer som hovedregel at han eller hun gjennomfører en eller annen form for aktivitet. «Hovedaktiviteten vil for de fleste være å motta behandling for å bedre inntektsevnen og/eller delta på arbeidsrettede tiltak.»⁷⁶ Det følger videre av lovens forarbeider at det ikke er hensiktsmessig å ha et tildelingskrav at alle som mottakere av ytelsen skal få behandling eller delta på arbeidsrettede tiltak. Det vil unntaksvis være aktuelt å fritta den enkelte fra å bidra aktivt med sikte på å komme tilbake i arbeid.⁷⁷ Dette vil først og fremst være aktuelt i tilfeller der restitusjon og hvile er

⁷³ NAV (2002)

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ HR-2019-557-U avsnitt 20

⁷⁶ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 22

⁷⁷ Ibid

nødvendig for å kunne vende tilbake til arbeid. Departementet tydeliggjør likevel at perioder uten aktivitet skal være så korte som mulig.⁷⁸

Det følger av paragrafens annet punktum at aktivitetskravene skal fastsettes i aktivitetsplanen, med henvisning til NAV-loven § 14 a, der det står at «brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid».⁷⁹ Det er med andre ord et vilkår for å kunne kreve arbeidsavklaringspenger at vedkommende sammen med NAV utvikler en plan for å komme tilbake i arbeid. Plikten til medvirkning innebærer også at medlemmet ved behov må komme på møter som NAV har innkalt til.⁸⁰ Dette er også lovfestet i paragrafens tredje punktum om medlemmets medvirkningsplikt for utarbeidelse av aktivitetsplanen. «Så lenge medlemmet gjennomfører aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak som er avtalt med NAV i henhold til aktivitetsplanen, anses aktivitetsplikten etter § 11-7 som oppfylt».⁸¹

Hvilke krav som skal stilles til den enkeltes aktive deltakelse skal tilpasses det enkelte medlemmets funksjonsnivå, og aktivitetsplanen skal endres ved behov, jf. ftrl. § 11-7 fjerde punktum.

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ NAV-loven (2006) § 14 a

⁸⁰ NAV (2002)

⁸¹ Ibid

4.8 § 11-8 Fravær fra fastsatt aktivitet

Paragrafen oppstiller de sanksjoner som følger av at medlemmet uteblir fra den fastsatte aktivitet, jf. ftrl. § 11-7. Hovedregelen følger av første ledd som konstaterer at når det foreligger fravær fra fastsatt aktivitet vil arbeidsavklaringspengene stanses inntil vilkårene for å motta ytelsen igjen er oppfylt. Det er med andre ord ikke snakk om en permanent stans, men en stans til medlemmet igjen deltar i den fastsatte aktivitet.

Nytt ledd i paragrafen er andre ledd, som sier at når medlemmet har hatt grunn til å ikke møte opp til den fastsatte aktivitet, med henvisning til tredje og fjerde ledd skal arbeidsavklaringspengene etterbetales.

At arbeidsavklaringspengene skal etterbetales kan i første omgang virke som en klar indikasjon på at ytelsen i tilfeller ved fravær alltid skal stanses før en vurdering gjøres vedrørende mottakerens grunnlag for fraværet. I departementets høringsnotat med forslag til nye forskrifter vises det til at NAV «kan» stanse ytelsen.⁸² NAV har kompetanse til å stanse ytelsen, men det ville være unødvendig og ineffektivt dersom ytelsen skal stanses i tilfeller der det klart dreier seg om gyldig fravær, for deretter å foreta etterbetaling.⁸³

Fravær på inntil én dag i meldeperioden, eller fravær som skyldes sterke velferdsgrunner skal ikke føre til stans av ytelsen. Arbeids og velferdsetaten kan kreve at grunnene dokumenteres, jf ftrl. §11-8 tredje ledd.

Departementet har kompetanse til i forskrift å «fastsette nærmere regler om hva som er gyldig fravær, krav til dokumentasjon, hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet, og konsekvenser av fravær fra fastsatt aktivitet».⁸⁴

I forskrift om arbeidsavklaringspenger står det i § 3 at det blant annet kan godkjennes fravær:

- a) i inntil tre dager for tilvenning av barn i barnehage, førskole eller hos dagmamma,
- b) pleie i hjemmet av en nær pårørende, eller
- c) i inntil tre dager ved dødsfall i nær familie eller vennekrets.⁸⁵

⁸² Arbeids- og sosialdepartementet (2017) s. 6

⁸³ Narvland (2019) s. 512

⁸⁴ Folketrygdloven § 11-8 fjerde ledd (2019)

⁸⁵ Forskrift om arbeidsavklaringspenger § 3 (2017)

De nevnte tilfeller er etter mitt syn klare tilfeller der fravær alltid skal godkjennes. Det er viktig å presisere at listen ikke er uttømmende, det følger også direkte av ordlyden når det står «blant annet», som signaliserer at andre tilfeller også kan være grunnlag for gyldig fravær. NAV henviser til forskriften i deres rundskriv, der også andre tilfeller enn de som følger direkte av rundskrivet brukes som eksempler på tilfeller som gir grunnlag for gyldig fravær:

«Lege- og tannlegebesøk for medlemmet eller barn som må ha følge, barnepassers sykdom, følge barn på førskoledag og første skoledag, eller sykdom i nær familie. Det må gjøres en konkret vurdering i den enkelte saken».⁸⁶

Videre oppregnes det i rundskrivet tilfeller som faller utenfor «sterke velferdsgrunner». De skriver at fri i forbindelse ved giftemål, flytting, tilvenning av barn i barnehage, og fri for å følge barn til skolen ikke er sterke velferdsgrunner.⁸⁷

Jeg stiller spørsmålsteget ved utelukkelsen av at enkelte av de oppstilte tilfellene ikke kan anses som sterke velferdsgrunner. Det kan ikke være slik at ethvert tilfelle av flytting ikke kan anses som en sterk velferdsgrunn når det å flytte kan være en stor påkjenning, spesielt for en familie som flytter til helt nye omgivelser. Loven gir ikke selvstendige holdepunkter for å avgrense mot slike tilfeller, noen avgrensning kommer heller ikke til uttrykk i forskrift. Det kan derfor tenkes at enkelte av tilfellene aksepteres som sterke velferdsgrunner avhengig av det konkrete tilfellet. Det burde også her gjøres en konkret vurdering i den enkelte sak.

Fravær på grunn av sterke velferdsgrunner utover ti dager per kalenderår skal uansett føre til stans. I rundskrivet fra Arbeids- og velferdsetaten gis det eksempler på hvordan denne ordningen fungerer. Når et medlem har fått åtte dagers fravær på grunn av sterke velferdsgrunner og blir borte fra den fastsatte aktivitet i ytterligere fire dager som følge av sterke velferdsgrunner vil to av dagene gå inn under unntaket, mens ytelsen vil bli stanset for de to resterende dagene.⁸⁸

Fravær som skyldes sykdom skal ikke føre til stans i ytelsen, dette følger av ftrl. § 11-8 fjerde ledd. Dette henger sammen med at den som er under arbeidsavklaring ikke har rett til sykepenger under sykefravær, i motsetning til tilfellet der vedkommende er borte fra inntektsgivende arbeid på grunn av sykdom. Det at arbeidsavklaringspengene fortsetter å løpe ved sykefravær kan ses på som en parallell til ordningen med sykepenger.⁸⁹

⁸⁶ NAV (2002) § 11-8

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Holgersen (2016) s. 272

4.9 § 11-9 Reduksjon av arbeidsavklaringspenger ved brudd på nærmere bestemte aktivitetsplikter.

Denne bestemmelsen er ny i den forstand at den ble innført i loven ved lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2018. Den er et supplement til de allerede eksisterende reaksjonsmidlene om brudd på aktivitetspliktene.

Departementet skrev i forarbeidene til de nye endringene at brudd på aktivitetsplikten ofte ikke fikk konsekvenser for mottakeren av ytelsen. En mulig begrunnelse var etter departementets syn at NAV-veilederne anså de tilgjengelige sanksjonene som for inngripende i forhold til de enkelte brudd på aktivitetsplikten.⁹⁰

For å legge til rette for et mer nyansert reaksjonssystem foreslo departementet å innføre en ny bestemmelse i folketrygdloven. Denne skulle ha som hensikt å innføre mildere og mer umiddelbare reaksjoner ved brudd på aktivitetsplikten og andre plikter med arbeidsavklaringspenger.⁹¹

Folketrygdlovens § 11-8 gir grunnlag for å stanse ytelsen ved fravær fra fastsatt aktivitet, men i mange tilfeller vil en stans av ytelsen anses å være en for streng reaksjon. Å innføre en raskere og mildere reaksjonsmåte ville ha en effekt på NAV-veilederens vilje til å faktisk ta i bruk sanksjonene, i tillegg til at mottaker av ytelsen oppmuntres til å oppfylle sine aktivitetsplikter selv om det ikke dreier seg om store avvik fra riktig oppfyllelse. Det kan også tenkes at når det foreligger mildere og mer umiddelbare reaksjoner sørger det for større forutberegnelighet ettersom mindre brudd sanksjoneres med mildere sanksjoner, og når denne reaksjonen skal være «umiddelbar» taler det i retning av at mottaker skal slippe å få reaksjonene langt frem i tid. Departementet sier blant annet at å innføre reaksjonen som en beløpsmessig ytelse istedenfor en stans eller midlertidig bortfall av ytelsen ville sørge for større forutberegnelighet for mottaker og for Arbeids- og velferdsetaten.⁹²

At reaksjonen skal skje «umiddelbart» kommer til uttrykk i bestemmelsens andre ledd som sier at reduksjonen ikke kan ilegges senere enn tre måneder etter det aktuelle pliktbruddet. Det kan diskuteres om tre måneder er å anse som umiddelbart. Likevel er det klart at denne tidsfristen har som hensikt å sørge for større forutberegnelighet. Departementet bemerket at det i enkelte tilfeller kan gå noe tid fra når pliktbruddet finner sted, til når Arbeids- og velferdseta-

⁹⁰ Prop. 74 L (2016-2017) s. 42

⁹¹ Ibid

⁹² Ibid (2016-2017) s. 43

ten finner får opplysninger om det.⁹³ Det kan derfor være rimelig med en frist som er noe lenger enn det man vanligvis forstår med ordet «umiddelbart». Det er viktig for mottaker at han eller hun kan innrette seg etter de forhold som foreligger, slik at dersom mottaker har brutt aktivitetsplikten sin i henhold til ftrl. § 11-9 skal likevel ikke arbeidsavklaringspengene reduseres dersom ikke dette gjøres innen tre måneder etter bruddet.

