



STORTINGET

Innst. 266 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:80 S (2018–2019) og Dokument 8:85 S (2018–2019)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om to representantforslag som omhandler arbeidsavklaringspenger, samt varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden

Til Stortinget

Bakgrunn

Innledning

Komiteen behandler i innstillingen to representantforslag som omhandler arbeidsavklaringspenger, samt varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden.

Representantforslag 80 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Arne Nævra, Karin Andersen, Sheida Sangtarash, Freddy André Øvstegård, Torgeir Knag Fylkesnes og Audun Lysbakken om trygghet, verdighet og skikkelig hjelp for folk som trenger arbeidsavklaringspenger

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«1. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring der stønadperioden for arbeidsavklaringspenger settes til inntil fire år, og der det defineres kriterier for reell mulighet for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over fire år. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart, eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser.

2. Stortinget ber regjeringen ta initiativ til konkrete fattigdomsforebyggende strakstiltak som kan settes inn for de som nå opplever inntektsbortfall på grunn av innstrammingene i AAP.
3. Stortinget ber regjeringen ta initiativ til strakstiltak for mottakere som vil falle ut av AAP-ordningen i løpet av 2019, og gi lokale Nav-kontor mulighet til forlengelse dersom mottakeren ikke er ferdig avklart.
4. Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å innføre en aktivitetsrett for personer som har behov for tiltak og oppfølging fra Nav. Retten skal sikre at den enkelte blir fulgt opp regelmessig med tiltak som er individuelt vurdert for den enkelte. Navs plikt til oppfølging må styrkes.
5. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen og reversering av innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.
6. Stortinget ber regjeringen raskt gjennomgå konsekvensene av innstrammingene i arbeidsavklaringspenger og komme tilbake til Stortinget med en helhetlig redegjørelse om dette. Gjennomgangen skal blant annet gi svar på hvor mange som på grunn av omleggingen er skjøvet over på sosialhjelp eller har falt utenfor systemet uten kommunal eller statlig inntektssikring.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Representantforslag 85 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Eigil Knutsen og Lise Christoffersen om behovet for nye unnaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd)

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake med lovforslag som utvider muligheten for bruk av unnaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, slik at AAP-perioden kan forlenges etter en individuell vurdering av behov, i tråd med målet om at flest mulig skal kunne komme helt eller delvis i arbeid.
2. Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse, dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.
3. Stortinget ber regjeringen innføre økte krav til Nav i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger, slik at gjensidigheten i forholdet mellom bruker og forvaltning gjenopprettes, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.
4. Stortinget ber regjeringen sørge for at beslutninger om midlertidige ytelser, herunder AAP, skal tas i førstelinja, som forutsatt da Nav-reformen ble vedtatt.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 6. mars 2019 om statsrådets vurdering av forslagene. Statsrådets svarbrev av 22. mars 2019 følger vedlagt.

Som ledd i komiteens behandling av de to representantforslagene ble det 2. april 2019 avholdt felles høring i sakene.

Følgende instanser deltok på høringen:

- Arbeid & Inkludering i NHO
- NHO-S
- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Fellesorganisasjonen (FO)
- NTL Nav
- Norges Handikapforbund
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Unge Funksjonshemmede
- Norsk Revmatikerforbund
- Mental Helse
- FØL Norge

- Organisasjonen for uføres rettigheter – OFUR
- Personskadeforbundet LTN
- Jussbuss
- Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tønning Riise, fra Fremskrittspartiet, Helge André Njåstad og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Eirik Faret Sakariassen, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til at arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Intensjonen var at den nye ytelsen skulle ha samme målgruppe som de tre forutgående ytelsene, men at tidligere og tettere oppfølging og færre venteperioder skulle føre til kortere stønadsperioder i forhold til tidligere ordninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for medlemmer mens de får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Sammenslåingen skulle bidra til å vri ressursbruken fra stønadsforvaltning til avklaring og oppfølging, og å snu fokuset fra hvilken inntektssikring den enkelte har rett på, til arbeidsmuligheter og hvilke tiltak og tjenester den enkelte har behov for. Innføring av én ytelse skulle styrke den arbeidsrettede innsatsen gjennom å frigi ressurser til en tettere og mer tilpasset oppfølging. Endringene skulle legge til rette for en raske avklaring, og maksimal stønadsperiode ble satt til fire år.

Flertallet viser til at det var et vilkår for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad at helseproblemer var hovedårsaken til at arbeidsevnen var nedsatt. Dette kravet ble ikke gjort gjeldende for arbeidsavklaringspenger, og flere grupper har derfor kommet inn på ordningen med arbeidsavklaringspenger uten forutgående helseproblemer. I Sintefs evaluering av hvordan arbeidsavklaringspenger fungerer som ytelse og ordning ble det pekt på at flere grupper enn de som tidligere mottok rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har kommet inn i den nye ordningen, som unge uten arbeidserfaring, rusmiddelbrukere og innvandrere med svak norskkompe-

tanse. Sintef mente at dersom disse ikke mottok arbeidsavklaringspenger, ville de vært sosialhjelpsmottakere, deltakere i kvalifiseringsprogrammet eller vært uten egen inntekt. Analyser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet av tilgangen til arbeidsavklaringspenger bekrefter Sintefs funn av at ordningen har åpnet for nye grupper mottakere i forhold til de tre forutgående ytelsene.

Flertallet viser til at ved gjennomgangen av ordningen for arbeidsavklaringspenger i 2016 var hovedbildet at overgangen til arbeid ikke hadde økt og at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke var blitt redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene.

Flertallet viser til at av de som startet å motta arbeidsavklaringspenger i 2016, mottok i underkant av 60 pst. sykepenger to måneder tidligere. Om lag 25 pst. var to måneder tidligere registrert uten arbeid. De øvrige var personer som to måneder tidligere ikke var registrert som brukere av de statlige Nav-tjenestene, og omfattet deltakere som hadde avsluttet kvalifiseringsprogrammet, personer som har vært i utdanning, selvstendig næringsdrivende eller hjemmeværende.

Flertallet viser til at både Sintef, Fafo og Schreiner stiller spørsmål ved om arbeidsavklaringspenger er en hensiktsmessig ordning for mange i den nye, fremvoksende mottakergruppen, særlig ungdom som er i en gråson mellom arbeidsledighet og helseproblemer.

Flertallet viser til at med Prop. 74 L (2016–2017) Endringer i folketryktdloven mv. (arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak mv.) foreslo regjeringen derfor endringer som ville gi en smalere inngang til ordningen, at det ble lagt til rette for et strammere stønadsløp og økte arbeidsinsentiver. Sammen med iverksatte tiltak for å styrke og målrette det arbeidsrettede tilbudet i Arbeids- og velferdsetaten var målet å gi en raskere avklaring av stønadsmottakers arbeidsevne og økt overgang til arbeid.

Flertallet viser til at regjeringens mål er at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Innretningene på ulike velferdsordninger og ytelser er avgjørende for om disse bidrar til økt arbeidsdeltakelse. Risikoen for ikke å komme tilbake til arbeid øker med varigheten av fraværet. Derfor er det viktig at ulike ordninger treffer de gruppene ordningene var tiltenkt, og at disse ikke utvides og dermed uthules gjennom praksis over tid, noe som vil vanskeliggjøre arbeidet med å hjelpe de ordningene var tiltenkt enten inn i eller tilbake til arbeidslivet eller til varig uføreytelse. Dette er viktig for å sikre riktig oppfølging, og viktig for å beholde integriteten og tilliten til våre felles velferdsordninger.

Flertallet viser til at ved gjennomgangen av ordningen for arbeidsavklaringspenger i 2016 var hovedbildet at overgangen til arbeid ikke hadde økt og at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger ikke var blitt redusert i tråd med målsettingen. Samtidig var det klart at

flere grupper enn de som kvalifiserte til de tidligere ytelsene hadde kommet inn på ordningen.

Regjeringen la derfor 31. mars 2017 frem Prop. 74 L (2016–2017) om endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP). Endringene har som mål å sikre raskere oppfølging og avklaring av arbeidsevnen, deretter overgang til arbeid og aktivitet eller til uføretrygd.

