

ARBEIDSAVKLARINGSPENGER – MOTTAKERE OVERFØRT FRA TIDLIGERE ORDNINGER

Av: Sigrid Lande

Sammendrag

1. mars i år var det fire år siden velferdsordningen og trygdeytelsen arbeidsavklaringspenger ble innført. Rundt 160 000 mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble i 2010 overført til den nye ordningen. En stor del av disse mottakerne lå an til å nå maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger ved utløpet av februar i år, ettersom ytelsen som hovedregel kan mottas i inntil fire år.

I løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger skal den enkelte vurderes for og avklares mot arbeid, uførepensjon eller kombinasjoner av dette. Perioden med arbeidsavklaring kan unntaksvis forlenges utover fire år. Ytelsen kan også forlenges i påvente av at NAV behandler søknad om uførepensjon, eller i en periode mens personen søker arbeid.

I denne artikkelen gjennomgås hva som har skjedd med de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Vi viser at 40 prosent hadde fått innvilget uførepensjon fire år senere. 31 prosent var registrert i jobb, men bare halvparten av disse så ut til å være helt selvforsørget gjennom arbeid. Forskjellene er imidlertid svært store mellom ulike grupper. De som var overført til arbeidsavklaringspenger fra attføringspenger hadde en klart høyere andel selvforsørget enn de som var overført fra tidsbegrenset uførestønad.

En snau tredjedel hadde fortsatt arbeidsavklaringspenger fire år etter at de ble overført til ordningen. Noen hadde hatt midlertidige avbrudd i stønadsperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. Andre hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, i påvente av behandling av uføresøknad eller de har fått forlenget selve arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen. Sistnevnte gruppe omfattet 27 000 personer. Dette tilsvarer en sjettedel av de som ble overført til ordningen fire år tidligere.

Innledning

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1.mars 2010, og overtok da for de tre trygdeordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mottakerne av disse tre ytelsene ble overført til den nye ordningen. I alt gjaldt dette litt over 160 000 personer.

Arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel mottas i inntil fire år, og for dem som ble overført fra tidligere ordninger ble fireårsperioden regnet fra 1.mars 2010. Mange mottakere lå derfor an til å nå maksimaltid etter fireårsregelen ved månedsskiftet februar/mars 2014.

I løpet av perioden med arbeidsavklaringspenger skal den enkelte vurderes for og avklares mot arbeid, uførepensjon eller kombinasjoner av dette. Forvaltningsmessig har det vært en utfordring for NAV at så mange har nærmet seg fireårsgrensen til samme tidspunkt. Det ble derfor fram mot dette tidspunktet satt inn store ressurser for å sikre at ingen mistet ytelsen uten å ha fått all nødvendig bistand for å komme i arbeid, samt fått avklart eventuelle videre oppfølgingsbehov og stønadsrettigheter.

At mange har nærmet seg ordinær maksimaltid på arbeidsavklaringspenger har hatt både politisk og allmenn interesse. Aktuelle spørsmål har vært om dette ville medføre en sterk økning i antallet nye uførepensjonister, og om mange ville bli stående uten penger og eventuelt måtte søke sosialhjelp.

Mindre oppmerksomhet har det vært rundt den muligheten som lovverket gir for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden utover fire år i «særlige tilfeller». Hvor mange som får videreført arbeidsavklaringspengene etter denne unntakshjemmelen er imidlertid relevant i en diskusjon om hvordan trygdeordningene fungerer. En svært omfattende bruk av unntakshjemmelen vil ikke være i tråd med det som var hensikten med arbeidsavklaringsordningen. Samtidig synes det klart at en for streng praktisering av fireårsgrensen kan medføre uønsket overgang til uførepensjon.

Formålet med denne artikkelen er å gi en oversikt over hva som har skjedd med de som i 2010 ble

overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Hvilke resultater fikk den innsatsen som ble lagt ned for å avklare situasjonen til disse mottakerne? Hvor mange har fått videreført arbeidsavklaringspengene etter unntak fra fireårsregelen, hvor mange er kommet i arbeid og hvor mange har søkt eller fått innvilget uførepensjon?

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger skal sikre deg inntekt i perioder du på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV.

Hvem kan få arbeidsavklaringspenger?

Det er et vilkår at du har fått arbeidsevnen din nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Det sentrale er ikke hvor mye helsen din i seg selv er svekket, men i hvilken grad det påvirker mulighetene dine til å være i inntektsgivende arbeid.

Du kan få arbeidsavklaringspenger mens du er

- under aktiv behandling
- under gjennomføring av arbeidsrettede tiltak
- under arbeidsutprøving (opptrapping etter sykdom)
- under oppfølging fra NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt

Du kan også få arbeidsavklaringspenger

- under utarbeidelse av aktivitetsplan
- mens du venter på aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak
- i inntil tre måneder mens du søker arbeid etter gjennomført tiltak eller behandling
- i inntil åtte måneder mens uføresøknaden din blir vurdert
- i inntil seks måneder hvis du på grunn av sykdom blir arbeidsufør på nytt, uten å ha opparbeidet deg ny rett til sykepenger
- hvis du som student har behov for aktiv behandling for å gjenoppta studier og du ikke har rett til stipend under sykdom fra Lånekassen

Du må

- bo og oppholde deg i Norge
- være mellom 18 og 67 år

De som ble overført fra tidligere ordninger

Det var i alt 162 300 personer som i løpet av 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra de tre tidligere ordningene. Hovedtyngden (158 100) ble overført 1.mars 2010, mens en mindre gruppe (4 200) ble overført i løpet av påfølgende måneder. Sistnevnte var personer som fikk vedtak om rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad etter 1.mars 2010, men med virkningstidspunkt fra før 1.mars. Disse tilfellene ble i samme saksbehandlingsprosess konvertert til arbeidsavklaringspenger. I alt 58 200 personer ble overført fra attføringspenger, mens 54 000 ble overført fra rehabiliteringspenger og 50 100 fra tidsbegrenset uførestønad.

Tallene som brukes i denne artikkelen er avgrenset etter personer som var registrert som såkalte *overgangstilfeller* på arbeidsavklaringspenger i løpet av 2010. Dette fordi alle de som ble overført fra tidligere ordninger, i en kortere eller lengre periode mottok arbeidsavklaringspengene etter overgangsregler. Regelverket for arbeidsavklaringspenger var noe forskjellig fra det som gjaldt for de tre tidligere ordningene, og overgangsregler ble innført for å sikre at alle i en overgangsperiode fikk videreført ytelsesnivået og rettighetene som de hadde hatt i den ordningen de kom fra.