Det følger av ftrl. § 11-9 første ledd at arbeidsavklaringspengene skal reduseres dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å følge nærmere bestemte aktivitetsplikter fastsatt i forskrift. For å skape et tydeligere regelverk og øke forutberegneligheten for mottaker var det etter departementets syn viktig med en nærmere regulering av hvilke pliktbrudd som skulle gi grunnlag for reduksjon. Ved å gjøre dette ville det også bli et klarere skille mellom hvilke pliktbrudd som skulle gi grunnlag for reduksjon, og hvilke plikter som skulle resultere i stans eller opphører av ytelsen.⁹⁴

Departementet utformet i forarbeidene tre tilfeller som skulle resultere i én dags redusering av arbeidsavklaringspenger. Slik redusering skal skje når det foreligger manglende oppmøte til konferanse med Arbeids- og velferdsetaten, manglende oppmøte på arbeidsrettet tiltak eller behandling og manglende innsending av etterspurte dokumenter.⁹⁵ Disse er ikke tatt med i lovteksten direkte, det blir i stedet henvist til forskrift. Dette ble gjort av «hensyn til senere behov for å utvide bestemmelsen med ytterligere plikter og tilfeller av brudd på disse (...)».⁹⁶ Departementets kompetanse til å fastsette nye regler om pliktbrudd som fører til reduksjon, vilkår for reduksjon, og størrelsen på den, følger direkte av fjerde ledd.

De nevnte tilfellene følger nå av § 4 i «Forskrift om arbeidsavklaringspenger».⁹⁷ Arbeidsavklaringspengene skal reduseres tilsvarende én dags ytelse.

⁹³ Prop. 74 L (2016-2017) s. 44

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Ibid s. 43

⁹⁶ Ibid s. 44

⁹⁷ Forskrift om arbeidsavklaringspenger § 4 (2017)

4.10 § 11-10 Meldeplikt

Reglene om meldeplikt finner vi i ftrl. § 11-10. Bestemmelse om meldeplikt kom inn i loven ved reglene om attføringspenger i 2002.⁹⁸ Den gang var meldeplikten regulert i ftrl. § 11-7, før den ved lovendringen med ikrafttredelse i 2018 ble flyttet til § 11-10.⁹⁹ Siden bestemmelsen kom inn i loven i 2002 har den blitt mer utfyllende. Ordlyden i paragrafen gir i dag mer informasjon om meldeplikten enn tilsvarende regel fra 2002, uten at dette innebærer noen realitetsforandring.

Bakgrunnen for reglene om meldeplikt er kontrollhensyn, ønske om å unngå feilutbetalinger, og å sørge for at mottakeren følges aktivt opp med sikte på størst mulig grad av måloppnåelse.¹⁰⁰

Kontrollhensynet kommer tydelig til uttrykk i paragrafens første ledd. Medlemmet må melde seg hos Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag, og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsen. Når vedkommende har en plikt til å melde seg annenhver uke, gir det Arbeid og velferdsetaten god kontroll med tanke på medlemmets tilstand og utvikling, som går direkte på siktemålet om at mottakeren aktivt skal følges opp for størst mulig grad av måloppnåelse. At meldeplikten også inneholder et opplysningskrav om informasjon som har betydning for ytelsen taler igjen i retning av økt kontroll. Når NAV får opplysninger om for eksempel antall arbeidede timer de siste 14 dagene fører det til bedre kontroll og sikkerhet med tanke på både utbetaling og størrelsen på ytelsen.

Det følger også av første ledd at «meldingen skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på andre måter som Arbeids- og velferdsetaten bestemmer» jf. ftrl. § 11-10. Også på dette punktet må det sies at kontrollhensynet i stor grad opprettholdes. Det er NAV som bestemmer hvilke andre måter som kan være aktuelle ved meldeplikten. I tillegg fører det til en mer systematisk og effektiv prosess når meldeplikten skal oppfylles på spesifikke måter.

I Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) sier departementet:

«Ved å systematisere rutine for innhenting av denne typen opplysninger, sikrer en at Arbeids- og velferdsetaten får de opplysningene som er nødvendige for å kunne beregne riktig ytelse før utbetaling skjer. Meldekort sikrer i tillegg jevnlig kontakt mel-

⁹⁸ Endringslov til folketrygden (2000)

⁹⁹ Endringslov til folketrygden (2017)

¹⁰⁰ Holgersen (2016) s. 275

lom mottaker og Arbeids- og velferdsetaten i faser hvor det ikke er naturlig med hyppige oppfølgingstidspunkter».¹⁰¹

Sitatet illustrerer ikke bare hvordan kontrollhensynet ligger i bakgrunn for lovbestemmelsen, men også ønsket om å unngå feilutbetalinger. Departementet nevnte problematikken rundt delvis forskuddsutbetalinger ettersom det kunne føre til at opplysninger om arbeid først kom fram til NAV etter at ytelsen var utbetalt. Derfor var det mer naturlig med en etterskuddsvis utbetaling. Denne ville ifølge departementet gi en klar kobling mellom rett og plikt ettersom utbetalingene krevde at medlemmet hadde utført sine aktivitetsplikter.¹⁰²

Konsekvensen av å ikke oppfylle meldeplikten er at ytelsen stanses fra og med den dagen meldingen skulle gis inntil han eller hun melder seg på nytt, jf. ftrl. §11-10 annet ledd. Videre heter det at «dersom medlemmet har hatt rimelig grunn til å unnlate å melde seg, skal ytelsen etterbetales».

Hva som ligger i «rimelig grunn» må avgjøres utfra en skjønnsmessig vurdering. Hverken forarbeider eller forskrift gir nærmere retningslinjer når det kommer til hva som anses som rimelig grunn. Det har derimot oppe flere saker i trygderetten som har omhandlet dette kriteriet.

I NAVs rundskriv er det vist til en sak fra Trygderetten, der det ble uttalt at:

«Lovteksten gir i liten grad veiledning i hva som menes med «rimelig grunn». Forarbeidene til bestemmelsen gir heller ikke særlig anvisning på hva som ligger i begrepet. I departementets merknader til folketrygdloven § 11-7 i Ot.prp.nr.4 (2008–2009) sies det at bestemmelsen er ment å videreføre de krav som ble stilt til mottakere av atføringspenger».¹⁰³

Videre siterer Trygderetten fra Prop. 74 L (2016-2017):

«Departementet vil understreke at «det skal være en streng vurdering av hva som kan anses som rimelig grunn. Det skal legges vekt på om medlemmet hadde mulighet til å forutse situasjonen og at han eller hun var forhindret fra å sende inn meldekort».¹⁰⁴

¹⁰¹ Ot.prp nr. 4 (2008-2009) s. 36

¹⁰² Ot.prp nr. 4 (2008-2009) s. 36

¹⁰³ TRR-2016-2980

¹⁰⁴ Ibid

Hva som er rimelig grunn er med andre ord ikke tydelig i norsk rett, og må avgjøres ut ifra en individuell helhetsvurdering. Det følger av NAVs rundskriv at Arbeids- og velferdsetaten må gjøre en konkret vurdering av situasjonen som har oppstått.¹⁰⁵

Ordlyden i «rimelig grunn» taler i retning for at terskelen ikke skal ligge veldig høyt for hvilke grunner som skal gi grunnlag for etterbetaling. Når man først går på arbeidsavklaringspenger er det fordi vedkommende på grunn av sykdom/skade eller lyte har fått redusert sin arbeidsevne. At det kan oppstå situasjoner på grunn av nettopp dette, som fører til at meldeplikten ikke overholdes må anses som naturlig. Følgelig kan det ikke være sånn at det kreves ekstraordinære omstendigheter for at vilkåret skal oppfylles. NAV har i sin praksis og i flere trygderettssaker anført at «rimelig grunn» skal tolkes strengt, noe Trygderetten i en rekke saker har vært enige med dem om. På den annen side er det også en rekke trygderettssaker som går imot NAV på dette punktet, og legger til grunn at rimelig grunn ikke kan tolkes strengt, som regel er disse begrunnelsene basert på ordlyden, og mangel på støtte for NAVs syn i forarbeidene.

Et eksempel er TRR-2015-1649 som handlet om en mottaker av arbeidsavklaringspenger som hadde levert meldekort for sent for to perioder og som resultat fått trekk i utbetalingen. Mottaker av ytelsen anførte at hun jevnlig ble rammet av hukommelsestap og migreaneanfall, og at disse var forsterket i perioden hun skulle levere meldekortet, og følgelig hindret henne fra å oppfylle meldeplikten.

Om terskelen for rimelig grunn sa Trygderetten:

«Etter rettens syn mangler en slik streng tolkning støtte i bestemmelsens ordlyd. Slik retten ser det, taler ordlyden «rimelig grunn» i seg selv for en mer romslig praktisering av hvilke forhold som kan føre til etterbetaling av arbeidsavklaringspenger grunnet for sent innsendte meldekort».¹⁰⁶

I den nevnte sak fant Trygderetten at mottaker hadde rimelig grunn til å ikke innsende meldekortene.

