



Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

Dato: 08.03.22

## Hørings svar – Høring om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsbrev av 21. januar 2022. Arbeids- og velferdsdirektoratet takker for muligheten til å gi innspill til *forslag om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger*.

### Innledende bemerkninger til de foreslåtte endringene

I høringsnotatet foreslår departementet en ny innretning av arbeidsavklaringspenger, der man fjerner karenperioden som ble innført i 2018, men samtidig beholder en tidsbegrenset rett til unntak fra varighetsbegrensningen i den ordinære stønadperioden.

Innledningsvis vil direktoratet bemerke at en forkortet høringsfrist som gjelder forslag om så vesentlige endringer er uheldig.

Direktoratet er enig med departementet i at tre år kan være for kort tid for å avklare arbeidsevnen til enkelte mottakere av arbeidsavklaringspenger, og at dette kan være særlig krevende når brukere har sammensatte utfordringer og helseplager<sup>1</sup>. For denne gruppen vil forslaget om å oppheve karenperioden gi en større grad av forutsigbarhet og kontinuitet, og forslaget vil sikre at disse brukerne kan gjennomføre nødvendig behandling og arbeidsrettede tiltak for å avklare arbeidsevnen sin, uten å bekymre seg for inntektssikring.

Direktoratet er videre enig med departementet i at det er viktig at stønadsløpet ikke er lengre enn nødvendig, og at avklaring skjer raskt for å bidra til at fraværet fra arbeidslivet ikke skal bli langvarig. Som departementet skriver er det derfor viktig å videreføre de positive utviklingstrekkene etter endringene i 2018, samtidig som man legger til rette for stønadsløp uten karenperiode, og med et framoverskuende arbeidsrettet unntak<sup>2</sup>.

Vi mener det er viktig med fortsatt fokus på at brukerne skal komme i gang med arbeidsavklaring tidlig i stønadsløpet, dersom man innretter arbeidsavklaringspengeordningen slik det er foreslått i høringsnotatet. Videre mener vi det er viktig med et bevisst forhold til

---

<sup>1</sup> Lande, Sigrid (2021)

<sup>2</sup> Dokken, Therese og Inger Cathrine Kann (2019)

hva som er en hensiktsmessig lengde på stønadsløpet for den enkelte brukeren, for å unngå en økt grad av utenforskap, og for å lette overgangen til arbeidslivet.

Det er i tillegg viktig at regelverket utformes slik at brukerne enkelt kan forstå hva de vil ha rett på og hvilke begrensninger som gjelder.

#### Direktoratets vurdering av de foreslåtte endringene kan oppsummeres slik:

- Vi ser at fjerning av karenperioden kan være gunstig for de brukerne som trenger mer enn tre år med AAP for å bli avklart. Vi er positive til at denne gruppen får inntektssikring.
- Vi peker på at å fjerne karenperioden kan føre til at tidsbegrensningen av ytelsen blir en formalitet, og at ytelsen kan løpe uten stans så lenge brukere oppfyller vilkår og fremsetter søknad.
- Det vil være innholdet i avklaringsløpet som har størst betydning for at stønadsløpene ikke blir lengre enn nødvendig, og at brukerne blir avklart så raskt som mulig.
- Vi støtter ikke departementets forslag om at brukers bidrag til egen avklaring i tidligere periode skal vektlegges ved ny søknad om AAP. En slik regel vil være vanskelig for bruker å forholde seg til og krevende for NAV å praktisere likt.
- Vi mener at et nytt framoverskuende unntak må ha klare vilkår, slik at brukere kan innrette seg, og at NAV kan sikre likebehandling. Vi viser til at veldig skjønsmessige vilkår vil gjøre dette vanskelig.
- Vi anbefaler at den nye unntaksbestemmelsen inntas i et eget ledd, og det kun skal være knyttet til muligheten for arbeid, ikke utdanning. Vi støtter ikke at det skal henvises til arbeidsevnevurdering etter NAV-loven § 14a i bestemmelsen.
- Vi anbefaler å oppheve unntaksadgangen i någjeldende § 11-12 andre ledd dersom man vedtar nytt framoverskuende unntak.
- Endringene vil tre i kraft i sommerferien når bemanningen er redusert. Vi ber derfor departementet vurdere å forlenge overgangsordningen for dem som utløper stønadperioden 30. juni, til 31. oktober, slik at NAV rekker å behandle alle sakene.

Vi vil utdype våre vurderinger knyttet til de enkelte punktene i høringsnotatet i det følgende.

### **Ad punkt 4.2 Avvikle karen**

Departementet foreslår i høringsnotatet å avvikle karenperioden som er hjemlet i folketryktdloven § 11-31 første ledd.

Direktoratet er enig i departementets vurdering av at karenbestemmelsen har hatt en negativ virkning for mottakere av arbeidsavklaringspenger som ikke er ferdig avklart mot arbeid eller uføretrygd innen utløpet av stønadperioden, og fortsatt fyller de øvrige vilkårene for

arbeidsavklaringspenger, men ikke de gjeldende unntaksreglene i § 11-12 andre og tredje ledd. En avvikling av karenperioden vil kunne gi forutsigbarhet og inntektssikring til denne gruppen, og forhindre at oppfølgingsløpet blir avbrutt. En avvikling av karenperioden kan følgelig bidra til å flytte fokus fra manglende inntektssikring til avklaring.

### **Tidsbegrenset ytelse**

I høringsnotatet skriver departementet at hensikten ikke er å gå tilbake til en ordning uten tidsavgrensning, slik regelverket var før 1. januar 2018, og understreker at arbeidsavklaringspenger er, og fortsatt skal være, en tidsbegrenset ytelse.

Direktoratet vil gjøre oppmerksom på at de foreslåtte endringene kan innebære at ytelsen kun vil ha en formell tidsbegrensning, og at ytelsen i realiteten kan løpe uten stans så lenge brukerne oppfyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, og fremsetter de nødvendige søknader. Det kan være uheldig for brukerne om de foreslåtte endringene gjeninnfører en del av de utfordringene knyttet til langvarige arbeidsavklaringspengeløp som man hadde før regelendringene i 2018. Direktoratet er opptatt av at ytelsen bør være tidsavgrenset i en form som bidrar til at de som har mulighet til å jobbe skal få delta i arbeidslivet så raskt som mulig.

### **Oppfølging og stoppunkter**

Departementet understreker i høringsnotatet at det skal være tydelige stoppunkter i ordningen, og at det jevnlig skal vurderes om mottaker fortsatt fyller vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger.

