



# Klage- og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP

---

Rapport 2015-03

**OXFORD**  
RESEARCH

**PROBA**  
samfunnsanalyse



Proba-rapport nr. 2015 - 03, Prosjekt nr. 14060

ISSN: 1891-8093

TT, PDS/HB 17. april. 2015

--

Offentlig

--

# Klage og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet

# Forord

Vi har vurdert de formelle og uformelle klage- og påvirkningsmulighetene for søkere og mottakere av AAP på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Proba samfunnsanalyse har vært prosjektleder, og Oxford Research underleverandører. Fra Proba sin side har Trude Thorbjørnsrud vært prosjektleder og Pia Dybvik Staalesen prosjektmedarbeider. Tor Egil Viblemo og Martin Vestergaard har deltatt fra Oxford Research. Helene Berg fra Proba har kvalitetssikret rapporten.

Vi ønsker å takke alle informanter som har bidratt med viktige innspill.

Oslo, april 2015

Trude Thorbjørnsrud  
Prosjektleder

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING .....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstillinger .....	9
1.3 Utdyping av problemstillinger .....	10
2 METODE OG DATAINNSAMLING .....	15
2.1 Dokumentstudier og saksgjennomgang .....	15
2.2 Intervjuundersøkelser .....	16
3 SØKNADSPROSESS OG ARBEIDSDELING I NAV .....	21
3.1 Oversikt over søknadsprosessen .....	21
3.2 Arbeidsdeling ved søknad og mottak av AAP .....	22
3.3 Oppgaver i løpet av stønadsperioden .....	24
3.4 Arbeidsdeling ved klagesaker .....	24
3.5 Avgrensninger som er gjort i undersøkelsen .....	25
4 RUTINER OG INFORMASJON VED SØKNAD OM AAP .....	26
4.1 Informasjon til bruker .....	26
4.2 Navs tilgjengelighet .....	29
4.3 Brukers forståelse av vedtak og annen skriftlig informasjon .....	30
4.4 Oppsummering/vurdering .....	33
5 VURDERING AV ARBEIDSEVNE (14A OG 11-5) .....	35
5.1 Hva er en arbeidsevnevurdering? .....	35
5.2 Brukers medvirkning og påvirkningsmuligheter i vurderingen av arbeidsevne .....	37
5.3 Veiledernes erfaring med arbeidsevnevurdering som verktøy .....	39
5.4 Vedtak etter §14a .....	40
5.5 Klagemuligheter og brukernes forståelse av Nav-lovens §14a .....	43
5.6 Vurdering av § 11-5 «nedsatt arbeidsevne» .....	44
5.7 Brukernes vurdering av klagemuligheter på § 11-5 .....	46
5.8 Oppsummering/vurdering .....	46
6 DELTAKELSE I AKTIVITET .....	49
6.1 Vurdering av aktivitetskravet (§ 11-6) .....	49
6.2 Utarbeiding av aktivitetsplan .....	51
6.3 Brukernes opplevelse av medvirkning og påvirkningsmuligheter i valg av tiltak .....	57
6.4 Klage på aktive tiltak .....	61
6.5 Stans i AAP som følge av at aktivitetsplikten ikke oppfylles .....	62
6.6 Oppsummering og vurdering .....	64
7 OPPFØLGING AV AAP-MOTTAKERE .....	66
7.1 Oppfølgingspraksis .....	66
7.2 Forvaltningsenhetenes revurdering .....	68
7.3 Oppsummering og vurdering .....	68

8	VARIGHET AV AAP.....	69
8.1	Bakgrunn for tidsbegrensningen på fire år .....	69
8.2	Er fire år tilstrekkelig?.....	70
8.3	Saksbehandling ved forlengelse av AAP .....	72
8.4	Fordeler og ulemper med tidsbegrensningen.....	72
8.5	Oppsummering og vurdering.....	73
9	MELDEPLIKT .....	75
9.1	Om meldeplikten (§ 11-7).....	75
9.2	Informasjon til brukerne om meldekort .....	76
9.3	Erfaringer med meldekort.....	76
9.4	Konsekvenser av ikke å levere meldekort, eller levere feil.....	78
9.5	Oppsummering og vurderinger.....	81
10	KLAGE OG RETTSSIKKERHET .....	82
10.1	Rettsikkerhet og rettsikkerhetsgarantier .....	82
10.2	Forvaltning av regelverket for AAP og rettsikkerhet .....	85
10.3	Er klageadgangen hensiktsmessig? .....	89
10.3.1	Konsekvenser for brukerne i praksis.....	90
10.3.2	Trygderettens prøvingskompetanse.....	93
10.4	Vurdering av rettsikkerhet.....	95
	LITTERATURLISTE .....	99
	VEDLEGG .....	102