Som eksempel på et tilfelle hvor rimelig grunn ble ilagt en streng lovtolkning er TRR-2015-1300. En kvinne hadde fått trekk i ytelsen fordi hun hadde levert meldekort for sent. Hun an-

¹⁰⁵ NAV (2002)

¹⁰⁶ TRR-2015-1649

førte at hun hadde rimelig grunn som følge av særlig psykisk lidelse og dataproblem. Retten uttalte i denne sak:

«I tråd med langvarig praksis frå Trygderetten og ellers, skal vurderinga av kva som er ‘rimelig grunn’ føretakast strengt – normalt må det vere sannsynleggjort at AAP-mottakaren har vore i ein fysisk eller psykisk tilstand som har vesentleg vanskeleggjort høvet til å sjølv kunne gje melding til NAV innan frist (både elektronisk, skriftleg eller på anna vis), eller å få ein representant til å gje slik melding innan frist».¹⁰⁷

Mangel på tydelighet på hvordan kriteriet skal tolkes har ført til en flertydig praksis, som igjen har resultert i en dårligere forutberegnelighet for alle parter når det gjelder hvilke tilfeller som må anses som rimelig grunn. NAV klageinstans har anført at det foreligger en streng praksis når det gjelder forståelsen av rimelig grunn. De har blant annet sagt:

«Terskelen for hva som er tilstrekkelig som rimelig grunn er høy. Praksis har ligget fast i mange år på dagpenger. Samme strenge praksis ble fulgt opp på attføring fra 2002 og fra 2010 på arbeidsavklaringspenger».¹⁰⁸

Trygderetten uttalte som respons på dette at retten ikke kunne se seg enig i dette. Hverken lovtekst eller forarbeider ga noen støtte for en slik tolkning. Dette er etter min mening også den mest naturlige forståelse av rimelig grunn. Når hverken lovtekst eller forarbeider gir noen pekepinn i retning av en streng tolkningspraksis av rimelig grunn, er det mest naturlig å anvende ordlyden og naturlig norsk språkforståelse. Etter en alminnelig tolkning av ordlyden er det vanskelig å finne grunnlag for en streng praksis på dette punktet. Det virker også som om Trygderetten har tatt et steg i retning av å legge til grunn for en slik forståelse. Selv om NAVs retningslinjer gir uttrykk for fast praksis er det viktig å tydeliggjøre at Trygderetten ikke er bundet av disse retningslinjene.¹⁰⁹

Folketrygdlovens § 11-10 tredje ledd åpner for at medlemmet helt eller delvis kan fritas fra meldeplikten, gitt at det vil være unødig tyngende for vedkommende å overholde plikten. For å få fritak er det ikke en forutsetning at medlemmet selv søker om det. NAV skal av eget tiltak vurdere om fritak skal gis, dette følger av fjerde ledd.¹¹⁰ Selv om det ikke har blitt gitt fritak i utgangspunktet kan det tenkes at situasjonen endrer seg, eller blir vurdert annerledes senere, dette kan komme opp på grunnlag av henvendelse fra brukeren selv eller som følge av at mel-

¹⁰⁷ TRR-2015-1300

¹⁰⁸ TRR-2016-2959

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Folketrygdloven § 11-10 (2017)

ding ikke gis i samsvar med kravene, og NAV aksepterer at det er som følge av en rimelig grunn.¹¹¹

Forarbeidene til nåværende regler gir ingen opplysninger om hva som skal til for at det skal være grunnlag for fritak. Det er likevel noen holdepunkter i forarbeidene til de tidligere tilsvarende regler for attføring.

«Departementet mener unntaksreglene bør baseres på hvor tyngende meldeplikten er for den enkelte attføringspengemottaker med vekt på vedkommendes skades/sykdoms/lytets art, omfang av bistandsbehov for å oppfylle meldeplikten og sannsynligheten for endringer i attføringsløpet».¹¹²

I rundskrivet til Arbeids- og velferdsetaten skrives det at det for å få fritak ikke er tilstrekkelig at plikten er tung eller belastende, plikten må være unødig tyngende, ordlyden er direkte hentet fra lovbestemmelsen. Det er ikke nok at meldeplikten er tung i seg selv, men den må være unødig tung for det aktuelle medlemmet. Avviket i tyngde må i den enkeltes situasjon være tyngre i forhold til andre mottakere av ytelsen. Dette sier også NAV i sitt rundskriv når de skriver: «Dette innebærer et krav om at plikten til selv å sende meldekort blir tyngre for dette medlemmet å oppfylle enn for øvrige mottakere av arbeidsavklaringspenger».¹¹³

På dette punktet legges det opp til en restriktiv praksis, noe som etter min mening også er en naturlig forståelse av ordlyden.

Det kan stilles spørsmål ved om vilkåret er for strengt. Gudrun Holgersen skriver i sin bok «Arbeidsavklaring og trygdeytelser» at hun oppfatter vilkårene for fritak som unødig strenge. Jeg slutter meg til dette synspunktet. Det er enkelte tilfeller der fritak fra meldeplikten etter min mening burde gis uansett. Dette kan for eksempel være i tilfeller hvor medlemmet er langvarig innlagt på institusjon. Holgersen sier det best etter mitt syn: «Det burde være adgang til fritak dersom meldeplikten konkret synes unødvendig og lite formålstjenlig».¹¹⁴

¹¹¹ Holgersen (2016) s. 285

¹¹² Ot.prp. nr. 48 (1998-99) – Til § 11-7

¹¹³ NAV (2002)

¹¹⁴ Holgersen (2016) s. 287

4.11 § 11-11. Oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten

Etter denne bestemmelsen skal de som mottar arbeidsavklaringspenger få jevnlig oppfølging av NAV. Det skal avtales individuelle oppfølgingstidspunkter hvor NAV sammen med medlemmet skal vurdere om vilkårene for rett til ytelsen fortsatt er oppfylt, jf. ftrl. § 11-11.¹¹⁵ Lignende vurderingstidspunkter var vanlig tidligere i forbindelse med overgang fra rehabiliteringspenger til attføringspenger, og ved overgangen fra attføringspenger til tidsbegrenset uførestønad.¹¹⁶ En lignende ordning har med andre ord eksistert også under de tidligere ordningene med ytelser til dekning for tapt inntekt som følge av helseproblemer.

Det ble ikke gjort noen store endringer i bestemmelsen ved endringene fra 2018, innholdet i den tidligere ftrl. §11-11 er i stor grad blitt videreført. Det har blitt gjort noen endringer i ordlyden som gjør bestemmelsens innhold tydeligere.

Det følger av andre ledd i bestemmelsen at det skal foretas individuelle oppfølgingstidspunkter. Nytt er andre ledd, annet punktum som sier at medlemmet også skal følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er fullført. Bestemmelsen sier ingenting om når, og hvor hyppig oppfølgingstidspunktene skal foretas. Departementet sier i forarbeidene til de nye endringene at de legger opp til at «det enkelte NAV-kontoret selv står fritt til å gjøre en vurdering hensiktsmessig omfang av oppfølging i den enkelte saken».¹¹⁷ Det henvises videre til Forskrift om arbeidsavklaringspenger som inneholder et minimumskrav på ett oppfølgings-tidspunkt i året.¹¹⁸

I rundskrivet fra Arbeids- og velferdsetaten skrives det at jevnlig oppfølging er et av de mest sentrale tiltakene for å oppnå målet om å komme i arbeid. Videre skrives det at vurderingen skal ta utgangspunkt i den enkeltes arbeidsevne og muligheter for arbeid, i tillegg til den fastsatte aktiviteten.¹¹⁹ Resultatet av vurderingen skal være at NAV får vite om det er behov for justering i aktivitetsplanen eller ikke, og om ytelsen opphører eller må stanses som følge av manglende fremdrift eller at medlemmet ikke lenger har behov for bistand for å komme i arbeid.¹²⁰ Oppfølgingen er ikke bare en kontroll av at medlemmet oppfyller de plikter han eller hun har i forhold til aktivitetsplanen, men også en mulighet for Arbeids- og velferdsetaten til å foreta de justeringer de anser som hensiktsmessige for at medlemmet kommer seg i arbeid.

¹¹⁵ Folketrygdloven § 11-10 (2017)

¹¹⁶ Kjønstad (2018) s. 132

¹¹⁷ Prop. 74 L (2016-2017) s. 46

¹¹⁸ Forskrift om arbeidsavklaringspenger § 6 (2017)

¹¹⁹ NAV (2002) § 11-11

¹²⁰ Ibid

Oppfølgingen skal også hindre at medlemmet over lengere tid blir stående i et passivt avklaringsløp.

Ettersom målet er å få vedkommende tilbake i arbeid på mest effektiv måte, er det hensiktsmessig og viktig at oppfølgingstidspunktene brukes godt. Dersom medlemmet har ønsket fremgang er det ikke nødvendig med like hyppige oppfølgingstidspunkter. Det vil i slike tilfeller være ressurs sparende for NAV å holde antall tidspunkter nede. På den måten kan ressursene brukes mer effektivt på saker hvor medlemmets fremgang ikke har vært optimal. Hvis det for eksempel kan gjøres justeringer i aktivitet som kan bidra til at den enkelte mottaker øker hans eller hennes sjanse til å returnere til arbeidslivet, kan disse settes til verks. Eventuelt må det gjøres en vurdering om ytelsen må opphøre eller stanses dersom Arbeids- og velferds-etaten ikke finner at det er lønnsomt å fortsette med aktivitet og eller behandling på grunn av manglende fremdrift eller at vedkommende ikke lenger trenger bistand for å komme i arbeid.

4.12 § 11-12 Varighet

Reglene om varighet stod i ftrl. §11-10 før endringene som trådte i kraft i 2018. De nye reglene om arbeidsavklaringspengenes varighet er etter mitt syn den største endringen, med tanke på dens virkninger. Den representerer en vesentlig innstramming fra tidligere varighetsregler. Før de siste endringene var den alminnelige grensen for varighet på ytelsen fire år, mens den nå er satt ned til tre år.

Utgangspunktet er at arbeidsavklaringspenger skal gis så lenge det er nødvendig for at medlemmet skal kunne gjennomføre den fastsatte aktivitet med sikte på å komme tilbake i arbeid. Lengden på den ordinære stønadsperioden skal fastsettes etter en konkret vurdering av situasjonen til det enkelte medlem.¹²¹

I forarbeidene til reglene om arbeidsavklaring fra 2010 uttalte departementet at et viktig formål med varighetsbegrensningen var å bidra til at de samlede ressursene ble brukt effektivt i forhold til ytelsens formål.¹²²

I tillegg uttalte departementet at målet skal være at perioden med arbeidsavklaringspenger ikke skal være lenger enn hva som er nødvendig for at mottakeren blir i stand til å arbeide, eller får avklart at han eller henne oppfyller vilkårene for å få uførepensjon. Det ble presisert at lengden på bistand vil variere avhengig av det enkelte tilfellet. Noen vil kun ha behov for bistand i kortere perioder, mens andre vil ha behov for mer omfattende bistand. Å ha en ytre varighetsgrense vil også signalisere at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse.¹²³

Vurderingen av hvor lang den ytre grensen må gjøres på bakgrunn av to hensyn. På den ene siden kan en lang ytre grense føre til at enkelte blir gående på midlertidige ytelser lenger enn strengt tatt nødvendig. På den annen side kan en for kort ytre grense føre til at vedkommende blir presset over i uførepensjon eller sosial hjelp, selv om personen hadde mulighet til å komme i arbeid.¹²⁴

¹²¹ Holgersen (2017) – Kap. 2

¹²² Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 25

¹²³ Ibid

¹²⁴ Ibid s. 26

Departementet fremholder flere av de samme argumentene i forbindelse med endringen fra fire til tre år. Viktigheten av å tydeliggjøre at det er snakk om en midlertidig ytelse. Videre sier de:

«Et strammere stønadsløp kan bidra til raskere oppfølging og igangsetting av aktivitet, som igjen kan føre til raskere overgang til arbeid. Kortere varighet kan øke motivasjonen både for mottakeren og Arbeids- og velferdsetaten til å komme i gang med et aktivitetsrettet løp, og spesielt i de tilfellene der det er aktuelt å kombinere medisinsk behandling med arbeidsrettede tiltak.»¹²⁵

Departementet mener med andre ord at en kortere varighet vil føre til at bistanden blir mer effektiv. Både mottaker og Arbeids- og velferdsetaten vil motiveres av at de nå har kortere tid, og dermed må sette i gang med aktivitetsrettet løp så fort som mulig. Personlig er jeg skeptisk til denne begrunnelsen, noe jeg kommer tilbake til senere.