I denne sammenheng bemerker direktoratet at praksis i etaten i dag er at den årlige vedtaksforlengelsen i den ordinære stønadperioden i stor grad er automatisert. Nytt vedtak fattes automatisk med mindre vedtaksinstansen mottar informasjon på meldekort fra bruker, eller fra enheten med oppfølgingsansvar, som tilsier at vilkårene for ytelsen ikke lenger er oppfylt. Det skal gjennomføres løpende oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger jf. § 11-11, og oppfølgingen skal være tilpasset den enkelte brukers behov, og følger dermed ikke de årlige vedtakstidspunktene. Det er et premiss for den automatiske vedtaksforlengelsen i den ordinære stønadperioden, at vilkårene for ytelsen er vurdert oppfylt gjennom oppfølging av brukeren.

Målet om at stønadsløpet ikke skal være lenger enn nødvendig for å avklare arbeidsevnen, ivaretas etter vår mening best ved tett oppfølging og en løpende vurdering av vilkårene for ytelsen. Oppfølgingen (og oppfølgingspunktene) er angitt i folketrygdloven § 11-11, hvor det fremgår at mottakere skal følges opp på individuelle oppfølgingspunkter hvor det også skal vurderes om vilkårene for ytelsen fortsatt er oppfylt. Innholdet i avklaringsløpet vil ha størst betydning for hvor lang tid det tar før brukerne får avklart sin arbeidsevne. Klare, individuelt avtalte aktiviteter i brukers aktivitetsplan må ligge til grunn for vurderingene og ikke den årlige vedtaksforlengelsen som til en viss grad er et vilkårlig tidspunkt i oppfølgingen. En utvikling i retning av mer individuelt tilpassede oppfølgingspunkter ser vi også i sykefraværsoppfølgingen, og vi mener at dette også er hensiktsmessig for mottakere av arbeidsavklaringspenger.

### **Forslag om tilbakeskuende vurdering ved søknad om ny periode**

Departementet presiserer i høringsnotatet at ny rett til arbeidsavklaringspenger ikke innebærer en automatisk rett til en ny treårsperiode med arbeidsavklaringspenger etter § 11-12 første ledd. Direktoratet mener det er behov for at departementet tydeliggjør hva dette vil si i praksis. I høringsnotatet skriver departementet at vurderingen av en ny søknad om arbeidsavklaringspenger skal håndteres på samme måte som en førstegangssøknad, samtidig som man må se hen til det avklaringsløpet som søkeren allerede har vært igjennom, og i hvilken grad søkeren selv har gitt tilstrekkelig bidrag til egen avklaring. Videre presiserer departementet at det må være en “klar forutsetning” at søkeren har bidratt aktivt til avklaringen i det tidligere avklaringsløpet.

Vi er enige i at oppfølgingen og tiltakene som er gjennomført i tidligere perioder vil ha betydning for hvordan brukere og NAV sammen velger å legge opp oppfølgingsløpet i en ny periode, og at tidligere avklaringsløp vil kunne belyse arbeidsevnen. Imidlertid mener vi at det vil være uheldig å innføre et vilkår der man legger vekt på i hvilken grad en bruker har bidratt til egen avklaring i en tidligere periode, ved vurderingen av en ny søknad.

Direktoratet viser til at NAV ikke har hjemmel til å avslå en søknad om arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at en bruker ikke har gitt tilstrekkelig bidrag til egen avklaring i tidligere periode. Høyesteretts ankeutvalg har i dom av 21. mars 2019 (HR-2019-557-U) klargjort at aktivitetsplikten, som etter folketrygdloven § 11-7 er et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger, først inntreffer etter at vedtak om arbeidsavklaringspenger er truffet, og følgelig vil heller ikke § 11-7 hjemle en vurdering av aktivitet i tidligere perioder. Dersom departementet mener at et slikt vilkår skal gjelde, må det vedtas en ny hjemmel.

En bestemmelse om tilbakeskuende vurdering vil kunne legge press på mottakerne slik at de bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid, og tydeliggjøre at arbeidsavklaringspenger er en ytelse som skal sikre inntekt ved avklaring og gjennomføring av fastsatt aktivitet, og dermed er en tidsbegrenset ytelse. Forslaget legger imidlertid opp til en svært skjønnsmessig vurdering, og direktoratet mener det vil bli krevende å vurdere om bruker “har gitt tilstrekkelig bidrag til egen avklaring”.

Mottakere av arbeidsavklaringspenger er en sammensatt gruppe med ulike forutsetninger og funksjonsnivå. Det er dermed en fare for at saksbehandlere tolker hva som er “tilstrekkelig bidrag til egen avklaring” svært forskjellig. Det vil følgelig også gi lite forutsigbarhet for brukerne dersom man åpner for en meget skjønnsmessig vurdering av brukers tidligere bidrag til egen avklaring.

Direktoratet mener departementets forslag kan forstås som en form for karens hvis bruker ikke har gitt tilstrekkelig bidrag til egen avklaring. Dette vil ikke være en hensiktsmessig eller brukervennlig innretning av regelverket. Dersom departementet likevel vil innføre et slikt vilkår, mener vi at det er viktig at det framgår av både forarbeider og lovtekst hvor lang tid det skal gå før bruker skal kunne få rett til arbeidsavklaringspenger på nytt, og hva vurderingen skal bestå i.

Til tross for at retten til oppfølging fra NAV ikke er avhengig av at man har rett til å motta en ytelse, kan en konsekvens av forslaget om en tilbakeskuende vurdering ved ny søknad, og at brukers økonomiske trygghet bortfaller, være at dette tar fokus bort fra den videre

arbeidsavklaringen. Vi mener det vil være uheldig og lite hensiktsmessig for brukerne å få avbrudd i et pågående avklaringsløp med en slik begrunnelse. Direktoratet mener en mer umiddelbar reaksjon i den løpende stønadsperioden ved brudd på bestemte aktivitetsplikter, slik det allerede er hjemmel for i regelverket, er bedre egnet som en preventiv sanksjon der medlemmet ikke deltar eller bidrar til egen avklaring.

Etter gjeldende regler er det to former for reaksjoner NAV kan iverksette når en bruker ikke overholder aktivitetsplikten. Det ene er trekk i utbetalingen for én dag, og det andre er stans/opphevet ved gjentatte brudd. Formålet med sanksjonsmuligheten er å legge press på mottaker til å bidra aktivt i prosessen med å komme i jobb – ikke å avslå rett til ytelsen. Vi mener videre at forslaget om tilbakeskuende vurdering av tidligere bidrag ikke i tilstrekkelig grad ivaretar brukerens behov for forutsigbarhet og innrettelse, når innsats i tidligere perioder vil følge brukeren i lang tid.