Gjennomgang av overgangstilfeller høsten 2011

Overgangsvedtakene til de som ble overført fra tidligere ordninger løp ut til ulik tid, gitt det som på vedtakstidspunktet var lagt til grunn om den enkeltes situasjon med hensyn til sykdom, forventet tid for bedring samt deltakelse i arbeidsrettede aktiviteter. Noen forskjeller var det også avhengig av hvilken ytelse personen var overført fra. De som ble overført fra rehabiliteringspenger hadde de korteste vedtaksperiodene, mens vedtakene til de som kom fra attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad i gjennomsnitt varte noe lenger. Etter hvert som overgangsvedtakene løp ut, fikk de fleste vedtak om arbeidsavklaringspenger etter ordinære stønadsvilkår. Andre gikk over i jobb eller ble vurdert å fylle vilkårene for uførepensjon.

Avklaring og behandling av disse sakene inngikk i det løpende arbeidet ved NAV-kontor og forvaltningsenheter i etaten. Høsten 2011 skilte seg likevel ut fordi det var særlig mange overgangsvedtak blant tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad som ville løpe ut i desember dette året. I disse sakene var det ofte aktuelt å vurdere overgang til uførepensjon. Gjennomgangen av sakene medførte at mange ble vurdert å ha varig nedsatt arbeidsevne, noe som igjen medførte særlig mange nye uførepensjonister i 4.kvartal 2011 og 1.kvartal 2012.

De siste overgangsvedtakene på arbeidsavklaringspenger løp ut i desember 2012, og etter dette har alle mottakere av ytelsen hatt vedtak etter ordinære vilkår.

Fireårsgrensen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Vedtak om arbeidsavklaringspenger kan fattes for inntil ett år av gangen. Samlet sett skal arbeidsavklaringsperioden ikke overstige fire år. Det gis likevel mulighet for å gjøre unntak fra denne varighetsbegrensningen i særlige tilfeller.

At det ble satt en varighetsbegrensning for mottak av arbeidsavklaringspenger, var resultatet av en avveining der flere forhold var lagt til grunn. I Ot.prp. nr. 4 (2008–2009) gjøres det rede for vurderingene og avveiningene bak de ulike delene av lovforslaget om arbeidsavklaringspenger. Hovedanliggendet angående varighet var at perioden med arbeidsavklaringspenger ikke skulle være lenger enn det som var nødvendig for å få avklart muligheten for å komme tilbake i arbeid, eller om arbeidsevnen var varig nedsatt. En ytre varighetsramme for arbeidsavklaringsperioden ble ansett som hensiktsmessig, for å understreke at ytelsen er midlertidig, og for å stimulere til et sterkt fokus på målet om arbeid.

Når varighetsbegrensningen ble satt til *fire* år, hadde det bakgrunn både i gjennomsnittlig varighet av stønadsperiodene for de tre tidligere ordningene, samt det forhold at mange hadde stønadsløp der de var innom mer enn én av ordningene. Fastsettelsen av fireårsgrensen var også basert på en vekting av to

viktige hensyn: Ønsket om at stønadsperioden ikke skulle være lenger enn nødvendig, og faren for at personer skulle bli skjøvet over på stønadsordninger med mindre arbeidsrettet oppfølging mens det ennå var håp om å komme tilbake i jobb:

«En for lang ytre varighet vil kunne bidra til at personer går lenger enn strengt tatt nødvendig på midlertidige trygdeytelser. En for kort ytre varighet vil derimot kunne presse personer som kunne kommet tilbake til arbeid over på uførepensjon eller økonomisk sosialhjelp. Det er derfor viktig at varighetsbestemmelsen utformes slik at den avveier de ulike forholdene på en god måte. Departementet har veid disse hensynene mot hverandre og foreslår at den ytre varigheten settes til fire år.» Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4.

Selv om maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger ble satt til fire år, ble det åpnet for å gjøre unntak fra varighetsbegrensningen i «særlige tilfeller». Som eksempler på tilfeller der videreføring utover fire år kunne være nødvendig, nevnes *«personer som først etter en omfattende og langvarig medisinsk behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, eller personer som har en svært uavklart helsetilstand.»* Ot.prp. nr. 4 (2008–2009), kap.4.5.4.

Det er NAV-kontorene som gjør vurderingen av behovet for videreføring av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, mens selve vedtaket fattes av NAV Forvaltning. (Se lovhjemlene som regulerer fireårsregelen og unntaksmuligheten i egen faktaboks.) Bruker må ha en aktivitetsplan som beskriver målet om arbeid, og hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres for å nå målet. Loven angir ingen varighetsbegrensning på mottak av arbeidsavklaringspenger etter unntakshjemmel, men vedtak kan ikke gis utover det tidspunktet som aktivitetsplanen gjelder for.

Mottakere som nærmet seg maksimaltid: Utfordringer og tiltak

Hver måned siden mars 2010 har personer som ble overført fra tidligere ordninger gått ut av arbeidsavklaringsordningen til enten arbeid, uførepensjon eller annet. Noen har kommet inn igjen på ordningen

etter en periode uten arbeidsavklaringspenger. Slike midlertidige avbrudd skyldes gjerne institusjonsopphold, utenlandsopphold eller barnefødsler, men også at en har forsøkt seg i arbeid men ikke lykkes med det. Enkelte har ved retur til NAV fått innvilget en helt ny fireårsperiode med arbeidsavklaringspenger. Dette kan gis i tilfeller der personen har fått nedsatt arbeidsevne av andre sykdoms- / skadeårsaker enn det som var årsaken til forrige periode med arbeidsavklaringspenger.

For alle de 162 300 som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, ble fireårsperioden regnet fra 1.mars 2010, dvs. uavhengig av hvor lenge de hadde vært inne i den ordningen de kom fra eller mottatt helserelaterte ytelser tidligere. Høsten 2012, dvs. to og et halvt år inn i fireårsperioden, var halvparten fortsatt registrert med arbeidsavklaringspenger. Selv om mange ville komme til å forlate ordningen i løpet av kommende måneder, og selv om noen hadde fått en utsatt maksimaltid pga. tidligere midlertidige avbrudd, var det likevel klart at svært mange lå an til å nå fireårsgrensen til samme tidspunkt, dvs. ved utløpet av februar 2014. Det var også klart at en del av dem ikke hadde fått tilstrekkelig bistand fra NAV for å komme i arbeid, og at siste del av fireårsperioden måtte brukes aktivt for å sikre at ingen mistet ytelsen uten å ha fått avklart videre jobbmuligheter, oppfølgingsbehov og stønadsrettigheter.