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*På oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Oxford Research kartlagt de klage og påvirkningsmulighetene som søkere og mottakere av AAP (arbeidsavklaringspenger) har. Samlet mener vi at rettssikkerheten i praksis ikke fungerer optimalt når det gjelder AAP. For å styrke rettssikkerheten i AAP-ordningen mener vi det er behov for bedre informasjon til brukere, å forenkle regelverket, å forbedre grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene og å bedre klageadgangen på enkelte bestemmelser. I tillegg bør kompetansen i NAV heves for å sikre likebehandling.*

## Bakgrunn

Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble erstattet av arbeidsavklaringspenger (AAP) 1. mars 2010. Formålet var å få raskere og bedre avklaring av behov for stønad og tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne, samt bedre oppfølging og medvirkning av den enkelte i stønadsforløpet. Innføringen av AAP innebar flere endringer i folketrygdloven, og overføring av bestemmelser fra folketrygdloven til andre lover.

Blant de sentrale vilkårene for å motta AAP, er et krav om nedsatt arbeidsevne (folketrygdloven §11-5) og et aktivitetskrav (folketrygdloven §11-6). Brukeren må i utgangspunktet være vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats (Nav-lovens §14a). Som hovedregel kan ytelsen mottas i fire år, og mottakeren må sende meldekort hver 14. dag. Vedtaksmyndighet for de ulike delene av regelverket er delt mellom Nav kontor og Nav forvaltning.

Ved innføringen av ytelsen het det om aktivitetskravet at mottakeren skulle være under aktiv behandling, ha behov for arbeidsrettet tiltak eller etter å ha prøvd tiltak fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid under oppfølging fra Nav. En endring i folketrygdloven §11-6 i 2013 tydeliggjorde koblingen mellom ytelse og tildeling av tiltak, idet formuleringen "ha behov for tiltak" ble erstattet med "deltar i et arbeidsrettet tiltak". Tildeling av arbeidsrettede tiltak er imidlertid ikke hjemlet i folketrygdloven, men i lov om arbeidsmarkedstjenester, noe som innebærer at vedtak om tiltak ikke behandles som et enkeltvedtak, og ikke kan påklages etter forvaltningsloven. Sivilombudsmannen har imidlertid påpekt at avgjørelser om tiltak som utløser rett til økonomiske ytelser som AAP er å betrakte som enkeltvedtak.

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Oxford Research AS gjennomført en utredning av de formelle og uformelle klage- og påvirkningsmulighetene som søkere og mottakere av AAP har.

## Problemstillinger

Målet med utredningen har vært å vurdere om de klage- og påvirkningsmulighetene som søkere og mottakere av AAP har, sikrer at de blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. I undersøkelsen har vi drøftet i hvilken grad søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger sikres rimelig grad av rettssikkerhet. Vi har drøftet om mulighetene for å klage til et overordnet klageorgan er gode nok, og vi har undersøkt brukernes muligheter til å påvirke sitt eget løp gjennom dialog og kontakt med veileder i Nav. Herunder har vi vurdert følgende enkeltspørsmål:

- Hvor hensiktsmessig er klageadgangen som gjelder for arbeidsrettede tiltak knyttet til AAP?
- Hvor hensiktsmessig er tidsbegrensningen på fire år?
- Hvilke konsekvenser får den sterke koblingen mellom tiltaksdeltakelse og ytelse?
- Blir det tatt mindre hensyn til sykdom og helseutfordringer i vurderingen av redusert arbeidsevne enn tidligere?
- Hvor godt fungerer meldeplikten for de som ikke deltar i et yrkesrettet tiltak?

## Metode

Undersøkelsen er basert på dokumentstudier, saksgjennomgang og intervjuundersøkelser. Vi har intervjuet saksbehandlere i forvaltningsenhetene, veiledere ved Nav-kontor, brukere (søkere og mottakere av AAP) og ansatte i Nav Klageinstans. I tillegg har vi intervjuet enkelte eksperter på feltet, og vært på et besøk i Trygderetten.