Direktoratet foreslår at departementet frafaller forslaget om tilbakeskuende vurdering av tidligere bidrag. En slik bestemmelse vil gjøre det vanskelig for bruker å forstå sine rettigheter og forutberegne sin rettsstilling, og det vil være utfordrende for NAV å praktisere regelverket likt og riktig.

### **Ny søknad**

Forslagene i høringsnotatet innebærer at personer som har brukt opp ordinær stønadsperiode, men trenger lenger tid til avklaring, skal vurderes for unntak fra varighetsbegrensningen og gis mulighet til å søke om en ny stønadsperiode.

Det fremgår imidlertid ikke av høringsnotatet hvorvidt det er tenkt at NAV ved utløpet av den ordinære stønadsperioden etter § 11-12 første ledd, i alle tilfeller skal vurdere om bruker har rett til forlengelse av perioden eller ny stønadsperiode, eller om vedkommende i tråd med prinsippet i § 22-13 første ledd, må sette fram et krav for at NAV skal vurdere retten til en ny stønadsperiode med arbeidsavklaringspenger. Sistnevnte er hovedregelen i folketrygdloven, og vi mener et avvik fra dette i så fall særskilt må reguleres.

Direktoratet legger til grunn at departementet mener at bruker selv må fremsette søknad om ny periode. Vi mener dette vil kunne medføre en risiko for at personer fremsetter søknad om en ny periode for sent, fordi de ikke er klar over at de må fremsette søknad, eller fordi de først må vente på å vurderes for unntak, dersom det legges opp til at unntaksperioden skal benyttes først. Dermed risikerer man at brukere som ikke er oppmerksomme på at de må fremsette ny søknad får en periode uten rett til stønad. Vi viser til at arbeidsavklaringspenger tidligst gis fra kravtidspunktet, jf. folketrygdloven § 22-13 femte ledd.

Direktoratet mener det er nødvendig å avklare om en person kan innvilges en ny stønadsperiode etter § 11-12 første ledd dersom vedkommende er vurdert å oppfylle vilkårene for forlengelse etter unntaksreglene. Det vil kunne være personer som er engstelige for å få avslag på rett til unntak fra varighetsbegrensningen og derfor søker om en ny periode med arbeidsavklaringspenger parallelt. Det kan også tenkes at det er personer som heller ønsker en ny stønadsperiode enn unntak fra varighetsbegrensningen, og derfor fremsetter en søknad om dette. Vi viser til at det under punkt 4.3.1 i høringsnotatet fremgår at "De ordinære vilkårene for krav til nedsatt arbeidsevne, jf. §§ 11-5 og 11-23, vil være gjeldende også ved vurderingen

av rett til unntak. Det foreslås ikke å stille krav til at mottakers arbeidsevne må være over et visst nivå ved utløpet av treårsperioden, for at vedkommende skal kunne få rett til forlenget stønadperiode etter forslaget til ny unntaksbestemmelse.” Fordi det vil være mange som vil oppfylle vilkårene for både unntak og en ny periode med arbeidsavklaringspenger slik forslagene nå er skissert, mener vi det er viktig at dette forholdet reguleres.

Dersom departementet mener at hensikten er at en mottaker av arbeidsavklaringspenger først skal motta stønad etter unntaksreglene (dersom de fyller vilkårene), før de kan vurderes for en ny periode, mener direktoratet at dette må lovfestes eksplisitt. En klar og tydelig hjemmel er viktig for at den enkelte bruker skal forstå sine rettigheter, og for at NAV skal praktisere regelverket i henhold til intensjonen.

Fordi hensikten med det nye framoverskuende unntaket skal være å gi litt mer tid til de som er nær ved å bli satt i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid, og unngå at brukere har lengre stønadsperioder enn nødvendig, mener direktoratet at denne gruppen bør benytte adgangen til unntak først.

Dersom det legges opp til at alle som nærmer seg utløpet av den ordinære stønadsperioden etter § 11-12 første ledd først skal vurderes for unntak, og kun dersom de ikke fyller vilkårene for dette ha mulighet til å innvilges en ny periode, mener direktoratet dette kan føre til en del praktiske utfordringer. Fordi NAV først vurderer om en bruker fyller vilkårene for unntak fra varighetsbegrensningen mot slutten av det ordinære stønadsløpet, vil det ikke være avklart hvorvidt en bruker eventuelt må søke om en ny periode før stønadsperioden nærmer seg slutten. Dette vil skape usikkerhet for brukerne og vi antar at dette også vil føre til at NAV må behandle en del søknader om nye perioder med arbeidsavklaringspenger samtidig som vi vurderer brukere for unntak. Den økte saksmengden vil kunne belaste NAV, også når det gjelder antall klage- og ankesaker, og brukere vil måtte vente på å få avklart sin rett til stønad.

### **Ad punkt 4.3 Nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode**

Departementet skriver i høringsnotatet at et framoverskuende og arbeidsrettet unntak fra varighetsbegrensningen vil motivere til økt arbeid. Slik direktoratet ser det vil et slikt nytt framoverskuende unntak kunne skape kontinuitet i avklaringsløpet, men samtidig vil man ved fjerning av karenperioden åpne for at brukere uansett kan innvilges en ny periode med arbeidsavklaringspenger dersom de ikke oppfyller vilkårene for nytt unntak.

Det må være tydelig hvordan et nytt framoverskuende unntak fra varighetsbegrensningen skal forstås, særlig sett i sammenheng med forslaget om å avvikle karenperioden. Det er viktig for både brukere og NAV å vite hvem som kan få unntak, og hvem som må søke om en ny periode.

### **Plassering av nytt framoverskuende unntak**

Departementet har i høringsnotatet foreslått at det nye framoverskuende unntaket fra maksimal varighet skal inntas i någjeldende § 11-12 tredje ledd. Direktoratet mener det vil være mer hensiktsmessig om det foreslåtte nye unntaket fra maksimal varighet i stedet inntas i et eget ledd i § 11-12.

Den någjeldende særregelen i tredje ledd gjelder for et medlem som deltar i et opplæringstiltak etter tiltaksforskriften kapittel 7 ved utløpet av den ordinære stønadsperioden etter § 11-12 første ledd. Slik vi ser det vil det være mer hensiktsmessig å plassere en ny unntaksregel i et eget ledd, og ikke sammen med den relativt spesifikke særregelen i någjeldende tredje ledd.