Fra høsten 2012 ble det derfor igangsatt en målrettet og systematisk oppfølgingsinnsats overfor de som nå nærmet seg maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger. Det var NAV-kontorene som sto for dette arbeidet, men støttetiltak ble iverksatt fra direktorats- og fylkesnivå i NAV. Rutiner og retningslinjer for behandling av sakene ble presisert, og NAV-kontor (både statlig og kommunal side) og forvaltningseenheter ble tildelt ekstra ressurser. I tillegg ble det jevnlig lagt ut oppdaterte arbeidslister over den aktuelle brukergruppen.

Innsatsen for å få avklart situasjonen for de mange som nærmet seg maksimaltiden skjød fart gjennom 2013. Oppfølging og avklaring av disse brukerne ble tema i den løpende styringsdialogen mellom NAV-kontorene, fylkesnivået i NAV og Arbeids- og velferdsdirektora-

tet. Fra sommeren 2013 ble det også innført månedlig (og etter hvert ukentlig) rapportering til direktoratet fra fylkene om status i avklaringsarbeidet. NAV-kontorene rapporterte løpende til sitt fylkesnivå. Parallelt med dette ble fagsystemet Arena videreutviklet for å støtte den forvaltningsmessige siden av fireårsregelen og unntakshjemmelen. Dette ga i sin tur bedre styringsdata om målgruppen fra og med høsten 2013.

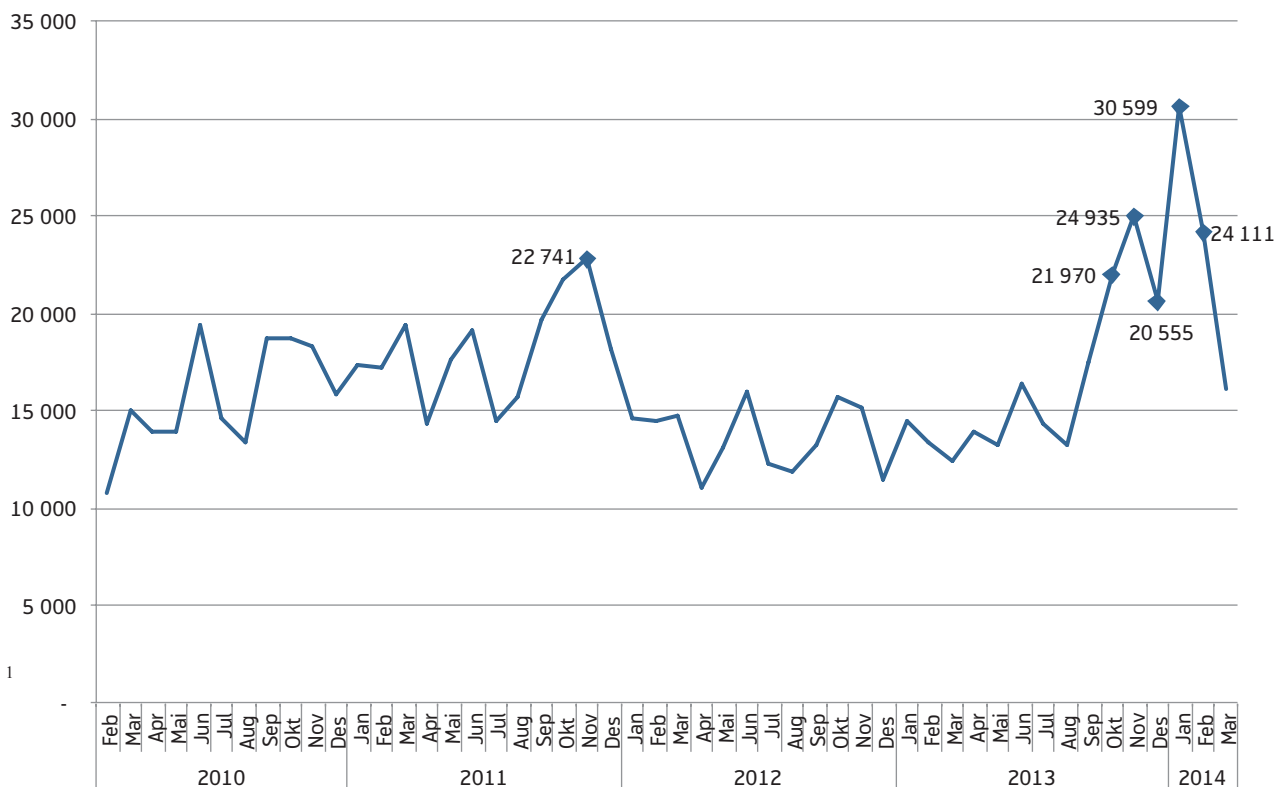
Status ved utgangen av september 2013 var at 60 500 personer fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger blant de som ble overført til ordningen i 2010. Blant disse hadde 10 000 hatt avbrudd i ytelsesperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. 3 300 var ikke lenger omfattet av fireårsregelen fordi de mottok ytelsen som ferdig avklart arbeidssøker, som sykepengeerstatning eller mens de ventet på at NAV behandlet uføresøknaden deres.

Antallet som lå an til å nå maksimaltiden etter fireårsregelen 28.februar 2014 var 48 600 personer¹. Denne gruppen fikk særskilt fokus i månedene fremover, og målsettingen var at alle disse sakene skulle gjennomgås og avklares senest innen utløpet av februar 2014.

Avklaringsarbeidet ved NAV-kontorene

Avklaring av situasjonen for de som nærmet seg maksimal stønadperiode på arbeidsavklaringspenger, gikk ut på det samme som i det ordinære oppfølgingsarbeidet rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidet innebærer og forutsetter en tett dialog med den enkelte bruker i tillegg til arbeidsgivere, tiltaksarrangører og helseapparat. Det vesentlige i arbeidet er å avklare hvilke muligheter den enkelte har for å komme i arbeid helt eller delvis, samt om det er aktuelt å søke om full eller gradert uførepensjon.