## Anbefalinger og konklusjoner

Samlet mener vi at rettssikkerheten i praksis ikke fungerer optimalt når det gjelder arbeidsavklaringspenger. For å styrke rettssikkerheten i AAP-ordningen mener vi det er behov for følgende:

- bedre og enklere informasjon til brukerne om regelverk, vedtak og klageadgang
- sørge for likebehandling av brukere ved å heve kompetansen hos ansatte i Nav
- vurdere forenklinger i regelverket
- forbedre grensesnittrutinene mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene
- bedre klageadgangen på enkelte bestemmelser

Regelverket for AAP oppleves som komplekst å forvalte og vanskelig å forstå for brukerne. Det synes som om idealet om at like tilfeller skal behandles likt, neppe oppfylles fullt ut. Det er uheldig at Trygderettens prøvingskompetanse er innskrenket sammenlignet med tidligere.

Det varierer hvor fornøyde brukerne er med den bistanden de har fått fra Nav knyttet til AAP, og med de mulighetene de har hatt til å påvirke eget løp. Mange av de vi har intervjuet er fornøyde. Vi finner imidlertid at brukerne har manglende forståelse av regelverket og av hvilke beslutninger de kan klage på.



Brukerne får svært mye skriftlig informasjon om AAP. Denne informasjonen oppleves som vanskelig tilgjengelig, det er til dels lange brev og tungt språk. Det er vanskelig for brukerne å skille de ulike vedtakene fra hverandre og forstå innholdet i det enkelte vedtak.

### *Komplekst regelverk*

Regelverket for AAP omfatter mange ulike bestemmelser og saksbehandlingen skjer i flere ledd. Mange av bestemmelsene innebærer skjønnsvurderinger. Vi finner det sannsynliggjort at det oppstår uklarheter og i noen tilfeller feil rettsanvendelse fordi regelverket for AAP er svært komplekst og at saksbehandlingen er delt mellom to instanser. I tillegg kommer utfordringer knyttet til at det er et nytt regelverk der alle områder ikke er tilstrekkelig avklart.

En generell betraktning ved lokalkontorene vi besøkte er at vilkårene i regelverket er hensiktsmessige, men at noen av skjønnsvurderingene er vanskelige. Mange savner klarere retningslinjer på noen områder. De fleste saksbehandlerne i forvaltningsenhetene oppgir at de synes at regelverket fungerer, men at det samtidig er preget av å være nytt og inneholder noen uavklarte områder som gjør det vanskelig å praktisere. Erfaringer fra Nav Klage og forvaltningsenhetene tyder på at det er en del usikkerhet knyttet til forståelsen av regelverket på lokalkontorene, særlig gjelder dette for små kontorer. Mangelfull kunnskap om regelverket medfører at noen saker blir håndtert feil og at brukere får feil informasjon.

### *Vanskelig informasjon*

I undersøkelsen finner vi at det er vanskelig for brukerne å forstå hvilke klagemuligheter de faktisk har, og hvilke bestemmelser de skal klage på når de er uenige i utfallet av saksbehandlingen. Dette gjelder særlig 14a -vedtaket og sammenhengen mellom dette vedtaket og innvilgelse av AAP. 14a-vedtaket fremstår i dag diffust. Det konkrete målet med vedtaket bør omtales i vedtaket sammen med en beskrivelse av aktuelle virkemidler. Brukerne gis skriftlig informasjon om klagerettigheter på enkeltvedtak, men det er vanskelig å forstå sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene i lovverket.

For å sørge for bedre informasjon til brukerne bør det vurderes om flere av vedtakene knyttet til AAP-søknaden kan sendes ut samtidig, med et følgebrev som forklarer sammenhengen mellom de ulike vedtakene i den enkelte brukers situasjon. Samtidig kan det informeres om hva som kan påklages og hva som er rutinene for dette. Den generelle informasjonen som gis i brevene bør i større grad tilpasses brukers sak. Vi finner at det i mange tilfeller gis generell informasjon som ikke er relevant for den enkelte bruker. Dette er forvirrende for mottakeren.

### *Forenklinger*

Det er behov for forenklinger i regelverket. Vi har spesielt erfart at § 14 a vedtaket er vanskelig å forstå. På mange punkter likner 14-a vedtaket på vedtak etter folketryktdloven §11-5, men innholdsmessig er vedtakene ulike.