Ofte vil den ordinære stønadsperioden være nok til å foreta avklaringen. Likevel er det i enkelte tilfeller behov for en forlenget periode. Ftrl. § 11-12 annet ledd åpner for forlenget varighet når vilkårene er oppfylt. Før lovendringen kunne en mottaker få forlenget stønadsperioden i særlige tilfeller. Departementet brukte som eksempel «personer som først etter en omfattende og langvarig medisinsk behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, eller personer som har en svært uavklart helsetilstand».¹²⁶ Stønadsperioden skulle kunne forlenges i en begrenset periode.

I forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 i 2010, og senere § 2 a i 2014 ble dette videreført.¹²⁷ Stønadsperioden kunne forlenges i en begrenset periode når medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte hadde behov for særlig lang utredning, oppfølging, medisinsk behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak. Medlemmet måtte også etter en ny arbeidsnevurdering fortsatt anses for å ha en mulighet for å komme i arbeid.

I motsetning til den tidligere regel om mulighet for å forlengelse i en begrenset periode, er det etter de nye reglene kun anledning til å forlenge stønadsperioden med maksimalt to år. Totalt sett er det ikke mulig å motta arbeidsavklaringspenger lenger enn 5 år etter dagens regler, selv om medlemmet fortsatt er under behandling eller deltar på arbeidsrettede tiltak.

¹²⁵ Prop. 74 L (2008-2009) s. 49

¹²⁶ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 26

¹²⁷ Forskrift om arbeidsavklaringspenger (2010) § 2, Endr. i forskrift om aap (2014)

Vilkårene for forlengelse utgjør også en innstramming. Jf. ftrl. § 11-12 annet ledd kreves det nå at vedkommende enten:

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

I forhold til de tidligere regler der vilkår for forlengelse var basert på medlemmets behov for særskilt langvarig stønadperiode er vilkårene i dagens regler nærmere knyttet til bstanden i den ordinære stønadperioden. Det må enten ha vært en nødvendig langvarig utredningsprosess forut for den medisinske behandling eller arbeidsrettede tiltak. Eventuelt kan personen få forlenget stønadperiode når den medisinske behandling og det arbeidsrettede tiltak ikke har kunnet kombineres.¹²⁸ I tidligere regel var det altså det fremtidige behovet for forlenget stønadperiode som var avgjørende, mens det etter dagens regler er utslagsgivende hva slags bistand vedkommende har fått eller ikke har fått i den ordinære stønadperiode.

I tillegg må sykdom, skade eller lyte være hovedårsak til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. Før endringene i 2018 var kravet om årsak angitt som «på grunn av», i hvilken grad ordlysendringen har ført til en realitetsendring kan diskuteres.

«Når et krav til årsakssammenheng er angitt med ordene «på grunn av», eller et annet nøytralt begrep, som f.eks. «skyldes», gir ordlyden i seg selv lite holdepunkter for den nærmere fortolkningen»¹²⁹

Høyesterett gjorde det klart i en dom fra 2005 at det gjelder et hovedårsakskrav selv om ordlyden i loven kun er «skyldes» eller «årsak». Saken gjaldt yrkesskadetrygd, og problemstillingene saken reiste er lite relevante i arbeidsavklaringsammenheng. «Det kan likevel være grunn til å undersøke om det kan trekkes ut noen retningslinjer av betydning for trygderetten generelt».¹³⁰ Saken gjaldt en kvinne som hadde fått lungekreft. Etter en vurdering av folkestrygdlovens § 13-4 ble det av Høyesterett lagt til grunn at sykdommen kunne fordeles 45 % på arbeidsrelatert påvirkning, og 55 % på egen røyking. Høyesterett kom til at hovedårsakslæren skulle anvendes i kombinasjon med et fordelingsprinsipp slik at sykdommen i sin helhet ville godkjennes som yrkessykdom dersom den yrkesrelaterte påvirkningen veide minst 50%.¹³¹

¹²⁸ Holgersen (2017) Kap. 3.2

¹²⁹ Ibid

¹³⁰ Holgersen (2016) s. 193

¹³¹ Rt. 2005 s. 495

Det kan ofte være sammensatte årsaker til at vilkårene i ftrl. §11-12 annet ledd a og b er oppfylt, når dette er faktum er det en nødvendighet at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at vilkårene er oppfylt. Det er ikke nok at de bare har hatt en innvirkning.

«Ved at det stilles vilkår om at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen ikke er avklart, utelukkes andre grunner til at arbeidsevnen ikke er avklart, som for eksempel sosiale grunner eller manglende medvirkning fra mottaker.»¹³²

Hovedårsakskravet er også lovfestet i folketrygdlovens § 12-6, det er derfor naturlig å se til forarbeidene til denne, der departementet ved hjelp av sitat fra Asbjørn Kjørstad blant annet sier at hovedårsakslæren «karakteriseres ved at man skiller mellom de mer og mindre vesentlige årsaksfaktorene», og prøver å finne «hva som er den mest dominerende årsaken».¹³³

Gudrun Holgersen mener at tilsvarende retningslinjer må kunne knyttes også til hovedårsakskravet i ftrl. § 11-12, en tankegang jeg slutter meg til. Det er etter mitt syn naturlig å anvende hovedårsakslæren fra § 12-6 analogisk ettersom de utgjør de eneste bestemmelsene med et hovedårsakskrav i folketrygdloven. Mangelen på konkrete retningslinjer for hvordan hovedårsakskravet i ftrl. § 11-12 skal forstås trekker også i retning for å anvende hovedårsakslæren fra ftrl. § 12-6 analogisk.

Etter maksimalperioden gjelder en karenperiode på ett år. Det må gå ett år før medlemmet igjen kan fremsette krav om arbeidsavklaringspenger, jf. ftrl. § 11-31. Dette betyr at det er mulig for en person som allerede har mottatt ytelsen til å få den igjen dersom vilkårene er oppfylt. Den enkelte må da vente 52 uker før nytt krav om arbeidsavklaringspenger fremsettes. Det reises da ny sak, hvor det gjøres ny vurdering av alle vilkårene. Dersom den opprinnelige stønadperioden ikke var oppbrukt og ytelsen ikke har vært stanset i mer enn 52 uker fortsetter mottakeren i den opprinnelige stønadperioden. Det heter i forskriften om arbeidsavklaringspenger at:

«Dersom det er mindre enn 52 uker siden medlemmet mottok arbeidsavklaringspenger, fortsetter medlemmet i den opprinnelige stønadperioden etter § 11-12 første ledd, uavhengig av årsak til at arbeidsavklaringspengene stanset eller opphørte. Dersom

¹³² Prop. 74 L (2016–2017) s. 49

¹³³ Ot.prp.nr. 42 (1994–95), pkt. 1.5, s.7.

medlemmet trer inn i den opprinnelige stønadperioden, skal det tidligere fastsatte beregningsgrunnlaget anvendes».¹³⁴

Den maksimale samlede stønadperioden for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad var 8-9 år. I forhold til dette representerer stønadperioden etter dagens regler en reduksjon til 1/3 av stønadperioden etter tidligere regler.¹³⁵

Hvilken effekt denne innstrammingen ville ha var uklar, og det kan diskuteres om den fortsatt er uklar den dag i dag. Reglene kunne enten føre til at flere kom raskere i arbeid, som følge av mer effektiv gjennomføring av arbeidsavklaringen. På motsatt side kunne endringene føre til at flere ble presset over på uføretrygd, og blant annet at flere ble avhengig av økonomisk hjelp etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

¹³⁴ Forskrift om arbeidsavklaringspenger § 12 (2017)

¹³⁵ Kjønstad (2018) s. 133

5 Arbeidsavklaringspengenes formål

I dette kapitlet skal jeg se på formålene med arbeidsavklaringspenger. Jeg vil begynne med folketrygdlovens generelle formål. Det er etter mitt syn naturlig å behandle disse fordi arbeidsavklaringspenger er en del av folketrygden. Jeg kommer til å avgrense mot de formål som ikke er relevante for arbeidsavklaringspenger. Videre skal jeg gå over til å behandle formålene bak reglene om arbeidsavklaringspenger spesielt før jeg drøfter og vurderer om formålene etter dagens regler blir bedre eller dårligere ivaretatt enn tidligere.

Folketrygdlovens generelle formål oppstilles i ftrl. § 1-1. Målet med folketrygden er å gi økonomisk trygghet, ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Videre skal folketrygden bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Utjevningsformålet er mindre relevant i sammenheng med arbeidsavklaringspenger. Det er greit å konstatere at det er et av folketrygdens formål, men det vil ikke behandles i det følgende.

Det siste formålet § 1-1 oppstiller er målet om hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge og klare seg selv best mulig til daglig.

Den rettslige betydningen av formålsbestemmelsene vil ordinært være liten.¹³⁶ Likevel kan slike formålsbestemmelser ofte være informerende i den forstand at de gir leseren informasjon om hensikten med reglene. I enkelte tilfeller vil også formålsbestemmelsen kunne anvendes som et tolkningsmoment slik at løsningen som velges harmonerer med formålet. I forarbeidene til folketrygdloven sier departementet at:

«Formålsbestemmelsen sier hva en ønsker å oppnå med loven. Bestemmelsen har ikke selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett ikke gir rettigheter eller pålegger plikter».¹³⁷

Et av siktemålene med folketrygden generelt er å gi økonomisk trygghet for den enkelte i de oppnevnte tilfeller. Den økonomiske hjelpen ytes med den hensikt at den skal sikre medlemets inntekt, eller ved at den kompenserer for særlige utgifter i forbindelse med arbeidsløshet,

¹³⁶ Holgersen (2016) s. 19

¹³⁷ Ot.prp. 29 (1995-1996) s. 26

svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alder-dom og dødsfall, jf. ftrl. § 1-1 første ledd.