Flertallet understreker at arbeidsavklaringspenger har vært og skal være en tidsbegrenset, midlertidig ordning. Evalueringene av ordningen viste at den maksimale perioden på fire år for arbeidsavklaring ikke ble utnyttet godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde 19 pst. mottatt ytelsen lenger enn fire år. Av dem som hadde mottatt ytelsen lenger enn fem år, hadde 46 pst. fått ytelsen konvertert fra en av de tre tidligere ytelsene. Praksis tydet på at unntakene var i ferd med å bli regelen, og at for mange gikk for lenge uten å få oppfølging eller avklaring. Tallene viste at det særlig var de unge som mottok ytelsen lenger enn fire år. I høringene i forbindelse med endringene som ble foreslått i 2017, gikk blant annet de fleste kommunene, Nav-kontorene, Spekter, Virke, YS, KS, Akademikerne, Den norske legeförening og NHO, inn for å redusere maksimal varighet til tre år, men med ulike unntaksbestemmelser.

Flertallet viser til at det var et behov for å avklare unntaksbestemmelsene for å sørge for bedre likebehandling av tilfeller som gis unntak og lette saksbehandlingen for Arbeids- og velferdsetaten. Det kan fortsatt gis unntak der stønadperioden med arbeidsavklaringspenger kan forlenges i inntil to år der sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at mottakerens arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd. 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. Unntaksmuligheten ivaretar godt de som ikke kan forventes å bli ferdig avklart, der bruker har vært forhindret fra å delta i arbeidsrettede tiltak som følge av langvarig medisinsk utredning og behandling. Unntak kan også gis i inntil to år for mottakere som deltar på opplæringstiltak. Det er i disse tilfellene ikke krav til at sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen ikke er avklart.

Flertallet viser til at det ved endringene ble fastholdt at det ikke var sykdommen eller helsetilstanden i seg selv som skulle styre retten til ytelsen, men konsekvensene av den nedsatte arbeidsevnen. Dersom sykdom, skade eller lyte ikke er en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne, som for eksempel mest-ringsproblemer, arbeidsledighet, økonomiske eller sosiale problemer, skal ikke dette gi rett til arbeidsavklaringspenger.

Flertallet viser til at tettere oppfølging skal gi raskere avklaring til enten arbeid eller uføretrygd. Økt saksbehandlingsinnsats i Nav har ført til at flere søknader om uføretrygd har blitt behandlet i 2018 enn i 2017, og flere mottakere av arbeidsavklaringspenger har blitt avklart til uføretrygd. I desember 2017 var det totalt 20 700 personer som mottok AAP ut over ordinær periode, mens dette falt til 8 800 i desember 2018. Mens antallet som har gått over på sosialstønad har vært henholdsvis 7 600, 7 400 og 7 700 i årene 2015 til 2017, så steg det til 10 800 for 2018, en klar økning fra årene før regelendringen ble iverksatt 1. januar 2018. Reduksjonen i ordinær periode fra 4 til 3 år, og maksimumgrense på inntil to år for forlengelse har så langt ikke hatt effekt. Flertallet mener imidlertid det er viktig å se utviklingen over noe tid før det trekkes konklusjoner om hvorvidt endringen har hatt ønsket effekt eller ikke.

Flertallet mener det er nødvendig med et bredt spekter av virkemidler for å nå målet om flere i arbeid og færre på helserelaterte ytelser. I Meld. St. 33 (2015–2016) ble det varslet bredere fagmiljøer på Nav-kontorene og mer myndige Nav-kontor, et mer fleksibelt tiltakssystem som gir større rom for de faglige vurderingene til Nav-veiledere og ny ungdomsinnsats som erstattet fragmenterte garantiordninger for unge. Likeledes har det vært bevilget midler til et forsterket samarbeid mellom Nav og næringslivet, for lettere å fremskaffe tilbud om arbeid. Det er inngått en ny IA-avtale med partene i arbeidslivet, som nå er blitt generell og treffer hele arbeidslivet med utprøving av nye virkemidler. Regjeringens inkluderingsdugnad har ambisiøse mål om å inkludere flere i arbeid, der partene i arbeidslivet også samarbeider. NHO og Nav har etablert et nytt samarbeidsprosjekt kalt «Vi inkluderer». I prosjektet deltar også arbeidsgiverorganisasjonene Virke, Spekter og KS og arbeidstakerorganisasjonene LO, Akademikerne, YS og Unio. Prosjektet ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet og skal prøves ut i Vestland, Trøndelag og Oslo.

Regjeringen har satt seg høye ambisjoner for et mer inkluderende arbeidsliv, og har satt som mål at 5 pst. av alle nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller «hull i CV-en». Nytt Nav-tilbud skal gjøre det enklere for statlige virksomheter å nå det ambisiøse målet, og nylig gikk forslag til endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak på høring, med sikte på å øke bruken av lønnstilskudd og sikre god arbeidsrettet opplæring som arbeidsmarkedet etterspør.

Flertallet viser til at endringene i AAP også innebar flere utvidelser. For å gi mer trygghet i overgangen til arbeid kan nå mottaker arbeide inntil 80 pst. i tolv måneder uten å miste retten til arbeidsavklaringspenger, mot tidligere maksimum seks måneder. Utvidelsene innebar også mulighet for å motta AAP som arbeidssøker i seks måneder mot tidligere begrensning på tre måneder. Oppfølgingen av mottakerne ble videre styrket

gjennom en lovfesting av rett til oppfølging hver gang et arbeidsrettet tiltak eller medisinsk behandling er gjennomført.

Flertallet tilrår at representantforslagene ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe av 9. april 2019 med spørsmål om dokumentasjon på flertallets påstander, også fremsatt i Stortingets høring i saken, om at flere grupper uten forutgående helseproblemer har kommet inn på ordningen med arbeidsavklaringspenger, herunder unge uten arbeidserfaring, rusmisbrukere, innvandrere med svake norskkunnskaper og husmødre uten yrkeserfaring. Det ble også spurt om hvilken hjemmel som i så fall var brukt.

Det vises til statsrådets svarbrev av 3. mai 2019, som henviser til Sintefs evaluering av arbeidsavklaringsordningen og til analyser fra Nav, og der statsråden konkluderer med følgende:

«Analysene peker imidlertid ikke på at personer som ikke tilfredsstiller inngangskriteriene har fått innvilget arbeidsavklaringspenger. Det foreligger således heller ingen statistikk over antall personer som eventuelt har fått innvilget arbeidsavklaringspenger uten å tilfredsstille inngangskriteriet om helseproblemer.»

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

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

En sammenslåing av de tidligere ordningene – medisinsk rehabilitering, yrkesmessig attføring og tidsbegrenset uførepensjon – var ett av tiltakene som skulle bidra til å realisere intensjonen med Nav-reformen. Det skulle ikke lenger være paragrafen i folketrygdloven den enkelte var inne på, som skulle bestemme hvilke tiltak

som kunne brukes i en avklaring til arbeid eller til trygd. Utgangspunktet skulle være en vurdering basert på den enkeltes situasjon, muligheter og ønsker. Alle statlige og kommunale tiltak skulle kunne stilles til disposisjon for brukere på arbeidsavklaring, dette i motsetning til de tidligere ordningene, der det var stønaden, ikke brukernes behov, som bestemte hvilke tiltak som kunne settes inn. Under yrkesmessig attføring var dette primært arbeidsrettede tiltak. Under medisinsk rehabilitering var det medisinske tiltak, mens de på midlertidig uførepensjon ikke hadde krav på tiltak i det hele tatt. For dem uten rettigheter i trygden var alternativet sosialhjelp, der eventuelle tiltak varierte etter bostedskommune.

Arbeidsavklaringspenger innebar en forenkling av regelverket og en enklere saksbehandling. Tre ordninger ble til én, og alle tilgjengelige tiltak skulle kunne benyttes i avklaring av den enkelte, i tråd med Nav-reformens intensjon om økt vekt på den enkeltes muligheter, mer bruk av skjønn og mindre vekt på de begrensningene som lå i det tidligere til dels rigide regelverket. Inngangskriteriene til ordningen var at man hadde rettigheter i trygden, og at arbeidsevnen på grunn av sykdom, skade eller lyte var nedsatt med minst halvparten. I den vurderingen skulle det tas hensyn til forhold knyttet til den enkeltes situasjon, som alder, helse, interesser, lokalt arbeidsmarked mv. Det skulle legges mer vekt på skjønn. Beslutninger om midlertidige ytelser skulle tas i førstelinjen.