Vi mener det vil skape et klarere og lettere forståelig regelverk for brukere, rettsanvendere og NAV dersom man innfører det foreslåtte nye unntaket i et eget ledd, uavhengig av om man viderefører regelen i någjeldende andre ledd eller ikke.

### **Ad punkt 4.3.1 Forslag til ny framoverskuende unntaksadgang**

#### **Målgruppe**

Innledningsvis vil direktoratet bemerke at det er viktig at det fremgår tydelig i forarbeider og lovtekst hvem som er målgruppen for det foreslåtte framoverskuende unntaket. Slik direktoratet ser det vil det være mange som vil være omfattet av det foreslåtte framoverskuende unntaket slik det er formulert i høringsnotatet.

#### **Vurderingens innhold**

Direktoratet viser til at det kan være krevende å vurdere brukeres mulighet for arbeid fremover i tid. Det er derfor viktig at regelverket angir tydelige retningslinjer for hvilke momenter som skal vurderes. Dersom unntaksbestemmelsen skal ha en selvstendig betydning, må vurderingen som skal foretas skille seg fra vurderingen som gjøres etter folketrygdloven § 11-6, da det uansett er en forutsetning for å motta arbeidsavklaringspenger at vilkårene i § 11-6 er oppfylt.

Direktoratet mener det er viktig at det framgår av både lovtekst og av forarbeider hvordan en slik framoverskuende vurdering skal gjøres, og hvilke vilkår som må være oppfylt for at en bruker skal kunne få en forlenget stønadsperiode etter bestemmelsen.

Direktoratet mener det vil være hensiktsmessig å innskrenke adgangen til unntaksperiode etter det nye framoverskuende unntaket, ved å oppstille momenter som skal være en del av vurderingen av hvorvidt brukeren er nær ved å bli satt i stand til å skaffe eller beholde arbeid. Dette er mulig å gjennomføre ved enten å oppstille tydelige objektive momenter det skal sees hen til i vurderingen, eller ved å vise til en ikke uttømmende liste over relevante vurderingsmomenter. Relevante momenter kan blant annet være hvorvidt brukeren har et konkret yrkesmål med aktiviteter for å nå målet, planlagt behandling, avtalte arbeidsrettede aktiviteter og prognose. Det er viktig at vurderingsmomentene er framoverskuende, og at de sier noe om den enkeltes muligheter for å komme i arbeid, eller bli satt i stand til å skaffe arbeid. I denne sammenhengen vil direktoratet understreke at det er viktig å ta hensyn til at en brukers arbeidsevne vil endre seg i løpet av en avklaringsperiode.

Vi mener tydelige momenter er sentralt for at etaten skal sikre lik praktisering av bestemmelsen, og for at bruker skal forstå sine rettigheter, herunder hvilke kriterier som skal legges vekt på i vurderingen.

## Tidsperspektivet for vurderingen

Departementet foreslår å videreføre to år som maksimal varighet for unntaksperioden også etter det nye framoverskuende unntaket, slik som etter någjeldende § 11-12 andre og tredje ledd. Direktoratet mener derfor det er nødvendig at det presiseres hva som skal være tidsperspektivet i en slik vurdering. Når departementet i høringsnotatet skriver at utgangspunktet skal være hvorvidt brukeren er "nær ved å oppnå en arbeidsevne av et visst omfang i løpet av unntaksperioden", men samtidig viser til at det kan settes opp en forutsetning om at det anses sannsynlig at mottaker om "kort tid" vil ha en arbeidsevne som vil være tilstrekkelig til å kunne forsørge seg ved arbeidsinntekt eller ordinær studiefinansiering, vil det være uklart hvor langt tidsperspektiv man skal ha ved denne vurderingen. Uten en nærmere tidsavgrensning vil det nye forslaget åpne for meget skjønsmessige tolkninger og det vil være stor sjanse for at bestemmelsen vil praktiseres ulikt, noe som kan føre til forskjellsbehandling av brukere.

Dersom vurderingen skal basere seg på en kortere periode enn to år, dvs. at det skal være sannsynlig at bruker blir satt i stand til å skaffe arbeid i løpet av kortere tid, bør det presiseres hva som skal være vilkårene og vurderingen for å få innvilget videre stønad etter unntaksregelen.

Direktoratet mener det er viktig at man ved utforming av vilkårene i en ny framoverskuende unntaksbestemmelse ser hen til de øvrige reglene i kapittel 11, slik at de samme begrepene har lik betydning.

Vi mener at man bør se hen til sammenhengen med gjeldende unntaksbestemmelser, særlig någjeldende andre ledd, dersom denne beholdes. Vi viser til at "langvarig utredning" etter någjeldende § 11-12 andre ledd bokstav a regnes som ett til to år i henhold til forarbeider og praksis. Videre er det i trygderettspraksis lagt til grunn at kravene til lengden av hindringen etter § 11-12 andre ledd bokstav b er relativ til den totale stønadsperioden. Direktoratet mener det er viktig for både brukere og rettsanvendere, at begrepsbruken i kapittelet, og særlig innad i den enkelte bestemmelsen, er lik.

Vi viser videre til at det følger av bestemmelsen i folketrygdloven § 11-23 sjette ledd, at når brukeren er "nær ved å komme i fullt arbeid" kan han eller hun motta arbeidsavklaringspenger samtidig som vedkommende jobber inntil 80 prosent i inntil tolv måneder. Dersom man ser denne bestemmelsen i sammenheng med det foreslåtte nye framoverskuende unntaket, mener vi at "nær ved" bør være tolv måneder slik at det samme begrepet har lik betydning. Dette vil også gjøre regelverket enklere for brukere å forstå og sette seg inn i.

Vi mener det bør presiseres om det da er den samme vurderingen som ved utløpet av den ordinære stønadsperioden som skal foretas, eller om det da skal sees hen til hva som er grunnen til at bruker likevel ikke har kommet i arbeid i løpet av unntaksperioden. Dersom departementet mener det skal stilles andre vilkår for fortsatt unntak, mener vi dette bør framgå eksplisitt av bestemmelsen. Det vil gi et regelverk som er lettere å praktisere og det vil gjøre det lettere for brukere å forutse hvorvidt de har videre rett til unntak etter bestemmelsen. Direktoratet vil påpeke at en slik innretning av unntaksbestemmelsen vil medføre betydelig ressursbruk, da vilkårene for bestemmelsen må vurderes på nytt.