Figur 1. Månedlig antall gjennomførte arbeidsevnevurderinger i NAV



¹ Blant disse var også 1200 personer som ikke var registrert som overgangstilfeller på arbeidsavklaringspenger i 2010. Det ble vurdert at denne gruppen delvis måtte bestå av reelt nye mottakere av arbeidsavklaringspenger med vedtak gjeldende fra 1.mars 2010, og delvis av personer som egentlig var tidligere overgangstilfeller, men som av ulike grunner ikke var fanget opp i dataene så langt. Siden det var viktig at en ikke glapp i oppfølgingen av denne gruppen, ble de fra nå av inkludert i den månedlige produksjonen av arbeidslister og styringsstatistikk over personer som nærmet seg maksimaltid på arbeidsavklaringspenger, og som ellers kun besto av mottakere overført fra tidligere ordninger.

I tilfeller der mottakere av arbeidsavklaringspenger nærmer seg fire år i ordningen, og arbeidsevne og arbeidsmuligheter ennå ikke er klarlagt, aktualiseres spørsmålet om videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen. Denne vurderingen måtte derfor gjøres for mange av de mottakerne som høsten 2013 og vinteren 2014 nærmet seg maksimal stønadsperiode.

Vedtak om forlengelse av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel forutsetter at det er gjennomført en arbeidsevnevurdering. Tilsvarende forutsetter søknadsbehandling av uførepensjon at det i en arbeidsevnevurdering er dokumentert at arbeidsevnen er varig nedsatt og at tiltak for å komme tilbake i arbeid er forsøkt. Også for personer som avklares til arbeid, tilsier oppfølgingsmetodikken i NAV at avklaringsperioden avsluttes med en arbeidsevnevurdering.

I de fleste tilfeller innebar dermed arbeidet med de som nærmet seg maksimaltiden at det ble gjennomført en arbeidsevnevurdering. Antallet gjennomførte arbeidsevnevurderinger økte derfor sterkt høsten 2013 / vinteren 2014 (jfr. figur 1). Vi ser at det samlede omfanget av gjennomførte arbeidsevnevurderinger overstiger alle tidligere perioder siden arbeidsavklaringsordningen ble innført, også høsten 2011 under gjennomgangen av overgangstilfeller fra tidsbegrenset uførestønad. Fullført arbeidsevnevurdering markerer gjerne sluttpunktet for det avklaringsarbeidet som foregår i den enkelte sak ved NAV-kontoret. Grunnlaget for arbeidsevnevurderingene blir ofte lagt gjennom lengre tids arbeid, og prosessen fullføres straks den siste dokumentasjonen i saken, f.eks. legeerklæringer, er på plass.

Avklaring medførte overgang til arbeidsavklaringspenger under andre vedtakshjemler

Flere av de som nærmet seg maksimaltid på arbeidsavklaringspenger har etter hvert levert inn søknad om uførepensjon. I slike tilfeller blir det fattet vedtak om videreføring av arbeidsavklaringspengene i påvente av søknadsbehandlingen. I andre tilfeller blir det vurdert at bruker er klar for arbeid, men trenger en periode som arbeidssøker. I slike tilfeller blir det fattet vedtak om arbeidsavklaringspenger i en inntil

tre måneder lang arbeidssøkerperiode. Når det blir vurdert at bruker har behov for videreføring av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, fattes det vedtak om dette.

I mange tilfeller medfører altså avklaringsarbeidet at personer fortsetter med arbeidsavklaringspenger, men etter lovhjemler der det er andre varighetsbegrensninger enn fireårsregelen som gjelder (se nærmere om vilkårene for mottak av arbeidsavklaringspenger i egen faktaboks.). I andre tilfeller medfører avklaringsarbeidet eller saksbehandling ved forvaltningsenheten (vedtak om uførepensjon) at personer går helt ut av arbeidsavklaringsordningen.

Alt i alt medførte dermed oppfølgingen og avklaringen av de som nærmet seg maksimal stønadsperiode at omfanget av denne gruppen sank fra måned til måned. Mens det ved utgangen av september 2013 var 48 600 personer som lå an til å nå maksimaltiden etter fireårsregelen ved månedsskiftet februar/mars 2014, var antallet sunket til 39 300 ved utgangen av november og til 19 400 ved utgangen av januar 2014.

Arbeidet med å avklare situasjonen for de som fortsatt nærmet seg fireårsgrensen, holdt fram gjennom februar måned 2014, men i midten av måneden var det fortsatt noen tusen mottakere igjen der saken var uavklart. Dette kunne være tilfeller der NAV-kontoret ikke var kommet i mål med avklaringsarbeidet, eller der saken var avsluttet ved NAV-kontoret men manglet vedtak fra NAV Forvaltning. For å ivareta disse tilfellene var det i januar vedtatt en midlertidig forskrift som ga hjemmel til å maskinelt forlenge vedtakene i disse sakene frem til 30.juni 2014, slik at NAV fikk noe mer tid for å avklare eller ferdigstille saken. Forskriften var vedtatt på grunn av den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg maksimaltiden med arbeidsavklaringspenger til samme tidspunkt, og omfattet alle mottakere som ville nå maksimaltiden etter fireårsregelen i februar, mars eller april 2014, uavhengig av om de var overført fra tidligere ordninger eller ikke.

I alt 7 000 saker ble forlenget etter den midlertidige forskriften. Rundt to tredeler av disse hadde en beregnet maksimaltid ved utløpet av februar, mens de øvrige hadde maksimaltid i mars eller april.

Status ved utgangen av februar 2014 var at 51 000 av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fire år tidligere fortsatt hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger. Blant disse hadde 8 000 en utsatt maksimaltid pga. tidligere midlertidige avbrudd i stønadsperioden, mens 12 100 mottok ytelsen i påvente av saksbehandling av en uføresøknad, og 1 900 etter hjemmelen om arbeidsavklaringspenger i en arbeidssøkerperiode. 27 100 hadde fått vedtak om videreføring av arbeidsavklaringspengene etter unntak fra fireårsregelen. Blant disse hadde 22 700 vedtak etter den ordinære unntakshjemmelen, mens 4 400 hadde vedtak etter den midlertidige forskriften.² I noen tilfeller var det avtalt med bruker at pengene skulle stoppe ved måneds-skiftet februar/mars. Disse tilfellene ble ikke forlenget etter den midlertidige forskriften³. I alt gjaldt dette 1 600 personer.