Denne formålsbestemmelsen er aktuell i forhold til arbeidsavklaringspenger fordi den gjelder i tilfelle av sykdom og skade. Et av vilkårene for å kunne motta arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevne jf. ftrl. § 11-5 første ledd. De som oppfyller dette vilkåret må anses for å være inkludert også under ftrl. § 1-1 første ledd. Det er derfor klart at i tilfeller der et medlem oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger skal målet med folketrygdens regler være å gi vedkommende økonomisk trygghet, og kompensere for særlige utgifter vedkommende har som følge av sykdommen, eller skaden.

Det kan også leses direkte ut av formålsbestemmelsen til kapittelet om arbeidsavklaringspenger i ftrl. § 11-1 at arbeidsavklaringspengenes formål er å sikre inntekt som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen redusert og som får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid.

Arbeidsavklaringspenger sikrer mottakerens inntekt ved at grunnlaget for beregningen av ytelsen er personens pensjonsgivende inntekt i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, eller gjennomsnittet av den pensjonsgivende inntekt de siste tre årene dersom det utgjør en høyere inntekt, jf. ftrl. §11-19 første ledd. Utgangspunktet er at arbeidsavklaringspengene gis med 66% av grunnlaget, jf. ftrl. §11-20 første ledd. Når beregningen for arbeidsavklaringspengene baserer seg på mottakerens tidligere pensjonsgivende inntekt fører det til at medlemmet får et beløp som ikke avviker i alt for stor grad fra den inntekten medlemmet var vant til å leve med. Ettersom mottakeren på grunn av den nedsatte arbeidsevne ikke kan arbeide i samme kapasitet som tidligere kommer arbeidsavklaringspengene inn som en sikring av den tapte inntekten.

Kompensasjon for særlige utgifter i forbindelse med skaden eller sykdommen kan også gå inn under arbeidsavklaringspengene hvis vi ser på tilleggsstønadene til de arbeidsrettede tiltak. Disse var tidligere en del av kapittelet til arbeidsavklaringsregler, men ble etter forslag fra departementet flyttet til et eget kapittel 11 A.¹³⁸

¹³⁸ Prop. 74 L (2016–2017) s. 60

Det heter i formålsbestemmelsen til nettopp dette kapittelet at: «Formålet med tilleggsstønader er å kompensere for bestemte utgifter som et medlem har i forbindelse med arbeidsrettet tiltak». ¹³⁹ Dette innebærer at den som deltar på arbeidsrettede tiltak kan få dekket dokumenterte utgifter til for eksempel: reiseutgifter, pass av barn og pleie og tilsyn av familiemedlemmer, læremidler, bolig og overnatting, og eller flytting. ¹⁴⁰

Enkelte av regelendringene har etter min mening styrket formålet om å gi økonomisk trygghet ved å sikre medlemmets inntekt. Et eksempel er ftrl. § 11-17, som jeg ikke behandlet i kapittel 3 fordi bestemmelsen i større grad tar for seg situasjonen etter avklaringsprosessen, i tillegg til at jeg ikke synes regelen trenger omfattende redegjørelse. Før regelendringene i 2018 kunne et medlem som hadde blitt i stand til å skaffe seg eget arbeid som han eller hun kan utføre, motta arbeidsavklaringspenger før han eller hun hadde fått arbeid eller tilbud om det i tre måneder. Etter lovendringene er denne perioden utvidet til 6 måneder, slik at en arbeidssøker etter å ha fått tilstrekkelig attføring fortsatt har sikkerhet for sin inntekt mens han eller hun søker etter arbeid.

Selv om formålet om sikring av medlemmets økonomiske inntekt og kompensasjon for særlige utgifter i noen grad har blitt påvirket ved de nye endringene, er det likevel etter mitt syn formålet om rett til selvhjelp som i størst grad har måttet lide av konsekvensene av de nye endringene.

Formålet om rett til selvhjelp fremgår av ftrl. § 1-1 tredje ledd:

«Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig».

Retten til selvhjelp er ett av grunnprinsippene i folketrygden. Den som blir syk, funksjonshemmet, ufør, eller som står i fare for å bli varig ufør, skal ha mulighet til å kunne bedre sin funksjonsevne igjennom behandling, opptrening og utdanning. ¹⁴¹ Hensikten er at den funksjonshemmede etter hvert vil bli i stand til å klare seg i dagliglivet, og/eller forsørge seg selv ved eget arbeid. ¹⁴²

¹³⁹ Folketrygdloven § 11 A-1

¹⁴⁰ NAV (2015)

¹⁴¹ Kjørstad (2018) s. 122

¹⁴² Ibid

Prinsippet om rett til selvhjelp kan også leses ut av formålsbestemmelsen til kapittelet om arbeidsavklaringspenger i ftrl. § 11-1 c som uttrykker at målet er å yte oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Igjen ser vi eksempel på at ytelsen kun er et middel mot målet som er selvforsørgelse igjennom arbeid.

Som tidligere nevnt utgjør arbeidsavklaringspengene 66% av den bortfalte inntekten. Jeg brukte dette som et eksempel for å illustrere at ytelsen kan ses på som en sikring av inntekt i den forstand at vedkommende får dekket en viss prosentandel av nettopp inntekten han eller hun hadde før funksjonsevnen ble nedsatt. Eksempelet kan også brukes for å illustrere formålet om rett til selvhjelp. Det at ytelsen kun utgjør 66% av den tapte inntekten betyr som konsekvens at vedkommende får en redusert levestandard. Det utgjør en stor forskjell for vedkommende at han eller hun kun mottar 66% av den tapte inntekt, noe som kan fungere som en motiverende faktor for at den enkelte gjør det han eller hun kan for å komme tilbake i arbeid og kunne få tilbake den levestandarden medlemmet hadde før funksjonsevnen ble nedsatt. Størrelsen på ytelsen kan ha en innvirkning på hvor aktiv eller passiv mottakeren holder seg når det kommer til å forsøke å bedre egen arbeidsevne.

I forarbeidene til dannelsen av arbeidsavklaringspengene ble det av departementet sagt at:

«Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattes av en ny midlertidig folketrygdytelse og at denne kalles arbeidsavklaringspenger (...). Forslaget legger til rette for tidligere og tettere oppfølging av mottakeren og dermed for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet».¹⁴³

For personer under pensjonsalder er det i det norske trygdesystem lagt til grunn at selvforsørgelse er det primære. Siktemålet med trygdesystemet er ikke å komme inn og yte en passiv understøttelse når det konstateres at medlemmet ikke kan skaffe seg inntekt. Det er også et mål å komme inn med aktive tiltak som har til hensikt å hjelpe den enkelte med å bedre sin situasjon og på den måten komme tilbake i arbeid.¹⁴⁴

Et av målene med arbeidsavklaringspenger har alltid vært å få den enkelte tilbake i arbeid. Medlemmets selvforsørgelse er en sentral del av folketrygdens system. Reglene om arbeidsavklaring har vært og er fortsatt i stor grad preget av å være resultatorientert med et ønske om økt effektivitet. Et viktig siktemål med reglene er å få flere tilbake i arbeid så fort som mulig. Det har vært viktig for lovgiver å få frem at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) s. 8

¹⁴⁴ Holgersen (1992) s. 1

Departementet uttalte i forarbeidene til innføring av arbeidsavklaringspenger at målet er at arbeidsavklaringspengene ikke skal være lenger enn det som skal til for at mottakeren skal være i stand til å vende tilbake til arbeid, eller å få avklart at personen oppfyller vilkårene for uførepensjon.¹⁴⁵ Hvorvidt effektivitetshensynet og siktemålet om å få flest mulig tilbake i arbeid kolliderer i slike tilfeller kan diskuteres. Det er naturlig at man ønsker å avklare flest mulig på kortest mulig tid. Dessuten er det et ønske om å hindre at mottakere blir passive, enten på grunn av manglende ressurser til å foreta en rask avklaring, eller som følge av medlemms manglende deltakelse for å bedre egen arbeidsevne. Motargumentet er at begrensninger i blant annet varighet og forlengelse kan ha den effekt at flere av de som etter en lengere periode med behandling eller arbeidsrettede tiltak kunne vendt tilbake til arbeidslivet. Folk som kunne kommet tilbake i arbeid blir avklart for tidlig som følge av kortere frister og manglende tid på å bli bedre. Potensielt kan dette føre til at flere enn nødvendig havner på uføretrygd og eller sosiale tjenester, noe som må sies å være i strid med arbeidslinja.

Vi har sett at flere av endringene fra 2018 bærer preg av effektivitetshensynet. Det skal avklares fortere, oppfølgingen skal være tettere, og arbeid skal bli mer lønnsomt for medlemmet. I forarbeidene til de nye endringene sier departementet blant annet at endringene innebærer en smalere inngang til ordningen, og at det legges opp til et strammere stønadsløp med økte arbeidsinsentiver.¹⁴⁶

Endringer om kortere varighet ville legge press på både mottaker og Arbeids- og velferdsetaten om å benytte stønadsperioden mer effektivt. Regjeringen ville ved den nye ordningen sørge for at mottakeren fikk raskere og tettere oppfølging, og at innstramminger i varigheten av ytelsen ville gi bedre resultater.¹⁴⁷

I en artikkel publisert i NAVs fagtidsskrift «Arbeid og velferd» skrives det at målet med endringene har vært å foreta raskere avklaringer, og at det ser ut til at utviklingen går i den retningen.¹⁴⁸

På motsatt side har vi rapporter som blant annet gir uttrykk for det er i dag er en økt saksbehandlingstid for saker om arbeidsavklaringspenger. Saksbehandlingstiden skal ha økt fra 10,9 kalenderdager i 2015 til 17,3 kalenderdager i 2019, noe som utgjør en økning på 59% lengere ventetid enn tidligere.¹⁴⁹ Kanskje oppfølgingen har blitt bedre, slik at de som allerede er inne i

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)

¹⁴⁶ Prop. 74 L (2016–2017) s. 6

¹⁴⁷ Ibid s. 28

¹⁴⁸ Kann (2019) s. 1

¹⁴⁹ Fjeldstad (2019b)

systemet får en raskere oppfølging, men tallene viser i hvert fall at ventetiden for arbeidsavklaringspenger har økt. Det at man må vente lenger med å starte arbeidsavklaringsprosessen fører åpenbart til at vedkommende også kommer senere tilbake i arbeid enn hva han eller hun kunne gjort med kortere saksbehandlingstid. Det må ikke spekuleres for mye i hvorfor saksbehandlingstiden har økt i så stor grad, men det er ikke utenkelig at omstrukturering av ressurser for å følge opp de som allerede mottar ytelsen går utover de som venter på å komme inn i systemet.