Vurderingene har ulikt formål, og slik det er lagt opp i dag er begge nødvendige for vedtak om AAP. Vi mener at relevansen av 14 a vedtaket bør vurderes.

#### *Arbeidsdeling Nav-kontor – forvaltningsenhet*

Vi finner at grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene kan skape vanskelige situasjoner for brukerne, og føre til utfordringer med hensyn til å ivareta brukernes rettigheter. Spesielt har vi sett behovet for å bedre grensesnittet ved behandling av søknad om AAP og ved forlengelse etter at fireårsperioden er gått ut. I dag kan uheldige rutiner i noen sitasjoner medføre at sakene ikke opplyses tilstrekkelig, at brukerne får vurderinger fra Nav-kontor og fra forvaltningsenheten som ikke er sammenfallende, og at brukere blir gående og vente på et vedtak fordi saken sendes mellom Nav-kontor og Nav forvaltning. I enkelte tilfeller får ikke brukere den ytelsen de har krav på, på grunn av manglende kompetanse i Nav-kontorene.

En del små kontor har kompetanseutfordringer. Det har både sammenheng med at veilederne skal ha kompetanse på mange områder og at enkelte problemstillinger forekommer relativt sjelden slik at de ikke opparbeider seg kompetanse gjennom erfaring. Det er et spørsmål om det er rimelig å forvente at 450 Nav kontor skal ha vedtakskompetanse på AAP-området, samtidig er det viktig for brukerne at Nav-kontoret som er den instansen som har kontakt med brukere har et ansvar for tildeling av ytelser og tjenester. Det er behov for tydeligere retningslinjer og å heve kompetansen spesielt på små kontorer for å sikre likebehandling. Om alle Nav-kontorene skal ha vedtakskompetanse bør vurderes nærmere.

#### *Trygderettens prøvingskompetanse*

Trygderetten kan i dag overprøve avgjørelser etter folketrygdloven. Vi mener at Trygderettens prøvingskompetanse også bør omfatte vurdering av tiltak. Om bruker har behov for tiltak må betraktes som et enkeltvedtak som kan påklages, i og med at det har direkte betydning for vedtak etter folketrygdloven. Det er uheldig at innføringen av AAP har medført en innskrenking i trygderettens prøvingskompetanse sammenlignet med de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

#### *Arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan*

Brukernes muligheter til å påvirke eget løp er særlig knyttet til utarbeiding av arbeidsevnevurdering og utforming av aktivitetsplan.

I *arbeidsevnevurderingen* vurderes brukers muligheter og begrensninger, helsemessige og andre, sett opp mot arbeidslivets krav. Vurderingen er grunnlag for vedtak om oppfølgingsbehov (Nav-lovens §14a). Vi finner at brukere potensielt har gode muligheter til å medvirke til arbeidsevnevurderingen, gjennom egenerklæringen og gjennom samtaler med veileder. Samtidig er det vårt inntrykk at brukerne ofte har en passiv rolle i utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen. Det varierer hvor mye kontakt veilederne som gjør arbeidsevnevurderingen har med bruker. Vi finner også at de færreste brukerne har forstått betydningen av oppfølgingsvedtaket.

Ved innføring av AAP ble vilkårene for ytelsen strammet inn sammenlignet med vilkårene for de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det ble en tydeligere vektlegging av at arbeidsevnen skulle være nedsatt med minst halvparten for ethvert arbeid. Vi finner at det sannsynligvis ofte ikke gis god nok informasjon om dette vilkåret. Vi finner også at det sannsynligvis er ulik praksis blant Nav-kontorene i hvor strenge veilederne er når vurderingen av nedsatt arbeidsevne gjøres.

Brukere som har fått fastslått et bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidingen av en *aktivitetsplan*. Ved utarbeiding av aktivitetsplan er vårt inntrykk at veilederne ved Nav-kontorene ønsker å legge til rette for dialog med brukerne og høre brukernes synspunkter. Samtidig medfører kapasitetsproblemer at en del brukere får lite oppfølging. Både omfang av kontakt og hvor god dialogen mellom veileder og bruker er i forbindelse med utarbeidelse av aktivitetsplanen, er svært varierende. Det er også svært ulikt hvor god informasjon brukerne synes de får om aktuelle tiltak. Det varierer hvor fleksible Nav-kontorene er i situasjoner der bruker er misfornøyd med det tiltaket de deltar i. Det er også variasjoner mellom Nav-kontorene i hvilke tilbud brukerne får, noen Nav-kontor bruker utdanningstiltak langt oftere enn andre kontorer.