At avklaringsarbeidet høsten 2013 og vinteren 2014 i stor grad medførte vedtak om arbeidsavklaringspenger etter vedtakshjemler der andre varighets-

begrensninger enn fireårsregelen gjelder, er vist i figur 2. For hver måned i denne perioden økte antallet som hadde fått vedtak om arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, under vurdering av uføresøknad, eller etter unntak fra fireårsregelen. Samtidig ble antallet som til enhver tid lå an til å nå maksimaltiden ved utløpet av februar 2014 redusert.

I løpet av 2013 var det fra kommunene (KS og Oslo kommune) uttrykt en sterk bekymring om at en stor del av de som nærmet seg fireårsgrensen med arbeidsavklaringspenger ville komme til å ha behov for økonomisk sosialhjelp når arbeidsavklaringspengene falt bort våren 2014. Fra sentrale politikere var det også en bekymring om at mange ville søke uførepensjon. I hvilken grad disse bekymringene har slått til, vurderes ikke i denne artikkelen. Det som imidlertid synes klart er at den forvaltningsmessige utfordringen i NAV ble håndtert. Alle de som høsten 2013 nærmet seg fireårsgrensen ved utløpet av februar 2014, ble i løpet av de siste månedene før dette tidspunktet avklart til enten arbeid, uførepensjon, uførepensjonssøknad eller videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel. En situasjon der mange mistet arbeidsavklaringspengene uten å være ferdig avklart ved NAV-kontoret ble unngått.

Noen forvaltningsmessige utfordringer er det likevel fortsatt. Forlengelser etter midlertidig forskrift har medført en ny liten opphoping av saker som må avklares innen utløpet av juni i år. Omfanget av

² Noen av de som hadde fått vedtakene sine forlenget etter midlertidig forskrift, hadde i mellomtiden fått et annet vedtak om arbeidsavklaringspenger, f.eks. et ordinært unntaksvedtak eller vedtak om arbeidsavklaringspenger under vurdering for uførepensjon. Personer som fikk forlenget vedtakene sine etter midlertidig forskrift og som ikke var overført fra tidligere ordninger er for øvrig ikke med i tallene.

³ Fylkene fikk anledning til å fjerne slike tilfeller fra listene over de som skulle forlenges etter den midlertidige forskriften.

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak

Varighetsbegrensningen på arbeidsavklaringspenger og muligheten for unntak fra denne, er regulert i Folketrygdlovens § 11-10, første ledd:

Ytelser etter dette kapitlet gis så lenge det er påkrevd for at medlemmet skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, jf. § 11-8, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

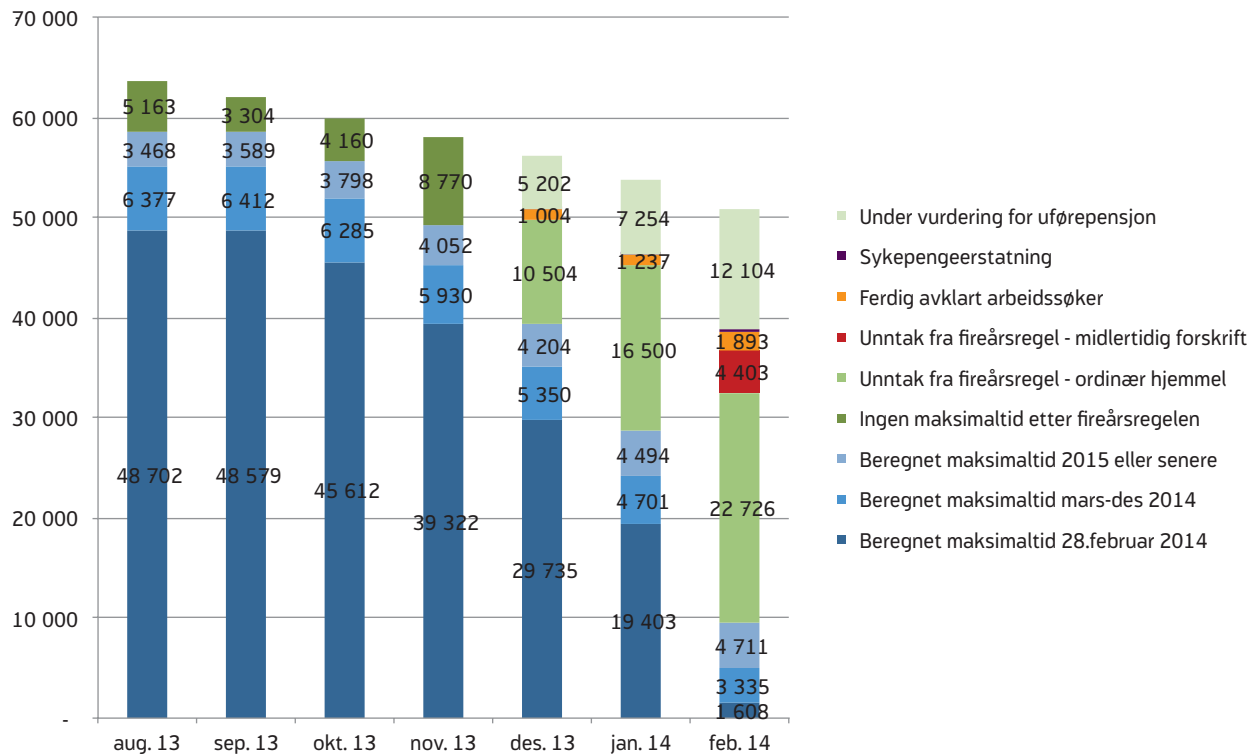
I § 11-10, tredje ledd, tillegges departementet myndighet til å forskrifts-regulere hvilke tilfeller stønadsperioden kan forlenges. Muligheten for unntak fra fireårsperioden er dermed ordinært regulert i Forskrift om arbeidsavklaringspenger, § 2a:

Dersom medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging,

behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, og medlemmet etter en ny arbeidsevnevurdering (jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a) fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, kan stønadsperioden forlenges utover fire år.

I forbindelse med den ekstraordinære situasjonen at mange nærmet seg utløpet av fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger til samme tid, vedtok Regjeringen i januar 2014 en *midlertidig* forskrift som ga hjemmel til å maskinelt forlenge vedtakene til 30.juni 2014 for de som gikk ut fireårsperioden med arbeidsavklaringspenger i løpet av februar, mars eller april 2014, og der NAV trengte noe mer tid til å avklare eller ferdigstille saken (Forskrift om en tidsbegrenset forlengelse av arbeidsavklaringspenger utover maksimal stønadsperiode på fire år).