For dem som sto uten rettigheter i trygden, og som sto i fare for å kunne bli langtids sosialhjelpsmottakere, ble det i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten etablert et kvalifiseringsprogram, med forhøyet stønad og et innhold bygd etter samme lest som i ordningen med arbeidsavklaringspenger, basert på tilsvarende individuelle planer med tett oppfølging.

Disse medlemmer viser for øvrig til Representantforslag 85 S (2018–2019) for en nærmere beskrivelse av intensjonene med Nav-reformen og med innføringen av arbeidsavklaringspengene. Ved Stortingets behandling av Meld. St. 33 (2015–2016) Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet, fremgår det tydelig at målet med arbeidsavklaringspengeordningen, raskere avklaring til arbeid eller trygd, ikke er oppfylt. I nevnte melding ble «myndige Nav-kontor» vist til som et viktig tiltak.

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

basert på lokale forhold av betydning for konsekvensene av sykdom, skade eller lyte i det enkelte tilfellet. Begge typer innstramminger bryter i tillegg med prinsippet om «myndige Nav-kontor».

Disse medlemmer viser videre til at innstrammingerne i arbeidsavklaringspengeordningen umiddelbart fikk store konsekvenser for brukerne. I løpet av 2018 ble antall mottakere av arbeidsavklaring redusert med hele 16 700 personer, en reduksjon som også kom overraskende på Nav selv. Samtidig viser statistikken at den kraftige nedgangen startet allerede etter de interne innstrammingerne i 2016. Nedgangen skyldes først og fremst innstrammingen i mulighetene til forlengelse av perioden med arbeidsavklaringspenger. Nav var dessuten ikke forberedt på de nye og strammere reglene for forlengelse. Flere hundre personer mistet stønaden uten forutgående varsel og uten avklaring til verken arbeid eller trygd. De ble i stedet stående uten inntekt fra den ene dagen til den andre og uten muligheter til å fullføre den planen de hadde for avklaring til arbeid eller trygd. Konsekvensene er brutte avklaringsløp som kunne ført til arbeid, samtidig som de nektes å søke uføretrygd på grunn av manglende fullført avklaring.

Disse medlemmer viser til at dette foreløpig kun gjelder dem med vedtak om arbeidsavklaringspenger etter den tidligere varighetsbestemmelsen på fire år. Disse medlemmer frykter at vi bare ser toppen av et isfjell, som slår sterkere inn når personer med vedtak etter de nye og strengere varighetsbestemmelsene på tre år, har gått perioden ut. Disse medlemmer minner om inngangskriteriet til arbeidsavklaringspengeordningen, som er sykdom, skade eller lyte, der kravene også er skjerpet. Mange av dem dette gjelder, er avhengige av lange løp i helsevesenet. Mange har uklare diagnoser, mange venter på å få stilt en diagnose. Mange står på venteliste for oppfølging. Disse medlemmer viser til at slike forhold, før regjeringen Solbergs innstramming i 2016 og regjeringens og stortingsflertallets innstramming i 2017, ga grunnlag for forlengelse, på lik linje med manglende oppfølging fra Nav. Det er nå fjernet som begrunnelse for forlengelse. Disse medlemmer viser til Dokument 15:1481 (2018–2019) med spørsmål fra Arbeiderpartiet om praktiseringen av § 12-7 i folketrygdloven om krav til varigheten av nedsatt inntektsevne før man kan søke og få innvilget uføretrygd. Spørsmålet ble stilt med bakgrunn i brukerhenvendelser, blant annet fra ME-pasienter og andre med ulike utmattelsesdiagnoser, som har vist til et varighetskrav på sju år som begrunnelse for avslag på uføretrygd, og at mange med slike lidelser også før innstrammingerne i arbeidsavklaringspengene ble henvist til sosialhjelp eller privat forsørging. Disse medlemmer viser til statsrådets svar, der det fremgår at direktoratet viser til at:

«i henhold til praksis har varighetskravet utviklet seg til et syvårskrav».

Disse medlemmer stiller seg undrende til at slike saksbehandlingsregler kan utvikles administrativt, all den tid Stortinget har forutsatt at det skal gjøres en individuell vurdering av den enkeltes situasjon. Disse medlemmer viser i denne forbindelse også til forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 49 S (2016–2017) til Meld. St. 33 (2015–2016) Nav i en ny tid, sålydende:

«Stortinget ber regjeringen snarest iverksette et arbeid for å kartlegge hvilke interne mekanismer i arbeids- og velferdsetaten som har bremsert eller hindret den forventede gjennomføringen av Nav-reformen, slik at det nå blir fortgang i gjennomføringen.»

Disse medlemmer viser videre til debatten om nevnte melding i Stortinget. Det siterte forslaget ble der nærmere begrunnet fra Arbeiderpartiets side. Et av spørsmålene som ble reist, var hvordan det kunne ha seg at det etter at Stortinget hadde vedtatt en ordning med arbeidsavklaringspenger, der alle tiltak skulle være tilgjengelige for den enkelte etter behov, er innført fire kategorier av AAP-brukere som er bestemmende for hvilke arbeidsrettede tiltak den enkelte kan få: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, særlig tilpasset innsats og varig tilpasset innsats (jf. Meld. St. 33 (2015–2016), faktaboks side 42). Disse medlemmer mener at dette er nok et eksempel på at det lages nye regler uten stortingsbehandling, på samme måte som den ovennevnte «syv-årsregelen» for å kunne søke uføretrygd. Intensjonen med arbeidsavklaringspenger er avklaring til arbeid eller trygd. Det er ikke i tråd med denne at personer mister arbeidsavklaringspenger uten ferdig avklaring og samtidig utelukkes fra å søke og å kunne få uføretrygd fordi man ikke er ferdig avklart. Disse medlemmer konstaterer at regjeringen Solberg velger å se bort fra den gjensidigheten i rettigheter og plikter mellom bruker og forvaltning som lå til grunn for Nav-reformen. Disse medlemmer er uenige i at brukerne bare skal ha plikter og ingen rettigheter, mens arbeids- og velferdsforvaltningen ikke skal ha noen plikter overfor brukerne. Det er i strid med Stortingets premisser for Nav-reformen.

Disse medlemmer viser i samme forbindelse til regjeringens og stortingsflertallets såkalte avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, som har ført til et kutt på rundt 500 stillinger i Nav. Slike kutt bidrar i seg selv til en kraftig svekkelse av Navs muligheter til individuell oppfølging og rask avklaring. Dette var også et poeng som ble fremhevet av de ansattes representanter i Stortingets høring om saken 2. april 2019. For øvrig viste høringen at brukerorganisasjonene og de ansattes organisasjoner var samstemte i sine innspill om at innstrammingerne verken hadde ført til at flere ble avklart til ar-

beid eller trygd eller til økt overgang til arbeid, snarere det motsatte.

Disse medlemmer viser i tillegg til Navs egne vurderinger av at den økte tilgangen til sosialhjelp i løpet av 2018, med 3 100 personer, for en stor del kan tilskrives innstramminger i mulighetene til forlengelse av arbeidsavklaringspengeperioden. Dette har ført til store utgiftsøkninger i kommunesektoren. Disse medlemmer har registrert oppslag i Kommunal Rapport, der Arbeids- og sosialdepartementets politiske ledelse hevder at kommunene skal bli kompensert, mens kommunalministeren på sin side, i Stortingets spørretime 10. april 2019, avviser at så vil skje. Disse medlemmer viser til Dokument 15:1480 (2018–2019) med spørsmål fra Arbeiderpartiet om å oppklare hvem av de to nevnte statsrådene som uttaler seg på vegne av regjeringen i denne saken. Disse medlemmer viser til statsrådets svar, der hun opplyser at departementet:

«har igangsatt dialog med KS med sikte på å kartlegge i hvilken grad endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter».