## **Vilkår om å være nær ved å bli satt i stand til å søke arbeid**

Departementet foreslår i høringsnotatet et framoverskuende unntak som skal gjelde mottakere av arbeidsavklaringspenger som "fortsatt har uavklart arbeidsevne, og anses å være nær ved å bli satt i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning". Direktoratet mener ordlyden i departementets forslag "å bli satt i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning" er svært skjønnsmessig. Det framgår av høringsnotatet at det ikke skal være et krav at en mottaker allerede er i delvis ordinær arbeidsrettet aktivitet ved utløpet av den ordinære delen av stønadsperioden, og heller ikke at arbeidsevnen skal være av et visst omfang ved utløpet av den ordinære perioden. Direktoratet synes ikke at det fremgår tydelig hva departementet mener skal være kravene for å ha rett til unntak etter den foreslåtte bestemmelsen.

Departementet viser i høringsnotatet til at vurderingen bør baseres på om mottaker er nær ved å oppnå en "arbeidsevne av et visst omfang i løpet av unntaksperioden", men skriver samtidig at en mulig innretning er å sette opp en forutsetning om at "det må anses som sannsynlig at mottaker om kort tid vil ha en arbeidsevne som vil være tilstrekkelig til å i hovedsak forsørge seg" eller "arbeidsevne på mer enn 50 prosent". Direktoratet mener det er nødvendig å konkretisere og presisere innholdet i vurderingen for å sikre likebehandling. Direktoratet viser til våre merknader knyttet til tidsperspektivet for vurderingen over, og vil påpeke at det for oss fremstår motstridende å vurdere arbeidsevne av et visst omfang "i løpet av unntaksperioden" og samtidig kreve at arbeidsevne om "kort tid" skal være tilstrekkelig til å i hovedsak forsørge seg.

Høringsnotatet omtaler ikke hvor stor vekt det skal legges på brukers oppfatning av egen arbeidsevne og mulighet for arbeid. En framoverskuende vurdering av når brukeren er i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning, er svært skjønnsmessig. Hvis departementet vil at brukers oppfatning av egne muligheter for arbeid skal tillegges vekt, er det nødvendig å få avklart og presisert hvordan denne vurderingen skal gjøres for å sikre likebehandling.

Direktoratet mener det ikke fremgår klart av forlaget om formuleringen "søke på arbeid" også er ment å omfatte brukere som allerede har et arbeidsforhold og skal komme tilbake i jobb og/eller øke arbeidsinnsatsen. Under punkt 4.3.1 i høringsnotatet fremgår det at "såfremt det vurderes slik at personen etter ytterligere tid med arbeidsavklaring sannsynligvis vil kunne delta i det ordinære arbeidslivet [...], kan mottaker kvalifisere for å motta arbeidsavklaringspenger etter ny unntaksbestemmelse." Slik vi ser det, legger departementet her til grunn en litt videre tolkning enn det som følger av en naturlig forståelse av ordlyden i lovforslaget. Direktoratet påpeker viktigheten av en klar ordlyd. At ordlyden er viktig på trygderettens område, er underbygget i nyere dom fra Høyesterett, HR-2021-2126-A. Direktoratet mener også at det i forarbeidene bør presiseres og gis klart uttrykk for om brukere som allerede er i delvis arbeid skal være omfattet av unntaket, og om dette avhenger av om det er sannsynlig at de vil kunne øke arbeidsmengden innen kort tid.

I forlengelsen av dette mener direktoratet at det er uklart om en mottaker som er nær ved eller har fått vedtak etter opptrappingsbestemmelsen i folketrygdloven § 11-23 sjette ledd skal inkluderes i gruppen som oppfyller vilkårene for nytt unntak.

Direktoratet mener også det er nødvendig å se innretningen av unntaksbestemmelsen i sammenheng med adgangen til en ny periode med arbeidsavklaringspenger etter § 11-12

første ledd. Strengere vilkår i unntaksbestemmelse(e) vil sannsynligvis føre til at flere fremsetter krav om ny periode med arbeidsavklaringspenger etter § 11-12 første ledd.

En kan imidlertid tenke seg situasjoner hvor brukere som ikke er ferdig avklart muligens ikke vil ha rett til unntak eller ny rettighet til arbeidsavklaringspenger.

Direktoratet mener det må avklares om en mottaker som ved utløpet av treårsperioden jobber mellom 50 og 60 prosent og er nærmere gradert uføretrygd enn mer jobb, vil oppfylle vilkårene for unntak. I et slikt tilfelle vil det være uklart om personen etter ytterligere tid med arbeidsavklaring vil kunne delta i det ordinære arbeidslivet eller gjennomføre studier. Ettersom personen ikke har 50 prosent nedsatt arbeidsevne, vil personen ikke oppfylle vilkårene i folketrygdloven §11-5, og dermed ikke ha krav på en ny periode.

Denne gruppen ville ikke nødvendigvis ha rett til unntak etter någjeldende §11-12 andre ledd, med mindre sykdom/skade er hovedårsaken til at arbeidsevnen ikke er avklart tidligere, og bruker først kunne begynne i tiltak eller behandling etter langvarig utredning eller har vært forhindret fra å kombinere behandling og tiltak. Dette kan fremstå som mer urimelig når man fjerner karenperioden, og åpner for at en større gruppe brukere kan få unntak. Videre mener direktoratet dette kan føre til at flere vil være varsomme med å prøve seg i mer enn 50 prosent arbeid, fordi de da risikerer å ikke oppfylle vilkårene for en ny periode med arbeidsavklaringspenger. Dette vil da undergrave formålet med forslaget til ny unntaksbestemmelse, som er å legge til rette for økt overgang til arbeid, og at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal gjenvinne og utnytte sin potensielle arbeidsevne så mye som mulig.

Vi ber departementet ta stilling til om brukere som har en arbeidsevne på mellom 50 og 60 prosent, og allerede er i jobb, men der det er uklart om eller når brukeren vil komme i "mer jobb", vil oppfylle vilkårene for en ny framoverskuende unntaksregel, sett hen til departementets forslag til utforming av en slik ny regel. Denne gruppen vil jo heller ikke oppfylle vilkårene for en ny stønadperiode etter folketrygdloven §11-5.

Som vi tidligere har påpekt mener vi det kan være utfordrende å formulere en slik bestemmelse uten at den vil omfatte mange. Når man samtidig fjerner karenperioden vil dette kunne gi inntektssikring til flere, som da vil kunne få forlenget sin periode med arbeidsavklaringspenger dersom arbeidsevnen ikke er ferdig avklart. Dette vil sannsynligvis føre til at stønadsløpene blir lenger enn de er etter dagens regelverk. Arbeidsavklaringspenger vil da kunne bli en mindre midlertidig ytelse enn den har vært siden endringene i 1. januar 2018.