Figur 2. Vedtakshjemmel og tidspunkt for utløp av maksimaltid etter fireårsregelen for personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som ved angitt måned fortsatt har vedtak om arbeidsavklaringspenger



* Fordelingen av mottakere uten maksimaltid etter fireårsregelen på de ulike vedtakshjemler dette gjelder, har vi data om kun f.o.m. desember 2013. For månedene august - november 2013 har vi altså kun samlede tall for disse, dvs. kategorien "Ingen maksimaltid etter fireårsregelen"

disse sakene er imidlertid ikke stort i forhold til antallet saker som månedlig ble avklart høsten 2013 / vinteren 2014.

Forlenget arbeidsavklaringsperiode ble nødvendig i hver sjette sak

I forhold til det antallet som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010, var det 14 prosent som fire år senere hadde fått vedtak om forlengelse av arbeidsavklaringsperioden etter ordinær unntakshjemmel, mens 3 prosent hadde fått videreføring etter midlertidig forskrift. I alt var det altså nødvendig med videreføring av arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel for 17 prosent, dvs. hver sjette av de som i 2010 ble overført fra tidligere ordninger.

Behovet for videreføring av ytelsen etter unntakshjemmel var klart lavere for de mottakerne som hadde bakgrunn i tidsbegrenset uførestønad. Dette har sammenheng med at disse oftere har hatt klare uføresaker. Mens i

alt 9 prosent av de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad endte opp med å få videreført pengene etter ordinær eller midlertidig unntakshjemmel, var andelen 20 prosent blant de tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger og attføringspenger (jfr. tabell 1).

Utviklingen i antallet gjenværende med arbeidsavklaringspenger

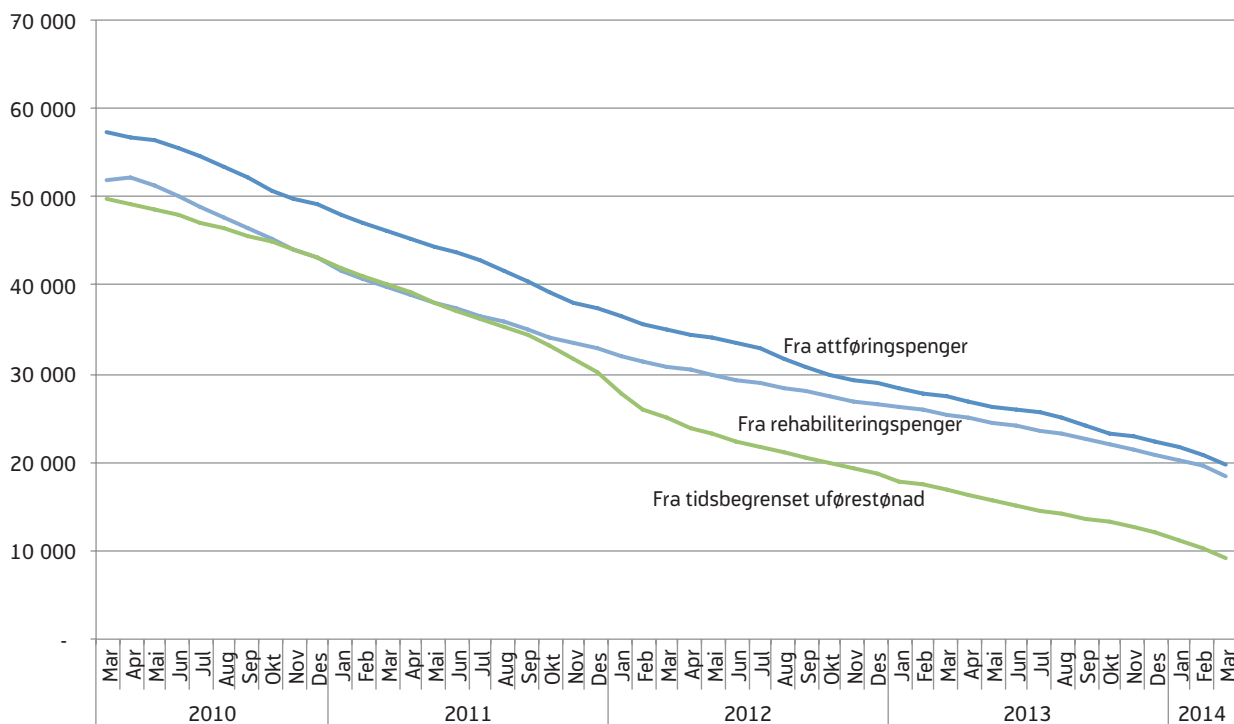
Den månedlige utviklingen fra mars 2010 til mars 2014 i antallet gjenværende på arbeidsavklaringsordningen blant de som ble overført fra tidligere ordninger, er vist i figur 3. Figuren viser utviklingen hver for seg for de som ble overført fra henholdsvis rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Tallene inkluderer til enhver tid både de som har vært løpende i ordningen, og de som har hatt midlertidige avbrudd og så kommet inn i ordningen igjen.

Vi ser at nedgangen i antallet gjenværende i ordningen har vært nokså jevn gjennom perioden. Et iøynefallen-

Tabell 1. Vedtakshjemmel og tidspunkt for utløp av maksimaltid etter fireårsregelen for personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som ved månedsskiftet februar/mars 2014 fortsatt hadde vedtak om arbeidsavklaringspenger

	Overført fra attføringspenger		Overført fra rehabili- teringspenger		Overført fra tids- begrenset uførestønad		I alt	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Beregnet maksimaltid 28.februar 2014	615	1 %	624	1 %	369	1 %	1608	1 %
Beregnet maksimaltid senere	3719	6 %	3104	6 %	1223	2 %	8046	5 %
Unntak fra fireårsregel – ordinær hjemmel	10118	17 %	8980	17 %	3628	7 %	22726	14 %
Unntak fra fireårsregel – midlertidig forskrift	1745	3 %	1765	3 %	893	2 %	4403	3 %
Ferdig avklart arbeidssøker	1067	2 %	693	1 %	133	0 %	1893	1 %
Sykepengeerstatning	22	0 %	29	0 %	15	0 %	66	0 %
Under vurdering for uførepensjon	3673	6 %	4364	8 %	4067	8 %	12104	7 %
I alt – fortsatt arbeidsavklaringspenger	20959	36 %	19559	36 %	10328	21 %	50846	31 %
Ikke lenger arbeidsavklaringspenger (ute av ordningen)	37216	64 %	34427	64 %	39820	79 %	111463	69 %
Personer overført fra tidligere ordninger i 2010, antall	58175	100 %	53986	100 %	50148	100 %	162309	100 %