Disse medlemmer viser til at Nav allerede før ovennevnte spørsmål ble sendt har offentliggjort at økningen på 3 100 sosialhjelpsmottakere i 2018 for en stor del kan tilskrives den ene av de fire innstrammingerne (unntaksbestemmelsene), og at det kan bli flere sosialhjelpsmottakere etter hvert, når de tre andre innstrammingerne (smalere inngang til ordningen, karenperiode på 52 uker og redusert ordinær varighet fra fire til tre år) får virkning. Disse medlemmer registrerer at arbeids- og sosialministeren i sitt svar til Stortinget på ovennevnte skriftlige spørsmål, korrigerer svarene fra kommunal- og moderniseringsministeren til Stortinget 10. april 2019 om at kommunene ikke skal kompenseres, men har samtidig merket seg at statsråden i sitt svar til Stortinget bruker begreper som «i hvilken grad» endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter til økonomisk stønad, at «eventuelle» større merutgifter skal kompenseres og at «eventuell» kompensasjon skal følge ordinære budsjettprosesser. Disse medlemmer viser til at det i politisk ledelses uttalelser til Kommunal Rapport ikke var tatt slike forbehold. Disse medlemmer forutsetter at temaet blir omtalt i revidert nasjonalbudsjett 2019 eller i kommuneproposisjonen for 2019, siden Nav allerede har offentliggjort at innstrammingerne i AAP har ført til flere sosialhjelpsmottakere. Disse medlemmer vil likevel understreke at konsekvensene for den enkelte stønadsmottaker som står uten inntekt, er viktigere. Mange får krav om å selge bolig og tære på oppsparte midler før sosialhjelp kan innvilges. Andre henvises til privat forsørging. Det er derfor grunn til å tro at det er flere enn de 3 100 som er rammet, og at antallet

vil fortsette å øke. Disse medlemmer mener at dette bryter med selve grunnlaget for velferdsstaten.

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

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

«Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.»

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

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at sikkerhetsnettet i Norge består av flere elementer der folketrygden er helt sentral. Lov om folketrygd ble innført i 1967 og har vært en viktig grunnmur i velferdsstaten som ble bygd opp etter krigen. Formålet med loven 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 loven bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, samt bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig i det daglige.

Ifølge Nav-lovens formålsparagraf skal arbeids- og velferdsforvaltningen:

«møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.»

Disse medlemmer viser til at endringer må være i tråd med formålet. Endringene regjeringen har gjennomført, er ikke det. Disse medlemmer viser til at mange har havnet i en fortvilet situasjon fordi de har mistet arbeidsavklaringspenger uten å være avklart for

verken arbeid eller uføretrygd. Dermed står man uten inntektssikring, og mange må søke om sosialhjelp. Systemet sender dermed folk ut i en voldsom personlig krise.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti hele veien har advart mot konsekvensene av kuttene. Innstrammingerne har fungert i litt over et år. Reaksjonene har vært kraftige, både fra de som er direkte rammet, legene til de som er rammet og fra de som arbeider i Nav. Dette kom også tydelig frem under høringen i komiteen der organisasjoner som representerer personer som mottar arbeidsavklaringspenger var godt representert. Disse medlemmer vil understreke at forslagene i Representantforslagene 85 S (2018–2019) og 80 S (2018–2019) fikk bred støtte blant organisasjonene i høringen 2. april 2019.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti understreker at for at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet, må folk gis en reell mulighet til å komme i arbeid. Da må de gis mulighet og tid til, gjennom Nav, å nå den kompetansen arbeidslivet etterspør. For de som står lengst unna arbeidslivet, kan dette ta lengre tid enn de trange tidsrammene som gis nå. Uansett vil det være mer fornuftig å tilby nødvendig kvalifisering i en noe lengre periode framfor å risikere at flere enn nødvendig havner på sosialhjelp og kanskje varig mister kontakten med arbeidslivet.

Disse medlemmer understreker at ordningen med arbeidsavklaringspenger må endres slik at det gis reell individuell oppfølging og en mulighet til å fullføre nødvendig kompetanseheving for de som har behov for dette. Rammevilkårene de ansatte får, har påvirkning på oppfølgingen. Mange steder har hver veileder så mange å følge opp at de ikke har mulighet til å gi individuell oppfølging tilpasset behovet til den enkelte.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å innføre en aktivitetsrett for personer som har behov for tiltak og oppfølging fra Nav. Retten skal sikre at den enkelte blir fulgt opp regelmessig med tiltak som er individuelt vurdert for den enkelte. Navs plikt til oppfølging må styrkes.»

Disse medlemmer viser til at innstrammingerne går hardest ut over de som trenger mest fra Nav. Kompliserte sykdomsforløp med utredninger og behandling tar tid. Dessuten opplever mange månedvis med ventetid for å komme inn på tiltak. I dag opplever folk avslag på forlengelse av perioden uten å være av-

klart for verken arbeid eller uføretrygd. Noen står midt i et opplæringsløp og mister derfor muligheten til å kvalifisere seg videre uten en trygg inntekt

Disse medlemmer viser til at flere hundre personer har fått stans i sin ytelse uten varsel og vedtak fra Nav. For enkelte har vedtaket om stans først kommet flere måneder etter at utbetalingene har stoppet opp.

Mulighetene for forlengelse av perioden er strammet kraftig inn, og det er lite rom for å utøve skjønnsvurderinger når det gjelder mulighet for forlengelse. Disse medlemmer viser til at det i dag er Nav Arbeid og ytelse som avgjør om en mottaker kan få forlengelse av sin stønadperiode etter de strenge kriteriene. Det må åpnes for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov i reglene om forlengelse, og det lokale Nav-kontoret må gis myndighet til å fatte vedtak om forlengelse av ytelsen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener stønadperioden for arbeidsavklaringspenger må tilbakeføres til fire år, og det må defineres kriterier for reell mulighet for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over fire år. Det er viktig at dette skjer etter en individuell vurdering der både medisinske behov, sosiale behov og kompetansebehov ivaretas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det også er viktig at Navs lokale kontorer får myndighet til å fatte beslutninger angående både ytelse og oppfølging av arbeidsavklaringspenger, da det er de som har best forutsetninger til å forstå og å se den enkeltes individuelle situasjon.

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

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring der stønadperioden for arbeidsavklaringspenger settes til inntil fire år, og der det defineres kriterier for reell mulighet for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over fire år. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart, eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser. Denne myndigheten må ligge hos det lokale Nav-kontor.»

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

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen og reversering av innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.»

Disse medlemmer viser til at situasjonen er svært alvorlig for de som nå har falt ut av ordningen med arbeidsavklaringspenger uten å være ferdig avklart. Inntil nødvendige regelendringer er på plass må regjeringen sørge for at det iverksettes konkrete tiltak for de som nå står uten inntektssikring. Det må også umiddelbart iverksettes strakstiltak for mottakere som er i sluttfasen av sin AAP-periode og vil falle ut av ordningen i løpet av 2019.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen raskt gjennomgå konsekvensene av innstrammingene i arbeidsavklaringspenger og komme tilbake til Stortinget med en helhetlig redegjørelse om dette. Gjennomgangen skal blant annet gi svar på hvor mange som på grunn av omleggingen er skjøvet over på sosialhjelp eller har falt utenfor systemet uten kommunal eller statlig inntektssikring.»

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

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til konkrete fattigdomsforebyggende strakstiltak som kan settes inn for de som har opplevd og de som nå opplever inntektsbortfall på grunn av innstrammingene i AAP.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at regjeringen Stoltenberg II la frem St.meld. 9 (2006–2007) som dreier seg om virkemidler som Nav skulle ha til rådighet. Det var fire hovedgrep i meldingen:

- Stønadssystemet skulle forenkles, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon skulle gjøres om til arbeidsavklaringspenger. Personer skulle bli fulgt opp ved en vurdering av den enkeltes ressurser, arbeidsevnevurdering, jf. Ot.prp nr. 4 (2008–2009) og Innst. O.nr 28 (2008–2009). Raskere avklaring til trygd for dem som ikke var i stand til å arbeide.
- Alle typer tiltak skulle åpnes for alle brukere av Nav kontor, tilpasset den enkeltes situasjon gjennom en individuell plan. Personens behov skulle være avgjørende for tiltak og ikke stønadstypens innretning.
- Varig lønnstilskudd ble innført for personer som ellers ville bli henvist til uførepensjon.
- De som stod i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp skulle med det nye kvalifiseringspro-

grammet få samme mulighet til kvalifisering og stønad som dem med rettigheter i folketrygden.