Vi bemerker for øvrig at forslaget til ny framoverskuende unntaksbestemmelse legger opp til flere skjønsmessige og individuelle vurderinger, og slik reglene nå er skissert vil de derfor ikke kunne automatiseres jf. NAV-loven § 4a.

### **Vilkår om å være "nær ved å bli satt i stand til å gjennomføre utdanning"**

Departementet foreslår i høringsnotatet at også brukere som er nær ved å kunne gjennomføre ordinær utdanning uten støtte fra Arbeids- og velferdsetaten, skal kunne ha rett til unntak fra varighetsbegrensningen i første ledd. Vi vil i denne sammenheng påpeke at studieevne og

arbeidsevne ikke er det samme<sup>3</sup>. Det sentrale vilkåret i folketrygdloven § 11-6 er å "skaffe eller beholde arbeid". I og med at § 11-6, som er et hovedvilkår for rett til arbeidsavklaringspenger, kun omtaler "skaffe eller beholde arbeid", mener vi at regelverket blir inkonsistent hvis evnen til å studere skal kunne påvirke retten til unntak.

Videre er det i dag mulig å få innvilget ordinær utdanning som et tiltak i avklaringsløpet. Direktoratet mener det vil være vanskelig å skille tilfellene der en bruker har rett til utdanning som en del av avklaringsløpet og tilfellene der en bruker blir satt i stand til å være i utdanning uten støtte fra Arbeids- og velferdsetaten. Særlig vil dette være vanskelige vurderinger for NAV opp mot del- og egenfinansiering, jf. forskrift om arbeidsavklaringspenger § 2 og folketrygdloven § 11-6.

Vi foreslår derfor å fjerne "satt i stand til å søke utdanning" fra forslaget til ny framoverskuende unntaksregel.

### **Henvisning til § 14a i ny framoverskuende unntaksbestemmelse**

Når det gjelder departementets forslag til utforming av ny unntaksbestemmelse under punkt 7 i høringsnotatet, er direktoratets vurdering at henvisningen til § 14a i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) vil medføre en rekke utfordringer. Vi viser til at henvisningen til en ny arbeidsevnevurdering i forslaget til lovtekst, ikke er drøftet i høringsnotatet for øvrig.

Det fremstår som uklart hvorvidt en direkte henvisning i lovteksten til ny arbeidsevnevurdering skal være styrende for vedtaksorganet eller om vedtaksorganet skal kunne gjøre en selvstendig rettslig vurdering av unntaksvilkårene. Trygderetten har ikke adgang til å overprøve oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a, og direktoratet mener det er av avgjørende betydning for rettssikkerheten til brukerne at vedtaksorganet kan gjøre en selvstendig rettslig vurdering av unntaksvilkåret, slik at dette videre gir en reell mulighet til overprøving i Trygderetten. At det er vedtaksorganet som skal gjøre den selvstendige rettslige vurderingen av unntaksvilkåret, vil også sikre likere praksis. At en viss distanse mellom søkeren og vedtaksorganet sørger for likere praksis, er underbygget av Høyesterett i en nyere dom, HR-2021-2552-A.

Vi bemerker også at en ny arbeidsevnevurdering vil si noe om brukerens muligheter, mål, hvor mye arbeidsevnen er nedsatt og bistandsbehovet på et gitt tidspunkt, men ikke nødvendigvis presisere hvor nær brukeren er til å bli satt i stand til å søke arbeid eller gjennomføre utdanning. NAV-loven § 14a saksbehandles selvstendig uavhengig av om brukeren har rett til arbeidsavklaringspenger eller ikke, og NAV har klare retningslinjer for tolkning og praksis knyttet til § 14a. Vi mener derfor det er uheldig om vurderingen av rett til arbeidsavklaringspenger og vurderingen av § 14a blandes sammen.

Direktoratet ønsker følgelig ikke at en ny framoverskuende unntakshjemmel henviser til NAV-loven § 14a og behovs- og arbeidsevnevurderingen som omhandler brukerens bistandsbehov. Vi mener det er prinsipielt viktig å skille dette fra retten til ytelse etter folketrygdloven kapittel 11.

---

<sup>3</sup> Se blant annet TRR-2019-2524 hvor retten uttaler følgende: "Med hensyn til den ankende parts studier, legger retten til grunn at studieevne ikke fullt ut kan jamføres med arbeidsevne".

## **Ad punkt 4.3.2 Forholdet til gjeldende § 11-12 andre og tredje ledd**

### **Forholdet til någjeldende andre ledd**

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

Direktoratet mener at det er vanskelig å ta stilling til hvilke brukere som vil kunne oppfylle vilkårene i en ny framoverskuende unntaksbestemmelse, da det fremdeles fremstår som noe åpent hvordan en slik unntaksbestemmelse skal se ut, og hva som vil være de konkrete vurderingsmomentene og vilkårene for å ha rett til et slikt unntak. Det vil følgelig også være vanskelig å vurdere hvilke grupper som da kan miste rett til ytelsen dersom man velger å fjerne den någjeldende unntaksbestemmelsen i § 11-12 andre ledd.

Dersom man velger å utforme en ny framoverskuende unntaksbestemmelse på en vid og skjønsmessig måte, vil mange kunne få innvilget unntak fra varighetsbegrensningen i § 11-12 første ledd etter det nye unntaket. Dersom man ser dette i sammenheng med at karenperioden i § 11-31 er foreslått avviklet, og at det åpnes for at man kan fremme krav om og innvilges en ny periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter opphør av en 3-årig periode med arbeidsavklaringspenger, mener direktoratet at dagens regler i § 11-12 andre ledd vil få liten selvstendig betydning.

Dersom målgruppen for et nytt framoverskuende unntak er ment å være snever, og kun skal gjelde dem som er aller nærmest å ha en arbeidsevne som tilsier at de ikke fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger, må vilkårene i bestemmelsen utformes på snevrere måte enn det som er foreslått i høringsnotatet. Dette kan imidlertid medføre at noen brukergrupper da verken vil oppfylle vilkårene i den framoverskuende unntaksbestemmelsen eller for en ny periode med arbeidsavklaringspenger. Vi viser her til våre merknader over om brukere som har mer enn 50 prosent arbeidsevne, men som muligens er nærmere gradert uføretrygd enn arbeid. Dette vil også avhenge av om det oppstilles ytterligere krav til brukere som søker om en ny periode med arbeidsavklaringspenger etter § 11-12, jf. våre merknader under punkt 4.3.1 om tilbakeskuende vurderinger ved innvilgelse av en ny periode med arbeidsavklaringspenger etter § 11-12 første ledd.