Når varigheten på ytelsen etter endringene har blitt vesentlig kortere, sammen med et strengere vilkår for forlengelse og karenperioden på 52 uker, må man spørre seg om hvilke konsekvenser dette kan få fremover. Det er mulig at endringene vil føre til at flere kommer i arbeid, men det er også mulig at endringene bidrar til en økning i antall medlemmer som havner på uføretrygd eller som blir avhengige av økonomisk sosialhjelp.

Aldri før har det vært en så stor andel av mottakere som slutter å motta ytelsen. 23% av de som mottok arbeidsavklaringspenger andre halvdel av 2018 endte med å slutte på ytelsen.¹⁵⁰ Tallene viser at arbeidsavklaringsprosessen har blitt mer effektiv i den forstand at flere blir avklart. Spørsmålet er likevel om effektiviteten skyldes at medlemmene blir raskere avklart, eller om tallene kan forklares av de innstrammende endringene. I følge artikkelen har sannsynligheten for å avslutte til arbeid aldri vært høyere, det samme sier artikkelen om sannsynligheten for å avslutte til uføretrygd.¹⁵¹ Det sies også på samme sted at: «Sannsynligheten for å avslutte til sosialhjelp eller ingen registrert inntekt er også høyere enn noen gang siden innføringen av AAP».¹⁵²

Jeg leser ut av disse opplysningene at det har vært en økning på alle områder et medlem kan avslutte arbeidsavklaringspenger til, enten det er til jobb, uføretrygd, sosialhjelp eller ingen registrert inntekt. Det er mulig å trekke ut at det etter innstrammene i loven, har vært en økning i antall medlemmer som begynner i jobb etter arbeidsavklaringsprosessen. Dette må ses på som en ønskelig effektiv med tanke på formålet bak arbeidsavklaringspengene. Arbeidslinja har alltid vært et bakenforliggende hensyn helt siden reglene for første gang kom inn i det norske trygdesystemet. Målet er at medlemmene i utgangspunktet skal kunne forsørge seg selv ved eget arbeid

Det er likevel ikke til å legge skjul på at endringene også har hatt en negativ effekt for målet om selvforsørgelse ved eget arbeid. Regelendringene har nemlig også ført til en økning i an-

¹⁵⁰ Kann (2019) s. 47

¹⁵¹ Ibid s. 48

¹⁵² Ibid

tall som går på uføretrygd og sosialhjelp. Økningen på denne siden av spekteret, på motsatt side av selvforsørgelse må klart anses som lite ønskelig med tanke på hva man ønsket å gjøre med arbeidsavklaringspenger.

Det har også ifølge forskning vært en økning i antall som gjenopptar arbeidsavklaringspenger etter avsluttet periode, det vil si at vedkommende ikke har mottatt arbeidsavklaringspenger to måneder på rad, men som igjen mottar ytelsen senere. Grunner til dette er ifølge forskere: «Det kan være en økt andel av de som avklares til arbeid som klager på dette vedtaket, og får medhold og gjenopptatt sitt AAP-mottak».¹⁵³ Muligheten for at regelendringene fører til strengere saksbehandling og raskere avklaring som fører til at medlemmet avklares før han eller hun egentlig er klare for å vende tilbake til arbeid er klart tilstede. At avklaringsprosessen skal gjøres raskere vil naturligvis gå utover grundigheten i avklaringsprosessen. Et spørsmål er derfor om effektivitetshensynet, eller målet om å avklare flest mulig raskest mulig i større grad enn tidligere går utover grundigere avklaring, som gir riktige resultater. At medhold i klagesaker kan være en av grunnene til økning i gjenopptak av ytelsen taler etter mitt syn i denne retning.

Økt press på saksbehandlingsressurser i saker om arbeidsavklaringspenger nevnes også i artikkelen. Følgene av dette har vært forsinket saksbehandlingstid som tyder på at økningen kan skyldes behandlingstid og muligheten for at ytelsen løper ut mens de venter på å få sin sak avklart.¹⁵⁴

Holgensen skriver i sin artikkel at en forutsetning for at avklaring kan skje raskere og mer effektivt er at NAV har tilstrekkelig med ressurser og kapasitet. Hun skriver videre at NAVs potensielle hemning i form av mangelfulle ressurser har vært anført fra mange hold, inkludert departementet.¹⁵⁵

Dersom Arbeids- og velferdsetaten ikke har tilstrekkelig med ressurser for å behandle sakene om arbeidsavklaringspenger raskere og samtidig riktig vil det potensielt gå utover alle som har behov for arbeidsavklaring. Vi har allerede sett at saksbehandlingstiden har økt etter regelendringene selv om et av målene med endringene har vært nettopp å korte ned på saksbehandlingstiden. De som venter på arbeidsavklaring påvirkes av at økte ressurser brukes på klagesaker på de som allerede har blitt arbeidsavklart og potensielt vice versa. Manglende ressurser i saksbehandlingen kan også ha som konsekvens at det begås flere feil fordi saksbehandlerne jobber under større press. Det er flere saker som må avklares raskere som igjen går

¹⁵³ Kann (2019) s. 53

¹⁵⁴ Ibid

¹⁵⁵ Holgensen (2017) kapittel 5

utover grundigheten i saksbehandlingsprosessen. Mangel på grundighet fører til flere klager, og flere klager fører igjen til økt saksbehandling.

Innskrenkingene i inngangsvilkårene til ytelsen har også ført til at færre får innvilget arbeidsavklaringspenger etter det nye regelverket.¹⁵⁶ Det var gjennomsnittlig 5410 personer som søkte om arbeidsavklaringspenger pr måned i 2018, av disse ble i gjennomsnitt 3326 søknader innvilget, noe som utgjorde en nedgang på 4,2% sammenlignet med tallene fra 2017. For å illustrere avviket ytterligere kan det vises til at det fra 2016 til 2017 kun var en nedgang på 0,46%.¹⁵⁷

Det skrives blant annet i artikkelen «Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt regelverk» at:

«Hvordan andelen innvilgede søknader hadde utviklet seg i 2018 dersom det ikke var gjennomført endringer i inngangsvilkårene, er ikke mulig å fastslå sikkert. Dersom vi antar at den samlede andelen innvilgelser ville blitt redusert tilsvarende i 2018 som i 2017, kan vi beregne hvor mange som i så fall ville fått søknaden innvilget. Anslaget viser at det da ville blitt nesten 2 400 flere nye med arbeidsavklaringspenger blant de som søkte i 2018. Den observerte nedgangen fra 2017 til 2018 i antallet som fikk innvilget arbeidsavklaringspenger i begge vedtaksinstanser, var 4 400 personer. Litt over halvparten av denne nedgangen ser altså ut til å skyldes strengere inngangsvilkår.»¹⁵⁸

Vi ser utfra disse tallene at det ikke er klart hvor stor del av nedgangen som skyldes de innskrenkede inngangsvilkårene. Tydelig er det uansett at endringene har hatt påvirkning på antall innvilgede søknader, antageligvis litt over halvparten av nedgangen nærmere bestemt. Det kan reises spørsmål ved om denne utviklingen er ønskelig. De som får avslag etter strengere inngangsvilkår, men som ville fått arbeidsavklaringspenger før endringene må etter endringene over på uføretrygd, sosialhjelp, eller se til venner og familie for nødvendig økonomisk støtte. Signaler om økning i mottakere av uføretrygd og sosialhjelp støtter opp om denne tanken.

¹⁵⁶ Lande (2019) s. 88

¹⁵⁷ Ibid s. 89

¹⁵⁸ Ibid s. 98

6 Vurdering og konklusjon

Etter å ha sett på ulike statistikker over utviklingen i arbeidsavklaringspenger etter regelendringene fra 2018 er det slik jeg ser det fortsatt en del uklarheter når det gjelder effekten av endringene i sin helhet. Det som er tydelig er at antallet som mottar arbeidsavklaringspenger etter endringene er betraktelig lavere enn antallet som mottok ytelsen før endringene. Statistikk fra NAV viser antall mottakere av arbeidsavklaringspenger i perioden fra september 2011 til september 2019.¹⁵⁹ Tallene viser at det (med unntak av 2014) frem til 2018 hadde vært stabile nedgangår i antall mottakere av ytelsen. Fra 2018 ble antall mottakere av ytelsen redusert drastisk i forhold til tidligere år, og tendensen fortsatte i 2019.

Differansen i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger fra september 2011 og september 2017 var på 31.310. Dette er resultatet av en mer eller mindre stabil nedgang i løpet av en seksårsperiode. Til sammenligning var differansen fra september 2017 til september 2019 på 27 011 mottakere. Den samlede nedgangen de siste to årene har nesten vært like stor som den samlede nedgangen de forgående seks årene. Dette er etter mitt syn en tydelig konsekvens av endringene som trådte i kraft i 2018. Den sterke nedgangen gjenspeiler de innstrammende endringene, strengere inngangsvilkår og innskrenkninger i varighet og mulighet for forlengelse av ytelsen er elementer som kan forklare nedgangen. Det har blitt estimert at rundt 2400 flere personer ville fått innvilget søknadene sine i 2018 dersom det ble lagt til grunn at det uten regelendringene ville vært en endring i innvilgelsesandelen i 2018 tilsvarende endringen fra 2016 til 2017.¹⁶⁰

Målet med endringene var først og fremst å få flere mottakere av ytelsen tilbake i jobb fortære.¹⁶¹ Tidligere iverksetting av arbeidsrettet aktivitet, og gjennomføring av denne aktivitet og medisinsk behandling samtidig ville bidra til en økt overgang til arbeid.¹⁶² En mer effektiv bruk av ressursene i NAV, kombinert med en kortere varighet ville motivere partene til å foreta en raskere avklaring, og på den måten få flere tilbake i arbeid raskere. Det virker etter mitt syn som om det har blitt operert med en tankegang som sier at raskere avklaring gir best resultat. Utgangspunktet er at endringene skal føre til at flere kommer tilbake i arbeid raskere. Det må likevel reises spørsmål ved om målet om raskere avklaring går utover grundigheten og riktigheten av avklaringen.