Dette medlem viser til at det endelige regelverket for arbeidsavklaringspenger ble avklart i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. O. nr. 28 (2008–2009), jf. Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). Proposisjonen fulgte opp St. Meld. 9 (2016–2017)

«...ved blant annet å foreslå at rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad skal erstattes av en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketryktdloven og at det skal tas i bruk systematiske arbeidsevnevurderinger som redskap og metode for å avklare brukerens behov for arbeidsrettet bistand.»

Dette medlem viser til at koblingen mellom arbeidsavklaringspenger og arbeidsevnevurderingen med andre ord kom tydelig frem.

Det stod videre i det tekniske sammendraget at:

«Dagens regelverk har i praksis ført til at oppfølging og tiltak i for liten grad har vært bestemt av mottakers behov. Det er viktig at regelverket utformes slik at etasens oppmerksomhet og ressurser i større grad rettes mot oppfølgingsarbeidet og at ressurser frigjøres fra administrative rutiner. Søkelyset har vært rettet mot vedkommendes begrensninger, fremfor mot den enkeltes ressurser og hva som skal til for å kunne komme i arbeid.»

I komitéinnstillingen til Odelstinget understreket komiteen følgende:

«Komiteen viser til at alle som henvender seg til et NAV-kontor skal ha rett til å få vurdert sin arbeidsevne og sine bistandsbehov. Komiteen legger vekt på at brukeren skal kunne delta i utforming av en aktivitetsplan, som skal være en konkret plan for hvordan vedkommende skal kunne komme i arbeid»

Dette medlem viser videre til Stortingets behandling av Innst. 390 L (2016–2017), jf. Prop. 74 L (2016–2017). Dette medlem vil sitere følgende fra innstillingen:

«Komiteens medlem fra Senterpartiet mener det må være et mål at mottakere av arbeidsavklaringspenger faktisk får tett oppfølging, konkret innhold og plan for sin stønadperiode og unngår ventetid som følge av at veilederne hos Nav har for mange å følge opp. Dette medlem mener videre det må være til det beste for den enkelte å få avklart sin situasjon så raskt som mulig, samtidig som det tas hensyn til de helsemessige utfordringene den enkelte har, og at det gjøres individuelle vurderinger i hvert enkelt tilfelle.

Dette medlem mener at en endring som innebærer at maksperiode for å motta arbeidsavklaringspenger reduseres fra fire til tre år, forutsetter at Nav-kontorene faktisk får ressurser og myndighet til oppfølging av brukere, og at det innvilges nødvendige unntak for dem som trenger det.

Dette medlem støtter imidlertid ikke at det skal være en tidsbegrensning på unntak fra maksimal varig-

het, og mener videre at vilkårene for unntak må håndheves av Nav lokalt. Dette innebærer at det er Nav lokalt som skal ha siste ord når det gjelder forlenging av stønadperioden ut over tre år, og at dette legges til grunn når ansvarlig enhet i Nav skal fatte vedtaket.

(...)

Dette medlem viser til at det er lagt opp til at det fortsatt skal være slik at personer med helseproblemer som har behov for et lengre stønadsløp for å avklare arbeidsevne eller komme tilbake i arbeid, skal få det. Videre forutsetter dette medlem at veiledere ved Nav får tid og ressurser til tett oppfølging av den enkelte, slik at hver enkelt har en fremdriftsplan og et innhold i stønadperioden.

Dette medlem mener det er helt avgjørende at veileder ved Nav lokalt har reell beslutningsmyndighet knyttet til varighet og unntak ut over maksperioden. Dette medlem legger til grunn at mottakere av arbeidsavklaringspenger får beholde ytelsen frem til vedkommende faktisk er avklart mot arbeid eller andre ytelser.

Dette medlem mener derfor at unntak fra maksperiode ikke skal tidsbegrenses, slik det er foreslått, fordi dette kan gjøre det vanskelig for dem som er i lange behandlings- eller tiltaksløp. Det må videre være mulighet for lengre stønadsløp for dem som opplever betydelig ventetid for medisinsk utredning, behandling eller plass i arbeidsrettede tiltak, eller som ikke har nådd sitt mål innenfor en viss tidsfrist, men som er i et hensiktsmessig løp mot arbeid. Dette medlem mener at en tidsbegrensning heller ikke ivaretar behovet for skjønnsmessige vurderinger og individuelle behov hos den enkelte.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

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

§ 11-12 Varighet

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

Stønadperioden kan forlenges dersom sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd, og

a) medlemmet først etter langvarig utredning har begynt med hensiktsmessig medisinsk behandling, og/eller arbeidsrettet tiltak, eller

b) medlemmet har vært forhindret fra å kombinere medisinsk behandling og arbeidsrettet tiltak, eller

c) medlemmet har behov for særlig langvarig oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet fortsatt har en viss mulighet for å komme i arbeid.

Stønadperioden kan også forlenges dersom medlemmet deltar på et opplæringstiltak.

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

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen definere kriterier for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over tre år. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart, eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser. Myndighet for vedtak og ev. forlengelse av AAP-perioden må ligge hos det lokale Nav-kontor.»

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er den viktigste inntektssikringsordningen for personer med et uavklart forhold til arbeidsmarkedet. Hvor lenge personer kan motta AAP må være avhengig av den oppfølging den enkelte gis av Nav og arbeidet med arbeidsevnevurderinger. Det er for dette medlem viktig at avgjørelser omkring arbeidsavklaringspenger og eventuelle forlengelser av tidsfrister foretas av Nav lokalt. Alt forutsetter en entydig arbeidsevnevurdering. Dette var den opprinnelige og klare intensjonen ved etablering av Nav. Dette medlem forutsetter at arbeidsevnevurdering og oppfølging av den enkelte mottaker av arbeidsavklaringspenger skjer uten opphold fra Navs side, og er effektiv når det gjelder målsettingen om å bli avklart med hensyn til arbeid, eventuelt uføretrygd.

Dette medlem vet at Nav-medarbeidere har ansvar for å følge opp et altfor stort antall mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette gjør det svært vanskelig for disse Nav-ansatte å ha den nødvendige oppfølging av den enkelte AAP-mottaker. Det kan i slike tilfelle ikke bli annet enn kontrollmekanismer som iverksettes og ikke kvalitativ, god oppfølging.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er også kjent med at resultatene gjennom Supported Employment som brukes overfor enkelte mottakere av arbeidsavklaringspenger, har gitt langt mer positive resultater når det gjelder deltagelse i arbeidslivet. Modellen er spesielt brukt overfor personer som sliter med psykiske lidelser. En av suksesskriteriene for dette resultatet er at Nav-ansatte har langt færre personer (om lag 20) å følge opp i det daglige.

Disse medlemmer mener derfor at Nav må styrke de lokale Nav-kontorene med flere fagfolk, noe som vil gi langt tettere oppfølging av den enkelte AAP-mottakere, uavhengig av diagnoser. Denne omprioriteringen av faglige ressurser i Nav er nødvendig for at de Nav-ansatte skal kunne gjøre jobben som forutsatt for de personer som mottar arbeidsavklaringspenger.

Disse medlemmer mener det skal være naturlig å delta i arbeidslivet for alle grupper. Tallene fra arbeidskraftundersøkelsen viser at andelen sysselsatte som selv oppgir å ha sykdom/funksjonshemming dessverre har vært stabilt lavt så lenge dette har vært målt.

Andelen sysselsatte som oppgir å ha sykdom/funksjonshemming, er om lag 45 pst. mot 74 pst. i befolkningen for øvrig. Dette på tross av ulike tiltak for å oppnå økt sysselsetting av ulike regjeringer fra ulike politiske farger. Disse medlemmer vil minne om at Norge ved ratifikasjon har forpliktet seg til å følge FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, CRPD. Artikkel 27 i CRPD omhandler arbeidslivet spesielt. Denne gir oss forpliktelser langs flere dimensjoner knyttet til arbeidslivsdeltagelse for denne målgruppen på lik linje med andre innbyggere. Det sies blant annet «(...) å fremme ansettelse av mennesker med nedsatt funksjonsevne i privat sektor gjennom hensiktsmessige strategier og tiltak, som kan omfatte positiv særbehandling, stimulerings tiltak og andre tiltak», og videre: «(...) ansette mennesker med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor».