Figur 3. Utviklingen i antallet personer som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger, og som fortsatt har vedtak om arbeidsavklaringspenger. Fordelt etter ytelse overført fra i 2010



Tabell 2. Fordeling på arbeidsdeltakelse og mottak av stønader fra NAV i februar 2014. Personer som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger

	Overført fra attføringspenger	Overført fra rehabi- liseringspenger	Overført fra tids- begrenset uførestønad	Total
Arbeid - ikke ytelser/oppfølging fra NAV	24 %	16 %	4 %	15 %
Uførepensjon	17 %	24 %	56 %	32 %
Arbeid og uførepensjon	4 %	7 %	15 %	8 %
Arbeidsavklaringspenger	31 %	29 %	16 %	26 %
Arbeid og arbeidsavklaringspenger	5 %	7 %	4 %	5 %
Død	1 %	1 %	1 %	1 %
Arbeid og annen type ytelse / oppfølging fra NAV	3 %	2 %	1 %	2 %
Alderspensjon	1 %	3 %	0 %	2 %
Annet	14 %	10 %	3 %	10 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %
N (overført fra tidligere ordninger til arbeidsavklaringspenger)	58 175	53 986	50 148	16 2309
Andel i alt i jobb	36 %	32 %	23 %	31 %
Andelen i alt med uførepensjon	21 %	31 %	71 %	40 %
Andelen i alt med arbeidsavklaringspenger	36 %	36 %	21 %	31 %

de unntak fra denne utviklingen er en bråere nedgang i antallet tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad høsten 2011 / vinteren 2012. Også de siste månedene før 1.mars 2014 økte avgangen fra ordningen noe, og da for alle tre grupper.⁴

Fra februar til mars 2014 sank antallet gjenværende i ordningen med 3 600 personer. Denne nedgangen er enda noe større enn i månedene forut, og må ses i sammenheng med at tilfeller der det var avtalt at mottaker skulle gå ut maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger og ikke bli forlenget etter den midlertidige forskriften, kom i tillegg til den løpende og «normale» avgangen fra ordningen denne måneden.

Andel i arbeid og med uførepensjon – februar 2014

I artikkelen «Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?» (Kann og Kristoffersen 2014) analy-

seres overgang til arbeid og uførepensjon for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Mottakere overført fra tidligere ordninger sammenlignes med de som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger senere.

For de tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad er det imidlertid også relevant med tall som viser status fire år etter at de ble overført til arbeidsavklaringspenger. Disse tallene viser at 15 prosent i februar 2014 var registrert i arbeid uten at de samtidig mottok ytelser eller oppfølging fra NAV (se tabell 2). 8 prosent var både registrert som arbeidstakere og som mottakere av uførepensjon. Ytterligere noen flere var i arbeid, men da samtidig med at de var registrert med arbeidsavklaringspenger eller andre ytelser eller oppfølging fra NAV. Totalt sett var 31 prosent registrert som arbeidstakere i februar 2014.⁵

⁵ Tall for arbeidsdeltakelse omfatter personer som er registrert som arbeidstakere. Arbeid i selvstendig virksomhet fanges dermed ikke opp. Vær for øvrig oppmerksom på at de prosentandelene som her presenteres er beregnet ut fra alle de 162 300 som i 2010 ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Ordinær statistikk i NAV over overgang til arbeid og uførepensjon tar utgangspunkt kun i personer som slutter å være registrert ved NAV, og viser status for disse 6 måneder senere. Prosentandeler med overgang til arbeid og uførepensjon blir da ulikt det som presenteres her.

⁴ Nedgangen i antallet gjenværende med arbeidsavklaringspenger kan alt i alt fortolkes som at personer forlater ordningen, fordi tallene kun omfatter de som ble overført fra tidligere ordninger i 2010, og eneste tilstrømning i tallene er de av dem som vender tilbake til arbeidsavklaringspenger etter midlertidige avbrudd.

I alt 40 prosent hadde fått innvilget uførepensjon, hhv. 32 prosent med full uføregrad og 8 prosent med gradering. De med gradert uførepensjon tilsvarer stort sett de som er også registrert i jobb. 31 prosent var registrert med arbeidsavklaringspenger, og vedtaksstatus for disse er gjennomgått tidligere i denne artikkelen. 1,5 prosent mottok alderspensjon, og ingen av disse var samtidig registrert i jobb. 1 prosent var døde.

Status når det gjelder arbeid, uførepensjon og fortsatt arbeidsavklaringspenger er nokså forskjellig mellom de tre gruppene som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010. Blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad hadde 71 prosent fått innvilget uførepensjon fire år senere, mens den tilsvarende andelen var 31 prosent for de som ble overført fra rehabiliteringspenger og 21 prosent for de som kom fra attføringspenger.

Motsatt var andelen i jobb høyest blant de som var overført fra attføringspenger (36 %), og lavest blant de som var overført fra tidsbegrenset uførestønad (23 %). Bare 4 prosent i sistnevnte gruppe var selvhjulpne gjennom arbeidet, dvs. at de var registrert i jobb uten at de samtidig mottok ytelser eller oppfølging fra NAV. Den tilsvarende andelen var 16 prosent blant tidligere mottakere av rehabiliteringspenger, og 24 prosent blant de tidligere attføringspengemottakerne.

Andelen som fortsatt mottok arbeidsavklaringspenger fire år etter at de kom inn i ordningen, var 21 prosent blant de tidligere mottakerne av tidsbegrenset uførestønad. For de to andre gruppene var andelen 36 prosent.

Avsluttende betraktninger

Vi har sett at mange av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010 fortsatt er i ordningen. Noen har hatt midlertidige avbrudd i stønadsperioden og dermed fått en utsatt maksimaltid etter fireårsregelen. Andre har fått innvilget arbeidsavklaringspenger som arbeidssøker, i påvente av behandling av uføresøknad eller de har fått forlenget selve arbeidsavklaringsperioden etter unntak fra fireårsregelen.