¹⁵⁹ NAV (2019b)

¹⁶⁰ Lande (2019) s. 1

¹⁶¹ NAV (2017)

¹⁶² Prop. 74 L (2016–2017) s. 6

Det bør også problematiseres om det er en ønskelig utvikling at flere avklares fortere, når konsekvensen ikke utelukkende er at flere vender tilbake i arbeid, men også at flere havner på uføretrygd, eller sosialhjelp. Statistikken viser nemlig at det har vært en økning av mottakere som har kommet i arbeid etter endringene, en utvikling som er ønskelig med tanke på målet med endringene. Økningen må likevel ses i sammenheng med de andre påvirkningene endringene har hatt. Tallene viser nemlig at det også har vært en økning i mottakere som går over til uføretrygd og sosialhjelp.

Uføretrygd betraktes som en siste utvei som kun gis når behandling, atferd og medisinske tiltak ikke fører til at vedkommende vil bedre arbeidsevnen sin nok til komme tilbake i arbeid.¹⁶³ De nye endringene gjenspeiler ikke denne tankegangen. Uføretrygden brukes ikke som en siste utvei, men i større grad som en tidssparende utvei i den forstand at de som trenger mer tid på ytelsen for å kunne bedre arbeidsevnen sin blir nedprioritert. Slik jeg ser det er det ikke hensiktsmessig å gjøre innskrenkninger i hjelpen med å komme tilbake i arbeid når målet er å få flest mulig tilbake i arbeid.

På grunn av den reduserte varighet og begrensning i forlengelsen av ytelsen står mange i fare for å ikke rekke å gjennomføre arbeidsavklaringen før varigheten på ytelsen går ut. Resultatet av at mange ikke vil rekke å gjennomføre de arbeidsrettede tiltak, og eller den medisinske behandling er at folk som faktisk kunne fått bedret arbeidsevnen sin dersom de hadde hatt litt mer tid med arbeidsrettede tiltak ikke får den bistanden de trenger.

Å foreta en raskere og kortere arbeidsavklaring fører derfor både til at flere kommer i arbeid raskere, men også at flere av de som kunne komme tilbake i arbeid mister denne muligheten ved at de ikke får den støtten de trenger for å bedre arbeidsevnen sin. Dette er etter mitt syn ikke i tråd med arbeidslinja. Det kan argumenteres for at det foreligger en «ett skritt frem, to skritt tilbake- tendens» av endringene når de promoterer at mottakere raskere avklares til arbeid, men de samtidig hindrer en grundigere behandling for de som trenger mer omfattende arbeidsrettede tiltak, og som kunne vendt tilbake til arbeid, men som blir stoppet på grunn av den reduserte varighet på ytelsen.

Direktøren i bransjeorganisasjonen Arbeid & Inkludering i NHO Service og Handel, Kenneth Stien uttalte at endringene i utgangspunktet skulle reparere en ordning som ikke fungerte optimalt. Han påpekte at det med dagens ordning er «mennesker som er godt i gang med utdannings- eller atferdsløp på vei til jobb, møter veggen i form av økonomisk utrygghet. Mulig

¹⁶³ Kjønstad (2017) s. 274

kan økonomiske incentiver stimulere flere til å velge jobb, men da må valgmuligheten være der». ¹⁶⁴

Det er ingen tvil om at økonomisk utrygghet kan skade sannsynligheten for at enkelte kommer tilbake i arbeid. At man kan stå i fare for å miste ytelsen som følge av strengere vilkår kan ha som følge at mottakeren først å fremst må fokusere på å få endende til å møtes fremfor å gjennomføre arbeidsrettede tiltak. ¹⁶⁵ Samtidig kan det økte tidspresset som de innstrammende endringene har brakt føre til at vedkommende mister håpet og troen på at behandling og arbeidsrettede tiltak vil kunne gjennomføres i tide. Folk som kan komme tilbake i arbeid må ikke bare jobbe med seg selv for å bedre arbeidsevnen, de må også jobbe mot klokka i større grad enn tidligere. Innskrenkningene bærer også preg av å gå hardest utover de svakeste. De som ville kommet tilbake i arbeid, men som ikke får oppnå dette fordi det vil ta for lang tid å bedre arbeidsevnen.

Endringer i form av tettere og bedre oppfølging fra NAV er slik jeg ser det gode endringer når målet er å avklare flere i arbeid. Å yte hjelpen raskere og bedre fungerer i utgangspunktet som en god løsning for å få flere tilbake i arbeid raskere. Spørsmålet er om ikke ressursene som brukes for å foreta tettere og raskere oppfølging går utover saksbehandlingen på andre områder for eksempel.

Jeg nevnte blant annet at saksbehandlingstiden etter endringene har gått opp med 59% for arbeidsavklaringspenger. Derfor er det grunn til å spørre om NAV faktisk har ressursene de trenger for å foreta en bedre oppfølging når tallene viser at saksbehandlingstiden til gjengjeld øker. Et element ved at saksbehandlingstiden har økt kraftig etter endringene, er at de som ikke allerede er i avklaringsprosessen må vente lenger på å motta hjelp som både vil gi dem økonomisk trygghet, men også bistand til å kunne bedre arbeidsevnen og senere igjen kunne forsørge seg selv ved eget arbeid.

Hjelp til selvhjelp er et av folketrygdens grunnprinsipper. Folketrygden skal bidra slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv, og klare seg best mulig til daglig, jf. ftrl § 1-1. Problemstillingen er derfor om endringene har ledet til en sterkere eller svakere ivaretagelse av lovens formål. Til støtte for at de nye reglene har hatt en positiv effekt på ivaretagelsen av folketrygdens formål er at avklaring skjer raskere, i form av tettere oppfølging og tidligere igangsetning av arbeidsrettede tiltak for eksempel. En naturlig virkning av en raskere avkla-

¹⁶⁴ Fjeldstad (2019a)

¹⁶⁵ Fjeldstad (2019c)

ring er at flere kommer i arbeid raskere, og de blir på den måten i stand til å forsørge seg selv ved egen inntekt, og klarer seg best mulig til daglig som følge av at arbeidsevnen er bedret.

Argumentet om raskere avklaring kan også brukes i diskusjonen til støtte for at endringene har ført til at formålet ivaretas i svakere grad enn tidligere. Ofte vil effektivitetshensynet gå utover grundighetshensynet. Når NAV opererer med et tidspress i form av at de ønskelige resultatene er at avklaring skal skje forttere med mål om at flere skal tilbake i arbeid, kan det som konsekvens være enkelte som ikke får en så grundig behandling som de trenger. Følgene av dette kan være at de kunne kommet i arbeid men blir avklart til uføretrygd eller sosialhjelp fordi det ville tatt for lang tid å få det ønskede resultat.

Når det gjelder varighetsbegrensningene bærer endringene igjen preg av ønsket om at mottakere ikke skal gå for lenge på ytelsen. Departementet ville ved å korte ned på varigheten blant annet tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en midlertidig ytelse.¹⁶⁶ Varighetsendringene skulle legge press på både mottaker og Arbeids- og velferdsetaten til å benytte stønadperioden effektivt.¹⁶⁷ At stønadperioden skal benyttes effektivt er slik jeg ser det et positivt mål, og det er ønskelig for alle parter at dette skjer. Problemet er likevel at regelendringene tilsier at det i utgangspunktet ikke er en effektivt benyttet stønadperiode etter tre år, og i tilfeller der kravet om forlengelse er oppfylt, fem år. I mange tilfeller vil medlemmet ha behov for lengere avklaringstid for å kunne bedre sin funksjonsevne. Etter dagens regler er det kun to bestemte forhold som kan gi grunnlag for forlengelse, det ene er i tilfeller der en langvarig utredning har vært nødvendig før den medisinske behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket har kunnet starte, og det andre er i tilfeller der den medisinske behandling og den arbeidsrettede aktivitet ikke har kunnet kombineres.

Før endringene var det mulighet til å forlenge varigheten når særlige tilfeller forelå. Det kan i motsetning til tidligere ikke gis forlengelse utelukkende på grunn av grunnlag at sykdommen gjør det nødvendig med behandling, tiltak og oppfølging som til sammen har en varighet på mer enn tre år.¹⁶⁸

Jeg synes det er bekymringsverdig at særlige tilfeller som krever lengre behandling enn tre år utelukkes som forlengelsesgrunnlag. Sett i sammenheng med departementets uttalelser om at varighetsendringene skulle bidra til at stønadperioden brukes effektiv gis det inntrykk av at det ses på som ineffektiv bruk av ressurser å få de som trenger lenger tid enn tre år tilbake i

¹⁶⁶ Prop. 74 L (2016–2017) s. 28

¹⁶⁷ Ibid

¹⁶⁸ Holgersen (2017), kapittel 5

arbeid. Det signaliserer slik jeg ser det for at de som krever lenger behandling ikke er en prioritet på lik linje med de som raskere kan avklares til arbeid.

At det er et mål å få flest mulig tilbake i arbeid er selvfølgelig positivt, og en ønskelig utvikling. Vi burde streve etter å få flest mulig i stand til å kunne forsørge seg selv ved eget arbeid, sånn sett er det positivt at det gjøres endringer som bidrar til at partene starter tidlig med prosesser for å oppnå ønsket resultat. Fra mitt perspektiv er det heller ingenting i veien med begrensninger og strengere krav, når effekten er at de bidrar til å oppnå det ønskede resultat. Likevel anser jeg det som en nødvendig betingelse at disse endringene ikke fører større samfunns påkjenninger totalt sett, eller at overordnede formål blir neglisjert. De nye endringene har ført til ønsket utvikling i antallet som kommer tilbake i arbeid, men dette resultatet følger med en økning i antall uføre, antall på sosialhjelp eller ingen registrert inntekt som var utviklingen vi så på slutten av 2018.¹⁶⁹

Det bør derfor stilles spørsmål ved hvor mange av disse som ville blitt avklart til jobb uten endringene, men som ikke lenger får bistand for å kunne bedre arbeidsevnen med det formål om å kunne forsørge seg selv ved egen inntekt i fremtiden. Disse menneskene har mistet den beskyttelsen og støtten folketrygdlovens regler om arbeidsavklaring i utgangspunktet var ment å gi. Formålet om å sikre økonomisk trygghet ved sykdom og skade blir som konsekvens av endringene svekket når de som tidligere ville fått den nødvendige støtten, men som ikke lenger får det ender opp med å leve i større økonomisk usikkerhet.

Formålet om at folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp må etter min mening også sies å ha blitt svekket. Det som taler imot er at flere raskere enn tidligere kommer til selvforsørgelsesstadiet. At de oppnår dette raskere fører til at ressursene igjen frigjøres og kan brukes til å avklare andre til arbeid. På den måten kan man oppnå en bedre flyt av avklaring. Problemet og det som taler i retning av dårligere ivaretagelse av dette formålet er igjen at for mange aldri kommer til stadiet der de kan forsørge seg selv ved egen inntekt fordi endringene kan ses på som et uttrykk for at lovgiver har gitt opp håpet om å få de som trenger lengere avklaring tilbake i arbeid da for lang avklaring er ineffektiv bruk av ressursene.