Norge er nylig blitt sterkt kritisert av CRPD-komiteen i FN for ikke å sikre likestilling av funksjonshemmede i arbeidslivet. Derfor anbefales Norge å gjøre en tydeligere innsats for å oppnå et likestilt arbeidsmarked. Disse medlemmer ber regjeringen ta hensyn til kritikken.

Disse medlemmer mener det bør bli like naturlig på enhver arbeidsplass at det er et mangfold som i samfunnet for øvrig. Da kvinnene kom inn i arbeidslivet var det et likestillingsperspektiv, og gjennom lov, forskrift og andre rammebetingelser var vi som samfunn villig til å bruke kraftige virkemidler for å oppnå likestilling. Skal personer med nedsatt funksjonsevne oppnå likestilling i arbeidslivet, er det nødvendig at samfunnet på samme måten som da kvinner fikk sin naturlige plass i arbeidslivet, nå bruker nødvendige, kraftige virkemidler for å oppnå slik likestilling.

Dette er noe langt mer enn dugnad. Arbeidsavklaringspenger med tett oppfølging fra Nav lokalt til arbeid er ett virkemiddel. Disse medlemmer mener at vi ikke skal redusere retten til velferdsytelser for å oppnå økt sysselsetting blant mottakere av livsoppholdsytelser. Det som trengs er at vi nå må legge vekten på reguleringsbestemmelser og virkemidler for å få flere arbeidsplasser for personer med redusert arbeidsevne. Dette er helt avgjørende for et rikt og mangfoldig arbeidsliv. Fokuset fremover må være hvordan vi kan sørge for at ingen holdes ute fra et arbeidsliv som de selv ønsker å være en del av.

Dette arbeidslivet må gis nye virkemidler, slik at det blir langt flere arbeidsplasser for personer med redusert arbeidsevne. Uten flere arbeidsplasser for personer med redusert arbeidsevne, vil vi aldri lykkes. Det må skapes etterspørsel som fører til et likestilt arbeidsliv.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen instruere Nav til å gjennomgå alle sakene hvor personer har mistet retten til AAP som følge av redusert varighet eller som følge av innstramminger i unntaksbestemmelsene, slik at AAP-ytelsen videreføres for å unngå at disse personene blir avhengige av sosialhjelp.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som gir en etterspørsel i arbeidslivet som fører til reell likestilling for folk med redusert arbeidsevne.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å innføre en aktivitetsrett for personer som har behov for tiltak og oppfølging fra Nav. Retten skal sikre at den enkelte blir fulgt opp regelmessig med tiltak som er individuelt vurdert for den enkelte. Navs plikt til oppfølging må styrkes.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen og reversering av innstramminger i folketrygdloven § 11-5, der andre hensyn enn sykdom ble tonet ned.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen raskt gjennomgå konsekvensene av innstramminger i arbeidsavklaringspenger og komme tilbake til Stortinget med en helhetlig redegjørelse om dette. Gjennomgangen skal blant annet gi svar på hvor mange som på grunn av omleggingen er skjøvet over på sosialhjelp eller har falt utenfor systemet uten kommunal eller statlig inntektssikring.

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 4

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

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Nav og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger.

Forslag 6

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

Forslag 7

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

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag til lovendring der stønadperioden for arbeidsavklaringspenger settes til inntil fire år, og der det defineres kriterier for reell mulighet for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over fire år. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart, eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser. Denne myndigheten må ligge hos det lokale Nav-kontor.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til konkrete fattigdomsforebyggende strakstiltak som kan settes inn for de som har opplevd og de som nå opplever inntektsbortfall på grunn av innstramminger i AAP.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen instruere Nav til å gjennomgå alle sakene hvor personer har mistet retten til AAP som følge av redusert varighet eller som følge av innstramminger i unntaksbestemmelsene, slik at AAP-ytelsen videreføres for å unngå at disse personene blir avhengige av sosialhjelp.

Forslag fra Senterpartiet:*Forslag 11*

Stortinget ber regjeringen definere kriterier for forlengelse for de som har behov for ytelsen ut over tre år. Endringsforslaget må gi rom for skjønnsmessige vurderinger av den enkeltes behov for forlengelse av stønadperioden. Forlengelse skal blant annet kunne innvilges når mottakeren ikke er ferdig avklart, eller Nav og offentlig helsevesen ikke har oppfylt sine forpliktelser. Myndighet for vedtak og ev. forlengelse av AAP-perioden må ligge hos det lokale Nav-kontor.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag som gir en etterspørsel i arbeidslivet som fører til reell likestilling for folk med redusert arbeidsevne.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Høyre, Framskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

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

vedtak:

I

Dokument 8:80 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Arne Nævra, Karin Andersen, Sheida Sangtarash, Freddy André Øvstegård, Torgeir Knag Fylkesnes og Audun Lysbakken om trygghet, verdighet og skikkelig hjelp for folk som trenger arbeidsavklaringspenger – vedtas ikke.

II

Dokument 8:85 S (2018–2019) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Eigil Knutsen og Lise Christoffersen om behovet for nye unntaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd) – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 7. mai 2019

Erlend Wiborg

leder

Heidi Nordby Lunde

ordfører

VEDLEGG 1**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 22. mars 2019****Representantforslag 80 S (2018-2019) fra stortingsrepresentantene Solfrid Lerbrekk, Arne Nævra, Karin Andersen, Sheida Sangtarash, Freddy André Øvstegård, Torgeir Knag Fylkesnes og Audun Lysbakken i dokument 8:80 S (2018-2019).**

I dokument 8:80 S (2018-2019) blir det foreslått å øke maksimal stønadperiode for arbeidsavklaringspenger fra tre til fire år og utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd. Det blir videre foreslått konkrete fattigdomsforebyggende strakstiltak for de som får avslag på videre forlengelse av perioden med arbeidsavklaringspenger og mister ytelsen. Det foreslås også å innføre en aktivitetsrett for personer som har behov for tiltak og oppfølging fra Nav. Videre blir det foreslått å reversere innstrammingene i folketrygdloven § 11-5, og fjerne den innførte karenstiden i AAP-ordningen. Til slutt blir det foreslått at konsekvensene av innstrammingene gjennomgås raskt, og at en kommer tilbake til Stortinget med en helhetlig redegjørelse.

Forslagsstillerne ønsker å øke maksimal stønadperiode for arbeidsavklaringspenger fra tre til fire år og utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd. Hovedbildet etter at ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, var at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger (AAP) ikke ble redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Erfaringene med det tidligere regelverket for arbeidsavklaringspenger viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet på fire år ble brukt ofte, til tross for at det i Ot.prp. nr 4 (2008-2009) ble lagt til grunn at denne kun skulle brukes unntaksvis ved at det ble påpekt at "*det i særlige tilfeller må være mulig med en begrenset forlengelse av vedtaksperioden*".

Videre var det et potensiale for bedre og mer målrettede stønadsløp gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling, jf. Prop. 74 L (2016-2017). Fireårsperioden ble ikke brukt godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde 19 prosent mottatt ytelsen lenger enn fire år. I Prop. 74 L (2016-2017) ble det vist til at "praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger er for liberal". Det kan ha bidratt til at mange ble gående lenge på arbeidsavkla-

ringspenger uten oppfølging og avklaring. Det er ikke bra, verken for den enkelte eller for samfunnet.

Det var derfor et behov for å klargjøre i regelverket hvem som skal få unntak, og å regulere hvor lenge det kan gis unntak fra hovedregelen om maksimal varighet. Det var også bakgrunnen for å kutte ned maksimal varighet til tre år. Jeg mener videre det er viktig at det er en klar grense for hvor lenge det er mulig å motta en midlertidig inntektssikring, som arbeidsavklaringspenger skal være.

Forslagsstillerne viser til at innstrammingene rammer brukere som bl.a har ventetid på behandling og personer som deltar i opplæringstiltak. Arbeidsavklaringspengene kan forlenges utover tre år i tilfeller der medlemmet har vært under langvarig medisinsk utredning før han eller hun har kunnet begynne med behandling eller arbeidsrettet tiltak. Et eksempel kan være at mottaker har vært under utredning ett til to år. At utredningen har tatt lang tid kan også skyldes forhold i helsevesenet, som for eksempel lange ventetider hos lege eller på sykehus. Vilåret om at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsakene til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart tidligere må være oppfylt i disse tilfellene. Ventetid på behandling gir ikke rett til forlengelse av arbeidsavklaringspenger. Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten er ikke et selvstendig kriterium for forlengelse, og det var det ikke før regelverksendringen i 2018 heller.