Etter dagens regler er det slik at man for å få forlenget stønadperioden etter § 11-12 andre eller tredje ledd, fortsatt må oppfylle de alminnelige vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Vilkårsvurderingene som i dag skal gjøres etter § 11-12 andre ledd bokstav a og b kommer i tillegg til dette, og er kompliserte og ressurskrevende for NAV å praktisere. Dersom de fleste brukerne uansett enten kan innvilges en forlengelse etter en ny unntaksbestemmelse for dem som er nær å komme i arbeid, eller en ny ordinær periode med arbeidsavklaringspenger, mener vi at betydningen av dagens unntaksbestemmelser mest sannsynlig vil bli liten.

I denne sammenheng vil vi påpeke at unntaksbestemmelsene (eksisterende og nye) uansett kan få en selvstendig betydning for de brukerne som i løpet av stønadsløpet har fått bedret sin arbeidsevne, og derfor kun har nedsatt arbeidsevne med 40 til 50 prosent, og fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger jf. § 11-23 fjerde ledd. Disse brukerne vil ikke fylle vilkårene for en

ny periode med arbeidsavklaringspenger, fordi de ikke oppfyller hovedvilkåret om nedsatt arbeidsevne med minst 50 prosent i § 11-5.

Gruppen som i dag oppfyller vilkårene i § 11-12 andre ledd, men som ikke vil oppfylle vilkårene i et nytt framoverskuende unntak vil, dersom andre ledd oppheves, måtte søke om en ny periode med arbeidsavklaringspenger. Vi antar at dette vil være mer tungvint, og det vil innebære at alle inngangsvilkår for ytelsen må vurderes på nytt, herunder medlemskap og trygdetid. En kan anta at det også vil innebære en noe lengre saksbehandlingstid, og en vil risikere at enkelte brukere kan få kortere perioder uten ytelse dersom de fremsetter nytt krav for sent, jf. § 22-13 femte ledd.

Det kan tenkes at det er en liten gruppe brukere som i dag oppfyller vilkårene i § 11-12 andre ledd, og som har en arbeidsevne på mellom 50 og 60 prosent. Dersom disse ikke oppfyller vilkårene for unntak etter nye regler, vil denne gruppen kunne bli stående uten ytelse. Vi antar at dette vil gjelde en veldig liten gruppe.

Likevel mener direktoratet at, dersom man innfører en ny framoverskuende unntaksregel, vil det gi et enklere og tydeligere regelverk dersom man opphever någjeldende § 11-12 andre ledd. Det vil være mindre ressurskrevende for etaten å håndtere og enklere for brukerne å forstå, enn dersom man beholder någjeldende unntaksregler, og i tillegg innfører en ny framoverskuende unntaksregel.

### **Behov for overgangsregler dersom gjeldende § 11-12 andre ledd ikke videreføres i nytt regelverk**

Etter gjeldende § 11-12 andre ledd kan stønadperioden forlenges i inntil to år, men vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes for inntil ett år av gangen, jf. forskrift om arbeidsavklaringspenger § 6.

Vilkårene for forlengelse etter andre ledd er tilbakeskuende, og vurderingen av om vilkårene for forlengelse etter § 11-12 andre ledd er oppfylt gjøres kun ved innvilgelsestidspunktet. Fortsatt stønad i det andre året forutsetter at øvrige vilkår for arbeidsavklaringspenger fortsatt er oppfylt. Dersom unntaksbestemmelsen i någjeldende § 11-12 andre ledd oppheves, vil ikke NAV lenger kunne forlenge stønadperioden til brukere som utløper det første året av stønadperioden etter andre ledd fra og med 1. juli 2022, etter den gamle hjemmelen. Vi legger til grunn at denne gruppen, på samme måte som de som har mottatt arbeidsavklaringspenger i en full unntaksperiode på to år, vil kunne sette frem søknad om en ny stønadperiode. Hvis lovendringen i praksis reduserer stønadperioden etter andre ledd fra to til ett år for denne gruppen, gir det et visst tilsnitt av tilbakevirkning, og vi mener det er uheldig.

Direktoratet viser også til at en ny periode forutsetter at brukeren har nedsatt arbeidsevne med minst halvparten. Det vil ikke være alle som i dag mottar arbeidsavklaringspenger etter unntaksbestemmelsen i § 11-12 andre ledd som vil oppfylle dette vilkåret. For å unngå at brukere som allerede er innvilget unntak skal miste retten til ytelsen etter kun ett år, mener vi det må gis overgangsregler for å ivareta denne gruppen.

### **Forholdet til tredje ledd**

Direktoratet mener någjeldende § 11-12 tredje ledd, som gir utvidet stønadperiode for personer som gjennomfører et opplæringstiltak, bør beholdes.

Slik vi ser det, bør departementet vurdere om tredje ledd også bør utvides til å omfatte de som har fått skoleplass, men ikke har rukket å starte i utdanningen før utløpet av den ordinære treårsperioden. Dette fordi det ofte er skolestart to ganger i året, og at noen brukere dermed ikke har rukket å starte opp i utdanningen når unntaksvurderingene faktisk gjøres. Det vil da være noe tilfeldig hvem som får rett til unntak etter bestemmelsen, avhengig av når vurderingen gjøres, og når skolestart er.

## **Ad punkt 4.4 Overgangsordning**

Departementet foreslår at det etableres en overgangsordning for brukere som utløper sin stønadperiode 30. juni 2022 og fremover, slik at de ikke blir stående uten ytelse inntil NAV har fått vurdert deres videre rett til arbeidsavklaringspenger. Direktoratet er positive til dette. Vi er også positive til at stønadperioden er foreslått forlenget til samme tidspunkt for samtlige brukere, slik at videre rett til arbeidsavklaringspenger, etter det nye regelverket, gis fra det tidspunktet overgangsordningen opphører, og at arbeidsavklaringspengene eventuelt stanses fra det tidspunktet overgangsordningen opphører dersom brukeren ikke har videre rett. Vi legger til grunn at det skal være en forutsetning for forlengelse at de ordinære vilkårene for arbeidsavklaringspenger er oppfylt i den aktuelle perioden.

På grunn av forlengelsene med hjemmel i den midlertidige koronaforskriften, er det et uvanlig stort antall brukere som har en stønadperiode som utløper 30. juni 2022. Selv om NAV øker innsatsen for å avklare denne gruppen mot arbeid og uføretrygd er det sannsynlig at det fortsatt er en stor gruppe som ikke er ferdig avklart og må vurderes for videre rett til arbeidsavklaringspenger etter nye regler som skal gjelde fra 1. juli 2022. Vi står dermed overfor en situasjon med et stort antall brukere som nærmer seg utløpet av stønadperioden og ikke får avklart sin videre rett til arbeidsavklaringspenger før nytt regelverk er vedtatt av Stortinget. Vi gjør oppmerksom på at NAV ikke kan trygge brukerne når det gjelder utsikter til nytt regelverk før dette er vedtatt, og ber derfor departementet vurdere å gå ut med mer informasjon til brukerne.