Venteperioder fordi det er mangel på tiltaksplasser er en utfordring ved mange Nav-kontor. Men dette fører ikke til at AAP-mottakere mister ytelsen. Vi finner at inntektssikring er høyt prioritert blant veiledere i Nav. Lovendringen av 1.1. 2013 som tydeliggjorde koblingen mellom tiltak og ytelse har ikke fått ført til endringer i praksis.

#### *Tidsbegrensningen på fire år*

Både Nav-kontorene og forvaltningsenhetene erfarer at det er mange brukere som har behov for AAP utover fire år. En del brukere har av medisinske årsaker behov for lengre tid før de er klare for å gå tilbake i jobb, andre har måttet vente på medisinsk behandling eller arbeidsrettet tiltak. Manglende oppfølging fra Nav i løpet av de fire årene bruker har gått på arbeidsavklaringspenger har også vært en vesentlig årsak til at det har vært behov for å forlenge fireårsperioden. Veilederne mener det er viktig med fleksibilitet i tidsrammen slik at de som har behov for mer tid kan få det. Folketrygdloven § 11- 2 gir i dag adgang til forlengelse av ytelsen i særlige tilfeller. Vi har ikke inntrykk av at det er vanskelig å få forlenget AAP dersom bruker fyller vilkårene. Brukere som ikke er ferdig avklart blir ikke stående uten ytelse etter at de fire årene er gått. I noen tilfeller kan det oppstå uenighet mellom forvaltningsenheten og Nav-kontoret om brukerne skal ha AAP videre eller bør søke om uførepensjon.

#### *Meldekortordningen*

Vi finner at *meldekortordningen* har stor legitimitet hos både Nav-kontorene og Nav-forvaltning. De fleste informantene er enige i at ordningen med meldekort i hovedsak er nyttig og hensiktsmessig. Samtidig er det utfordringer knyttet til meldekort for enkelte grupper, og enkelte mener at ordningen ikke er hensiktsmessig for de som er syke og er under medisinsk behandling. En

generell tilbakemelding fra intervjuene med Nav-veilederne er at konsekvensene av manglende eller for sent levert meldekort oppleves som for strenge. Noen av informantene argumenterer for at flere brukere burde vært inkludert i ordningen som fritar for levering av meldekort. Meldekortordningen innebærer betydelig tidsbruk og utfordringer for forvaltningsenhetene, fordi mange brukere fyller ut meldekortene feil.

# 1 Innledning og problemstilling

## 1.1 Bakgrunn

Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble erstattet av arbeidsavklaringspenger (AAP) 1. mars 2010. Formålet var å få raskere og bedre avklaring av behov for stønad og tiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne, bedre oppfølging og medvirkning av den enkelte i stønadsforløpet, og bedre resultater i form av flere i arbeid. Innføringen av arbeidsavklaringspenger innebar flere endringer i folketrygdloven, og overføring av bestemmelser fra folketrygdloven til andre lover.

Et vedtak om arbeidsavklaringspenger er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte, fordi ordningen skal sikre inntekt i en sykdomsperiode. Det er viktig at regelverket er utformet på en måte som sikrer at de avgjørelser som treffes blir fundert på et mest mulig riktig faktisk og rettslig grunnlag.

Arbeids- og sosialdepartementet har ønsket en utredning av de formelle og uformelle klage- og påvirkningsmulighetene som søker og mottaker av arbeidsavklaringspengene har til å påvirke og medvirke i egen prosess. Proba samfunnsanalyse har i samarbeid med Oxford Research AS gjennomført denne undersøkelsen.

### **Sentrale trekk ved regelverket for arbeidsavklaringspenger**

Arbeidsavklaringspenger erstattet som nevnt tre ytelser: rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mens attføringspenger var en arbeidsrettet ytelse, gjaldt dette i liten grad for rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Ifølge formålsbestemmelsene for disse tre ytelsene skulle de sikre inntekt ved sykdom, skade eller lyte. I utformingen av regelverket for arbeidsavklaringspenger er det lagt vekt på at ytelsen skal sikre inntekt under aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak. Sykdom, skade eller lyte er ikke nevnt i formålsbestemmelsene, men går frem av ftrl § 11-5, der det heter at arbeidsavklaringspenger skal sikre medlemmet inntekt i perioder der vedkommende har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Arbeidsevnen skal være nedsatt med minst halvparten.