I alt ble det nødvendig å forlenge arbeidsavklaringsperioden utover fire år for hver sjettede av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger i 2010. Dette er antakeligvis noe høyere enn det som var intensjonen med unntaksordningen, selv om en tar med i betraktningen at forlengelsene delvis skyldes volumet av mottakere som nærmet seg maksimaltiden til samme tid. Håndteringen av denne «bølgen» av makstidsaker har forvaltningsmessig vært en stor utfordring for NAV.

At personer nærmer seg maksimaltiden på arbeidsavklaringspenger er fra våren 2014 en løpende men samtidig en mer håndterbar utfordring for etaten. Omfanget av slike saker vil i tiden fremover ligge på mellom 2 000 og 2 500 i måneden, og vil dermed ikke være i nærheten av det antallet som nærmet seg maksimaltiden ved utløpet av februar 2014. Mer håndterbare saksmengder kan medføre økt kapasitet til oppfølging av mottakerne, og at behovet for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden utover fire år blir mindre for de som har kommet inn på arbeidsavklaringspenger uten å være overført fra tidligere ordninger. Siden forlengelsen av saker etter den midlertidige forskriften også omfattet tilfeller der beregnet maksimaltid var i mars og april, er det først fra mai i år vi kan vurdere den løpende bruken av unntaksvedtak i forhold til tilstrømmningen til ordningen fire år tidligere.

Fastsettelsen av fireårsgrensen på arbeidsavklaringspenger var resultat av en avveining av hensynet til at stønadsperioden ikke skal være lenger enn nødvendig, og hensynet til at personer ikke skal bli skjøvet over på uførepensjon eller kommunal sosialhjelp mens det fortsatt er håp om å komme over i jobb. Avveiningen av disse to hensynene er også sentral i en diskusjon om det er hensiktsmessig med forlengelser av arbeidsavklaringsperioden utover fire år, inkludert i vurderingen av enkeltsaker. Når utfallet av vurderingen er at bruker fortsatt har mulighet for å komme i jobb forutsatt fortsatt arbeidsrettet oppfølging fra NAV, blir arbeidsavklaringsperioden forlenget.

Utfallet av avveiningen kan også være motsatt; at arbeidsevnen er varig nedsatt og at det anses som lite sannsynlig at en vil lykkes med videre forsøk på å komme i jobb. I slike tilfeller avsluttes arbeidsavkla-

ringsperioden. Bruker vil da stort sett søke om uførepensjon, og arbeidsavklaringspengene kan forlenges i påvente av at søknaden behandles. Ved månedsskiftet februar/mars i år var dette tilfellet for drøyt 7 prosent av de som ble overført til arbeidsavklaringspenger fra tidligere ordninger. Tidligere har i alt 40 prosent fått innvilget uførepensjon.

Omfanget av de som fire år etter overføring fra tidligere ordninger er i jobb uten samtidig å motta livsoppholdstytelser eller oppfølging fra NAV, er relativt lavt, kun 15 prosent. Andelen trekkes imidlertid i stor grad ned av de som er tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad. Kun 4 prosent av disse er helt selvhjulpne. Høyest andel selvhjulpne finner vi blant de som er overført fra attføringspenger, der dette gjelder 24 prosent. Som vist i artikkelen «Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon?», ligner overgangen til jobb og uførepensjon for nyere mottakere av arbeidsavklaringspenger, den vi ser for de som er overført fra attføringspenger.

Tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad har oftere gått ut av ordningen og har sjeldnere enn de to andre gruppene fått videreført arbeidsavklaringsperioden etter unntakshjemmel. Dette har sannsynligvis sammenheng med at de tidligere har vært gjennom en full søknadsbehandling om uførepensjon. Avklaring av disse sakene har gjerne vært mindre vanskelig nettopp fordi varig uførepensjon var det mest aktuelle utfallet, og fordi alle som tidligere har fått innvilget tidsbegrenset uførestønad i den forbindelse har vært gjennom en full uføresaksbehandling.

En kan anta at blant mottakere av arbeidsavklaringspenger, så vil både de mest opplagte jobbkandidatene og de med tydeligst uføresak bli raskest avklart. Tilfeller der utfallet er mindre opplagt, og tilbakeføring til jobb er mulig men krevende, vil sannsynligvis få en lengre arbeidsavklaringsperiode. Hvis dette også gjelder de som ble overført fra tidligere ordninger, skulle en anta at de av dem som fortsatt var inne i ordningen mot slutten av fireårsperioden, i gjennomsnitt hadde mer utfordrende saker enn de som gikk ut

av ordningen tidligere. Slik sett er det også naturlig at mange av disse ble vurdert å fylle vilkårene for forlenget arbeidsavklaringsperiode.

Flere år med høy arbeidsbelastning ved NAV-kontorene kan også ha medvirket til forsinket oppfølgingsinnsats i de vanskeligste sakene og dermed behov for forlengelse av arbeidsavklaringsperioden. Mange NAV-kontor har hatt lite veilederressurser i forhold til det omfanget av brukere som skal følges opp (Galaasen og Langeland 2014). Når tiden til hver enkelt sak er knapp, kan det gi insentiv til å prioritere de sakene der utfallet (jobb vs. uførepensjon) eller valg av arbeidsrettet aktivitet synes mest opplagt, fremfor de sakene der det er mer krevende å komme frem til en hensiktsmessig løsning. Dette kan ha bidratt til at en kom for sent inn med arbeidsrettede eller avklarende aktiviteter i nettopp de sakene som krevde lengst arbeidsavklaringsperiode.

En målsetting må være å komme tidligere inn med oppfølging, tilrettelegging og arbeidsrettede tiltak i alle saker, også de mer krevende tilfellene, slik at arbeidsavklaringsperioden ikke blir lenger enn det som er nødvendig for å få avklart arbeidsevnen. Tidlig og tett individuell oppfølging av hver enkelt bruker forutsetter imidlertid at NAV-kontorene har tilstrekkelig med ressurser i oppfølgingsarbeidet.

Referanser

Galaasen, Anders Mølster og Stein Langeland (2014). «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?» *Arbeid og velferd*, 1 / 2014.

Kann, Inger Cathrine, Per Kristoffersen og Ola Thune (2014). Arbeidsavklaringspenger – et venterom for uførepensjon? *Arbeid og velferd*, 2 / 2014.

Ot.prp. nr. 4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketryktdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)