Enkelte endringer er etter mitt syn positive tiltak for å få til en bedre avklaringsprosess. Et eksempel på et positivt tiltak er de nye reglene om reduksjon i ytelsen, jf. ftrl. § 11-9. Jeg tror denne endringen fører til at saksbehandlere lettere anvender sanksjonssystemet i forhold til tidligere, i tillegg til at fristen på tre måneder bidrar til økt forutberegnelighet for mottakeren. Det er uansett varighetsendringene som har vært den mest inngripende endringen, og som

¹⁶⁹ Kann (2019)

også naturligvis har skapt størst reaksjoner. Reduksjonen i ordinær varighet sammen med den begrensede forlengelsesmulighet på 2 år blir for meg avgjørende for min vurdering av påvirkningen endringene har hatt på ivaretagelsen av formålene.

Endringene i reglene om arbeidsavklaringspenger som trådte i kraft i 2018 har etter min vurdering totalt sett ført til en svakere ivaretagelse av formålene. Gunsten av å få flere raskere avklart til arbeid gjør etter mitt syn ikke opp for tapet av de som ville kommet tilbake i arbeid under forutsetning av en lengere varighet på ytelsen. Reglene om ytelsens varighet og forlengelsesmuligheter bør etter min mening tas opp til en ny vurdering.

Litteraturliste

Litteratur:

Ertesvåg, Frank, med flere. *Nav-skandalen: Trygdemottagere uriktig dømt til fengsel*. 2019. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/lAa1jG/nav-skandalen-trygdemottagere-uriktig-doemt-til-fengsel>. Hentet: 07.11.2019

Fjeldstad, Øyvind. *Lengre ventetid for å få svar fra Nav*. 2019b. <https://velferd.no/velferd/2019/lengre-ventetid-for-a-fa-svar-fra-nav> Hentet 03.10.2019.

Fjeldstad, Øyvind. *NHO-kritikk av kutt i arbeidsavklaringspenger*
Regjeringens kutt i arbeidsavklaringspenger har virket mot sin hensikt, mener bransjeorganisasjonen Arbeid & Inkludering i NHO. 2019a, <https://velferd.no/arbeidsliv/2019/nho-kritikk-av-kutt-i-arbeidsavklaringspenger>
Hentet: 28.08.2019

Fjeldstad, Øyvind. *NHO-topp refser regjeringen for AAP-kutt*. 2019c <https://velferd.no/arbeidsliv/2019/nho-topp-refser-regjeringen-for-aap-kutt> Hentet 07.10.2019

Fleischer, Carl August. *Rettskilder og juridisk metode*. Oslo, Ad notam Gyldendal. 1998.

Holgensen, Gudrun. *Arbeidsavklaring og trygdeytelser*. Bergen, Fagbokforlaget, 2016.

Holgensen, Gudrun. *Arbeidsavklaringspenger: om varighet, forlengelse og forholdet til uføretrygden*. I *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 03.04.2017 (Volum 14) s. 204-240

Holgensen, Gudrun. *Tilbake til arbeid? Folketrygdens regler om ytelser under attføring med hovedvekt på de sentrale vilkår*. Bergen, Alma mater, 1992.

Høyres kommunikasjonsavdeling. *Spørsmål og svar om arbeidsavklaringspenger (AAP)*. <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2019/sporsmaal-og-svar-om-arbeidsavklaringspenger-aap/>. Hentet. 05.10.2019.

Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken. *Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – de fleste til uføretrygd eller jobb*. 2019. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/attachment/550978?download=true&ts=16dcf9ed908>

Hentet: 01.10.2019

Kjønstad, Asbjørn, Aslak Syse og Morten Kjelland. *Velferdsrett: I: Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. 6. utgave, Oslo: Gyldendal juridisk. 2017.

Kjønstad, Asbjørn. *Folketrygdloven med kommentarer*. 2. utgave, Oslo: Gyldendal akademisk, 2007.

Kjønstad, Asbjørn. *Innføring i trygderett*. 4. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2009.

Kjønstad, Asbjørn ved Imran Haider. *Innføring i trygderett*. 5. utgave, Oslo: Universitetsforlaget, 2018.

Klausen, Marte. *Advarte mot Nav-skandalen: - Regelverket er ikke komplisert*. 2019.
<https://www.dagbladet.no/nyheter/advarte-mot-nav-skandalen---regelverket-er-ikke-komplisert/71762574> Hentet: 02.11.2019

Lande, Sigrid. *Færre får innvilget arbeidsavklaringspenger med nytt*. 2019.
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/attachment/549201?download=true&ts=16b458fe290>
Hentet: 07.11.2019

LO, *Innstrammingene i ordningen med arbeidsavklaringspenger rammer sårbare grupper*,
<https://www.lo.no/nyhetsrommet/innstrammingene-i-ordningen-med-arbeidsavklaringspenger-rammer-sarbare-grupper/> Hentet: 01.09.2019

Madshus, Karin. *Ut mot nye NAV-regler: - Full krise for de det gjelder*. 2019
<https://www.dagbladet.no/nyheter/ut-mot-nye-nav-regler---full-krise-for-de-det-gjelder/70825306>. Hentet: 01.09.2019

Meldalen, Sindre Granly, og Ralf Lofstad. *Måtte selge leilighet etter feilaktig Nav-dom*. 2019.
<https://www.dagbladet.no/nyheter/matte-selge-leilighet-etter-feilaktig-nav-dom/71764400>
Hentet: 03.11.2019

Mestad, Ola. *Rettens kilder og anvendelse. I Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgborg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Narvland, Runar. *Folketrygdloven med kommentarer*. 3. utgave, Oslo: Gyldendal, 2019.

NAV. *Endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger (AAP) fra 1. januar 2018*. 2017. <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/enderinger-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-2018> Hentet: 14.08.2019

NAV. *Mottakere av arbeidsavklaringspenger. Alder og kjønn. September 2019*. 2019b. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Arbeidsavklaringspenger/attachment/550902?download=true&ts=16dc94ee958> Hentet: 01.11.2019

NAV. *Mottakere av arbeidsavklaringspenger. Alder og kjønn. Tidsserie kvartal*. 2019a. <https://www.nav.no/internett/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Arbeidsavklaringspenger/attachment/549912?download=true&ts=16c8efd3a80> Hentet: 02.09.2019

NAV. *Tilleggsstønader*. 2015. <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+informasjon/tilleggsst%C3%B8nader#chapter-1> Hentet: 14.10.2019

Regjeringen. *Hauglie: Vil granske feil praktisering av EØS-regler*. 2019. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hauglie-vil-granske-feil-praktisering-av-eos-regler/id2675402/>. Hentet: 01.11.2019

Stortinget. *Møte tirsdag den 5. november 2019*. 2019. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2019-2020/refs-201920-11-05?m=1>. Hentet: 06.11.2019

Sunde, Jørn Øyrehagen. *Innleiing: Den juridiske verktøykassen*. I *Juridisk metode og tenkemåte*. Alf Petter Høgberg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Sæther, Jens Marius. *Advokater om nye Nav-regler: – Rammer en allerede sårbar gruppe svært hardt*. 2018. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/advokater-om-nye-nav-regler-rammer-en-allerede-sarbar-gruppe-svert-hardt-1.1245587>. Hentet: 02.09.2019

Trygderetten. *Forsiden*. 2019a. https://www.trygderetten.no/forside?p_lang=2

Hentet: 28.08.2019.

Trygderetten. *2018 Årsrapport*. 2019b.

[https://www.trygderetten.no/Content/108146/cache=20190205081456/%C3%85rsrapport_2018_Trygderetten%20\(003\).pdf](https://www.trygderetten.no/Content/108146/cache=20190205081456/%C3%85rsrapport_2018_Trygderetten%20(003).pdf). Hentet: 29.08.2019.

Lover:

1997	Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
2000	Lov 30. juni 2000 nr. 57 om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folke-trygd og i enkelte andre lover
2006	Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]
2008	Lov 19. desember 2008 nr. 106 om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
2012	Lov 19. oktober 2012 nr. 68 om om endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 43 om endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.)

Forskrifter:

2010	Forskrift 10. februar 2010 nr. 152 om arbeidsavklaringspenger
2014	Forskrift 01. mars 2014 nr. 241 om endring i forskrift om arbeidsavklaringspenger
2017	Forskrift 13. desember 2017 nr. 2100 om arbeidsavklaringspenger

Lovforarbeider:

Ot.prp. nr. 58 (1992-1993)	Om lov om endring i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd og i visse andre lover (Yrkesrettet attføring)
Ot.prp.nr. 42 (1994-95)	Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)
Ot.prp. nr. 29 (1995-1996)	Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)
Ot.prp. nr. 48 (1998-1999)	Om lov om endringer i lov 28 februar 1997 nr 19 om folketrygd og i enkelte andre lover (medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring)
Ot.prp. nr. 4 (2008-2009)	Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)
Prop. 18 L (2010-2011)	Endringer i lov om pensjonstrygd for sjømenn, lov om pensjonstrygd for fiskere og i enkelte andre lover (tilpasninger til endret alderspensjon i folketrygden)
Prop. 74 L (2016-2017)	Endringer i folketrygdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrette- de tiltak mv.)

Stortingsmeldinger:

St.meld. nr. 39 (1991-1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)

Høringsnotater:

Arbeids- og sosialdepartementet. Høringsnotat – forslag til endringer i forskrift. 04.09.2017
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f873a6d03e9947deb41b915348016929/horingsnotat.pdf> Hentet 08.09.2019

Rundskriv:

NAV. *Hovednr. 45 – Rundskriv til EØS-avtalens bestemmelser om trygd.* 2001.
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r45-00/> Hentet 10.09.2019

NAV. *Rundskriv til ftrl kap. 11 – Arbeidsavklaringspenger.* 2002.
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r11-00/> Hentet 03.09.2019

Doms og kjennelsesregister:Høyesterettspraksis:

Rt. 2005 s. 495

Rt. 2005 s. 1757

Rt. 2014 s. 513

Trygderettspraksis:

TRR-2013-1467

TRR-2015-1300

TRR-2015-1649

TRR-2016-2634

TRR-2016-2959

TRR-2016-2980

TRR-2017-1058

TRR-2017-3528