Det er snakk om omfattende regelverksendringer, og med det stramme tidsløpet det er lagt opp til, og uten en overgangsperiode fra lovforslagene skal behandles i Stortinget til de skal iverksettes, står NAV i en utfordrende situasjon når det gjelder planlegging for og iverksetting av endringene. Det er uheldig at implementering av nytt regelverk må starte i fellesferien når NAV har mer begrensede ressurser enn ellers. NAV har hatt stor arbeidsbelastning over tid på grunn av pandemien og håndtering av flere store oppgaver, som for eksempel oppfølging etter EØS-saken. Vi mener derfor det er viktig at medarbeidere får avviklet ferie som planlagt.

Overgangsordningen er foreslått å gjelde i perioden 1. juli til 30. september 2022 for brukere som har en stønadperiode som utløper i perioden fra og med 30. juni til og med 29. september 2022. Vi mener at tre måneder, som faller midt i ferieavviklingen, gir oss kort tid til å sikre at alle får vurdert videre rett til arbeidsavklaringspenger når regelverket blir klart svært kort tid i forveien. På bakgrunn av ovennevnte ber vi departementet vurdere om forlengelse av stønadperioden i forslaget til overgangsordning kan utvides noe mer. Vi ber

derfor om at departementet vurderer å forlenge overgangsordningen til 31. desember 2022, og i alle fall som et minimum til 31. oktober 2022.

## **Ad punkt 5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Når det gjelder de økonomiske konsekvensene under punkt 5 i høringsnotatet, skriver departementet i høringsnotatet at "Forutsetningene for regneeksempelet innebærer at overgangen til arbeid vil skje noe seinere, men at dette samtidig kan innebære økt arbeidsdeltakelse i form av høyere stillingsandeler og forbedrede muligheter for å kunne stå i arbeid over tid. Også overgang til uføretrygd vil skje noe seinere, men kan samtidig innebære at flere vil kunne ha noe/mer arbeid i tillegg til uføretrygd. Gitt forutsetningene er det også sannsynlig at behovet for økonomisk sosialhjelp vil gå ned."

Direktoratet ønsker å presisere at dette gjelder tilfeller hvor vi ser bort fra effekt på overgang til arbeid og overgang til uføretrygd for de som i dag har behov for lengre periode på arbeidsavklaringspenger ved avgang, men som i dag går ut i et karensår. Når karens blir avvirket for disse, vil overgang til arbeid og overgang til uføretrygd skje tidligere enn i dag, gitt forutsetningene som ligger til grunn for tallene i tabellen i kap. 5.

Videre vil direktoratet bemerke at en avvikling av karensperioden sannsynligvis vil føre til at et økt antall personer vil motta arbeidsavklaringspenger. En følge av dette er at det vil være flere brukere som trenger oppfølging fra NAV, og dermed føre til økt press på NAV-kontorene. For at kvaliteten i oppfølgingen ikke skal bli dårligere, vil det være behov for mer ressurser til oppfølging. En annen følge av at flere mottar ytelsen, er det må fattes flere vedtak. Dermed vil det også være behov for mer ressurser til saksbehandling og ytelsesforvaltning.

## **Ad punkt 6. Forholdet til EØS-avtalen**

I høringsnotatet har departementet vurdert at forslaget til å avvikle karensbestemmelsen for arbeidsavklaringspenger og ny unntaksmulighet ikke vil få EØS-rettslige konsekvenser eller konsekvenser etter annen internasjonal rett fordi dette er et forslag til endring av nasjonale kvalifikasjonsregler for rett til arbeidsavklaringspenger.

Slik vi ser det kan forslaget om å avvikle karensbestemmelsen kunne få EØS-rettslige konsekvenser for mottakere av arbeidsavklaringspenger som oppholder seg i et annet EU/EØS-land, om ikke i tolkning av EØS-rettslige problemstillinger, så i praksis.

Før en kan vurdere om en person oppfyller inngangsvilkårene i folketrygdloven §§ 11-5 og 11-6 for en ny periode med arbeidsavklaringspenger, må det vurderes vedkommende er trygdedekket i Norge og medlem i folketrygden.

En person som mottar arbeidsavklaringspenger, forblir trygdedekket i Norge etter trygdeforordningen artikkel 11 nr. 2 så lenge ytelsen utbetales. Dermed er personen også medlem, selv om han eller hun flytter tilbake til hjemland/opprinnelsesland. Dette følger av trygdeforordningen artikkel 21 nr.1 (og av artikkel 7).

Slik regelverket er i dag med en karenperiode på 52 uker, så opphører Norge å være kompetent stat når utbetalingen av arbeidsavklaringspenger opphører, med mindre personen EØS-rettslig vurderes som bosatt i Norge. Trygdeforordningens artikkel 21 nr. 1 innebærer ikke at en tidligere lovvalgsstat blir kompetent stat for søknader om nye ytelser, når personen på søknadstidspunktet har trygdedekning i en annen medlemsstat. Dette standpunktet har EU-domstolen bekreftet i sak C-135/19 Pensionsversicherungsanstalt mot CW.

Forslaget om å oppheve karenbestemmelsen innebærer at det åpnes for at man kan innvilges en ny ordinær periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter den forrige. Da blir det straks noe mer uklart om dette EØS-rettslig er slik at de ikke lenger er trygdedekket i Norge når maksperioden går ut, eller om de fortsetter å være trygdedekket hvis de går rett over på ny periode. Direktoratet mener det er behov for at departementet avklarer dette forholdet nærmere.

I saker med utlandstilsnitt vil også en stønadsløs periode, for eksempel fordi personen ikke har søkt om ny periode med arbeidsavklaringspenger i tide, få betydning når det gjelder spørsmålet om medlemskap, og dermed også retten til videre arbeidsavklaringspenger.

Vennlig hilsen

Arbeids- og velferdsdirektoratet

### **Kilder:**

Dokken, Therese og Inger Cathrine Kann (2019), "Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb", *Arbeid og velferd* 3/2019: 41-61

Lande, Sigrid (2021), "AAP-innstramming: Midlertidig strengere praksis og flere tilbake etter karen", *Arbeid og velferd* 3/2021: 73-92