Stønadperioden kan også forlenges for mottakere som deltar på opplæringstiltak, jf. § 11-12 tredje ledd. For unntaket fra bestemmelsen om maksimal varighet for deltakere på opplæringstiltak er det tilstrekkelig at et opplæringstiltak er påbegynt. Begrunnelsen for dette unntaket er nettopp å motvirke avbrudd i gjennomføringen.

De nye unntaksreglene krever en grundigere vurdering enn tidligere, og har medført at saksbehandlingen tar lenger tid. Alle som ved inngangen til 2018 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år eller mer, skulle i løpet av året få vurdert om de har rett til å få forlenget perioden. Det gjaldt omtrent 21 000 personer. Arbeids- og velferdsetaten har i en del saker ikke avklart den videre retten til arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser før vedtaket om arbeidsavklaringspenger har løpt ut. Dette er svært uheldig, noe både jeg og direktoratet selv har gitt tydelig uttrykk for. Dette er en ekstraordinær situasjon som etaten rydder opp i. Arbeids- og velferdsetaten har satt inn ekstra ressurser for å løse si-

tuasjonen så raskt som mulig, slik at brukerne får tettere oppfølging og raskere avklaring.

Jeg ønsker ikke å foreslå endringer i varighetsbestemmelsene nå. De nye unntaksreglene har kun virket i vel ett år. Med hensyn til reduksjonen i maksimal varighet fra fire til tre år gjelder dette kun for nye tilfeller, og får først virkning fra 2021.

Det framgår ikke hvilke strakstiltak forslagstillerne mener det er behov for for de som får avslag på forlengelse av perioden med arbeidsavklaringspenger og mister rett til ytelsen. NAV-loven § 14 a gir alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til en arbeidsevnevurdering. Dette gjelder uavhengig av om man mottar ytelse og uavhengig av hvilken ytelse man eventuelt mottar. Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste sikkerhetsnett for alle som ikke har tilstrekkelige midler til å dekke sine levekostnader gjennom arbeid, egne midler eller gjennom andre økonomiske rettigheter. Sikkerhetsnettet skal altså fange opp dem som trenger det og er i vanskelige livssituasjoner. NAV-kontoret skal gjøre individuelle vurderinger av behovet for hjelp og stønaden skal sikre mottakerne et forsvarlig livsopphold.

Forslagsstillerne ønsker å innføre en aktivitetsrett for personer som har behov for tiltak og oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Mottakere av arbeidsavklaringspenger har rett på å få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det ble fra 1.1.2018 gjort flere endringer som skal legge til rette for bedre oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen er etter regelendringene i større grad tilpasset mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov og knyttet til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Mottaker skal nå alltid følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Regelen om at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt er i tillegg videreført. Jeg ser ikke behovet for å lovfeste en rett til aktivitet når mottakerne har en lovfestet rett til oppfølging. Oppfølgingen er førende for de aktiviteter som inngår i aktivitetsplanen som mottaker kan påvirke innholdet av.

Det blir videre foreslått å reversere endringene i § 11-5 og fjerne den innførte karenperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger som har gått ut maksimal stønadperiode. I § 11-5 andre ledd ble "interesser og ønsker" fjernet fra listen av momenter i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. I Prop. 74 L (2016-2017) ble det vist til at disse momentene kommer inn i to vurderinger i forbindelse med behandling av arbeidsavklaringspenger. Det første tilfellet er i vurderingen av nedsatt arbeidsevne, som gjelder inngangen til ordningen. "Interesser og ønsker" er tatt ut for å spisse vurderingen av

nedsatt arbeidsevne mer mot de helserelaterte årsakene. Dette er også gjort for å lette saksbehandlingen, samt for å gjøre det enklere for medlemmet å forstå hvilke elementer det er relevant å legge vekt på i vurderingen av nedsatt arbeidsevne. Det andre tilfellet er i forbindelse med oppfølgingsarbeidet hjemlet i NAV-loven § 14a. I oppfølgingsarbeidet mener jeg at det er viktig å vektlegge interesser og ønsker. I vurderingen av hvilken arbeidsrettet bistand som skal gis er motivasjon avgjørende for å oppnå overgang til arbeid. Det har ikke skjedd noen endringer i regelverket her.

Før regelverksendringene var det mulig å søke om en ny periode med arbeidsavklaringspenger umiddelbart etter at den forrige perioden var fullført. Det var altså ingen karenperiode i regelverket før 1. januar 2018. For å understreke at AAP er en midlertidig ytelse ble det innført en karenperiode på 12 måneder før det er mulig å søke AAP på nytt etter maksimal stønadperiode. Ved alvorlig sykdom eller skade gjelder ikke karenperioden på 52 uker. Det påpekes i Prop. 74 L (2016–2017) at unntaket fra karenperiode forutsettes bare å omfatte personer med alvorlig sykdom, som visse kreftsykdommer eller alvorlige skader. Muskel- og skjelettlidelser, lettere psykiske lidelser og ruslidelser er eksempler på sykdommer som ikke vil gi grunnlag for unntak.

Jeg har tro på at de justeringene som er gjort i regelverket for arbeidsavklaringspenger vil føre til raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. Jeg forsikrer forslagsstillerne at vi følger nøye de endringene som ble innført for et drøyt år siden og virkningene av disse. Det er for tidlig å si noe om effektene av regelverksendringene – også om det skulle være utilsiktede konsekvenser av regelverksendringene. Jeg har derfor ikke nå noen planer om å foreslå endringer i regelverket. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sitt tildelingsbrev fått i oppdrag å igangsette evalueringer av endringene i ordningen.

Jeg kan også orientere om at departementet har igangsatt dialog med KS der målet er å kartlegge i hvilken grad endringene i regelverket for arbeidsavklaringspenger har betydning for kommunenes utgifter til økonomisk stønad, jf. omtale i Prop. 74 L (2016-2017). Bestemmelsen om maksimal varighet på tre år vil en først se full effekt av for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger fra 2021. Foreløpige tall for utviklingen i mottakere av økonomisk sosialhjelp i 2018 ble publisert 15. mars viste en relativt liten økning i antall sosialhjelpsmottakere i 2018, men veksten var ikke større enn den har vært de siste par årene før det. Endelige tall for utviklingen i økonomisk sosialhjelp i 2018 foreligger i juni 2019. Stortinget vil bli orientert på egnet måte når konsekvensene er kartlagt.

VEDLEGG 2**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet v/statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 22. mars 2019****Representantforslag 85 S (2018-2019) fra stortingsrepresentantene Hadia Tajik, Arild Grande, Eigil Knutsen og Lise Christoffersen om behovet for nye unntaksbestemmelser og vedtaksrutiner når det gjelder varighetsbegrensningen i arbeidsavklaringsperioden (folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd) i dokument 8:85 S (2018-2019).**

I dokument 8:85 S (2018-2019) blir det foreslått å utvide muligheten for bruk av unntaksbestemmelsene i folketrygdloven § 11-12 annet og tredje ledd, samt å sikre mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til forlengelse dersom Arbeids- og velferdsetaten og/eller helsevesenet ikke har klart å avklare brukeren innen utgangen av perioden man kan motta arbeidsavklaringspenger. Det foreslås også å innføre økte krav til Arbeids- og velferdsetaten i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Til slutt blir det foreslått at beslutninger om midlertidige ytelser skal tas i førstelinja. Det antas at representantene med dette mener NAV-kontoret.

Forslag 1 og 2 omhandler utvidelse av unntaksbestemmelsene fra maksimal varighet. Da ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, var målet tidligere og bedre oppfølging, og at flere skulle raskere tilbake til arbeidslivet. Hovedbildet etter at ordningen med arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, var at samlet varighet med arbeidsavklaringspenger (AAP) ikke ble redusert sammenliknet med de tre tidligere ytelsene (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Erfaringene med det tidligere regelverket for arbeidsavklaringspenger viste at bestemmelsen om unntak fra maksimal varighet på fire år ble brukt ofte, til tross for at det i Ot.prp. nr 4 (2008-2009) ble lagt til grunn at denne kun skulle brukes unntaksvis ved at det ble påpekt at "*det i særhlige tilfeller må være mulig med en begrenset forlengelse av vedtaksperioden*".

Videre var det et potensiale for bedre og mer målrettede stønadslop gjennom tidligere igangsetting av arbeidsrettet aktivitet og mer samtidighet i gjennomføring av arbeidsrettet aktivitet og medisinsk behandling, jf. Prop. 74 L (2016-2017). Fireårsperioden ble ikke brukt godt nok. Av de som hadde rett til arbeidsavklaringspenger i desember 2016, hadde 19 prosent mottatt ytelsen lenger enn fire år. I Prop. 74 L (2016-2017) ble det vist til at "praksis kan tyde på at adgangen til å innvilge unntak fra bestemmelsen om maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger er for liberal". Det kan ha bidratt til at mange ble gående lenge på arbeidsavkla-

ringspenger uten oppfølging og avklaring. Det er ikke bra, verken for den enkelte eller for samfunnet.

Det var derfor et behov for å klargjøre i regelverket hvem som skal få unntak, og å regulere hvor lenge det kan gis unntak fra hovedregelen om maksimal varighet. Det var også bakgrunnen for å kutte ned maksimal varighet til tre år. Jeg mener videre det er viktig at det er en klar grense for hvor lenge det er mulig å motta en midlertidig inntektssikring, som arbeidsavklaringspenger skal være.

Det er regulert i § 11-12 når stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger kan forlenges.

Arbeidsavklaringspengene kan forlenges utover tre år i tilfeller der medlemmet har vært under langvarig medisinsk utredning før han eller hun har kunnet begynne med behandling eller arbeidsrettet tiltak. Et eksempel kan være at mottaker har vært under utredning ett til to år. At utredningen har tatt lang tid kan også skyldes forhold i helsevesenet, som for eksempel lange ventetider hos lege eller på sykehus. Vilåret om at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsakene til at medlemmets arbeidsevne ikke er avklart tidligere må være oppfylt i disse tilfellene. Ventetid på behandling gir ikke rett til forlengelse av arbeidsavklaringspenger. Manglende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten er ikke et selvstendig kriterium for forlengelse, og det var det ikke før regelverksendringen i 2018 heller.

Stønadsperioden kan også forlenges for mottakere som deltar på opplæringstiltak, jf. § 11-12 tredje ledd. For unntaket fra bestemmelsen om maksimal varighet for deltakere på opplæringstiltak er det tilstrekkelig at et opplæringstiltak er påbegynt. Begrunnelsen for dette unntaket er nettopp å motvirke avbrudd i gjennomføringen.

De nye unntaksreglene krever en grundigere vurdering enn tidligere, og har medført at saksbehandlingen tar lenger tid. Alle som ved inngangen til 2018 hadde mottatt arbeidsavklaringspenger i fire år eller mer, skulle i løpet av året få vurdert om de har rett til å få forlenget perioden. Det gjaldt omtrent 21 000 personer. Arbeids- og velferdsetaten har i en del saker ikke avklart den videre retten til arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser før vedtaket om arbeidsavklaringspenger har løpt ut. Dette er svært uheldig, noe både jeg og direktoratet selv har gitt tydelig uttrykk for. Dette er en ekstraordinær situasjon som etaten rydder opp i. Arbeids- og velferdsetaten har satt inn ekstra ressurser for å løse situasjonen så raskt som mulig, slik at brukerne får tettere oppfølging og raskere avklaring.

Jeg ønsker ikke å foreslå endringer i varighetsbestemmelsene nå. De nye unntaksreglene har kun virket i vel ett år. Med hensyn til reduksjonen i maksimal varighet fra fire til tre år gjelder dette kun for nye tilfeller, og får først virkning fra 2021.

Det betyr at det foreløpig ikke er noen som er berørt av reduksjonen i varighetsbestemmelsen. Jeg har tro på at de justeringene som er gjort i regelverket for arbeidsavklaringspenger vil føre til raskere avklaringer og økt overgang til arbeid. Jeg forsikrer forslagsstillerne at vi følger nøye de endringene som ble innført for et drøyt år siden og virkningene av disse. Det er for tidlig å si noe om effektene av regelverksendringene – også om det skulle være utilsiktede konsekvenser av regelverksendringene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i sitt tildelingsbrev fått i oppdrag å igangsette evalueringer av endringene i ordningen.

Forslagsstillerne vil innføre økte krav til Arbeids- og velferdsetaten i form av en plikt for etaten til tett oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er lovfestet at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det ble fra 1.1.2018 gjort flere endringer som skal legge til rette for bedre og tettere oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger. Oppfølgingen er etter regelemdringene i større grad tilpasset mottakerens bistands- og oppfølgingsbehov og knyttet til naturlige stoppunkter i stønadsløpet. Det skal avtales individuelle oppfølgingstidspunkter både ved innvilgelsen av arbeidsavklaringspenger og underveis i stønadsløpet. Mottaker skal nå følges opp etter at behandlingen eller det arbeidsrettede tiltaket er gjennomført. Regelen om at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt er i tillegg videreført. Jeg ser ikke behovet for å lovfeste en oppfølgingsplikt for Arbeids- og velferdsetaten når mottaker allerede har en lovfestet rett til oppfølging, i tillegg til at dette er styrket i den nye ordningen. Oppfølgingen er førende for de aktiviteter som inngår i aktivitetsplanen som mottaker kan påvirke innholdet av.

I forslaget omtales Arbeids- og velferdsetatens omarbeiding av rundskrivet for arbeidsavklaringspenger i juni 2016. Omarbeidelsen av rundskrivet bidro til en mer presis og konkret beskrivelse av hvordan man skulle forholde seg til vurderingene av rett til arbeidsavklaringspenger utover ordinær stønadperiode. Direktoratet har opplyst meg om at denne justeringen av rundskrivet ikke innebar noen innskjerping, men en presisering av gjeldende rett på det tidspunktet, blant annet for å unngå forskjellsbehandling i saksbehandling. For ytterligere informasjon viser jeg til interpellasjon i Stortinget 12. februar 2019 og mitt svar på spørsmål nr. 981/2019 fra stortingsrepresentant Solfrid Lerbrekk.

Forslagsstillerne vil at beslutninger om midlertidige ytelser skal tas i førstelinja (NAV-kontoret). I bakgrunnen for forslaget har representantene vist til begrunnel-

sen for NAV-reformen og hvilke premisser Stortinget la til grunn for vedtaket om å gjennomføre NAV-reformen. NAV-reformen var både en organisatorisk reform og en innholdsreform. I St.prp.nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* ble forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning fremmet og i St. meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og organisering* ble det lagt fram en samlet strategi for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som hadde falt ut eller var i ferd med å falle ut av arbeidslivet.

Jeg har merket meg at regjeringen Stoltenberg II en rekke ganger orienterte Stortinget om arbeidsdelingen internt i Arbeids- og velferdsetaten blant annet gjennom budsjettproposisjoner, St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse for situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*, i oppfølging av Dokument nr. 1 Tillegg 2 (2009-2010) og ved behandling av Dok. 8: 111S (2012-2013). Jeg kan ikke se at noen av disse dokumentene understøtter at arbeidsdelingen mellom førstelinjen og forvaltningsenhetene i Arbeids- og velferdsetaten ikke er i tråd med Stortingets premisser.

Både for organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen og utvikling av virkemidlene gjensto mye konkretisering etter Stortingets behandling av de første vedtakene. Status for dette ble sist gang oppsummert i Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. Her presenterte også regjeringen sin strategi for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen, og som Stortinget i all hovedsak ga sin tilslutning til. Dette er rammene som Stortinget nå har lagt til grunn for å videreutvikle forvaltningen slik at den i økt grad skal understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd.

Jeg følger imidlertid Navs arbeids- og arbeidsdeling tett, herunder for å sikre meg at organiseringen av etaten følger de overordnede rammer som er gitt av Stortinget gjennom Meld. St. 33 (2015-2016).