Helseproblemer skal være en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne, men det kreves ikke at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsaken. Det er ikke helsetilstanden i seg selv som er avgjørende, men konsekvensene, det vil si nedsettelsen av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid. I vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter andre steder det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Vurderingen av nedsatt arbeidsevne skjer på grunnlag av en behovs-

og arbeidsevnevurdering som er hjemlet i Arbeids- og velferdsforvaltningslovens (Nav-loven) § 14 a.

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger, skal i tillegg ett av vilkårene om aktivitet i folketrygdloven § 11-6 være oppfylt. Aktivitetskravet innebærer at mottakeren enten får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak, eller etter å ha prøvd dette, fortsatt anses for å ha en viss mulighet for å komme i arbeid, og får oppfølging fra Nav.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger ble det samtidig inntatt i folketrygdloven at mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få jevnlig oppfølging av Nav. Brukerne fikk rett til en behovs- og arbeidsevnevurdering som ble hjemlet i Nav-loven. Brukerne fikk også rett og plikt til å delta i utformingen av en konkret plan (aktivitetsplan) for hvordan vedkommende gjennom ulike tiltak, behandlingsopplegg, egenaktivitet mv. skal komme i arbeid.

Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger var det et mål å legge til rette for tidligere og tettere oppfølging av mottakere, og dermed for at flere raskere skal komme tilbake i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Nav skal sammen med mottakeren vurdere hvorvidt den fastlagte oppfølgingen gir den ønskede progresjonen når det gjelder å komme i arbeid. Tidspunktene for oppfølging kalles oppfølgingspunkter.

Det er et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Mottaker skal som hovedregel melde fra om arbeidet tid ved bruk av meldekort, og ytelsen utbetales etterskuddsvis hver 14 dag. Ytelsen skal som hovedregel kunne gis så lenge det er påkrevd for å gjennomføre nødvendig aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn fire år. Stønadsperioden kan i særlige tilfeller forlenges.

Ved innføringen av AAP het det om aktivitetskravet at mottakeren skulle være under aktiv behandling, ha behov for arbeidsrettet tiltak eller etter å ha prøvd tiltak fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid under oppfølging fra Nav. En endring i folketrygdloven i 2013 tydeliggjorde koblingen mellom ytelse og deltakelse tiltak, idet formuleringen ”behov for tiltak” ble erstattet med ”deltar i et arbeidsrettet tiltak”.

## **Klageadgang**

Koblingen mellom ytelsen AAP og deltakelse i arbeidsrettede tiltak, samtidig som regelverket er hjemlet i flere lover, gjør at klageadgangen er kompleks.

Når det gjelder saker etter folketrygdloven, er hovedregelen at vedtak kan ankes til Trygderetten. Det vil si at vedtak om individuelle rettigheter eller plikter som er hjemlet i folketrygdloven kan overprøves av Nav klageinstans og Trygderetten. Trygderettens avgjørelser kan ankes til lagmannsretten. Vedtak hjemlet i Nav-loven og Lov om arbeidsmarkedstjenester kan påklages til Nav Klageinstans. Nav Klageinstans sine vedtak er som hovedregel endelig i saker etter andre lover enn folketrygdloven, og kan ikke påankes til Trygderetten.

Ved innføringen av AAP ble arbeidsevnevurderingen og dens konklusjon hjemlet i Nav-loven, mens tildeling av arbeidsrettede tiltak er hjemlet i lov om

arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven). Det at arbeidsrettede tiltak i hjemles i arbeidsmarkedsloven innebærer at vedtak om tiltak ikke behandles som enkeltvedtak, og dermed ikke kan påklages etter forvaltningsloven.

## 1.2 Problemstillinger

Departementet ønsket en utredning av de formelle og uformelle klage- og påvirkningsmulighetene som søker og mottaker av arbeidsavklaringspengene har til å påvirke og medvirke til egen prosess. Et mål med utredningen har vært å vurdere om de klage- og påvirkningsmulighetene som søkere og mottakere av AAP har, sikrer at de blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Departementet ønsket også forslag til hvordan klage- og påvirkningsmulighetene eventuelt kan gjøres bedre.

I utredningen har vi vurdert hvordan søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger blir ivaretatt i perioden de søker og/eller mottar ytelsen. Denne vurderingen er basert på en undersøkelse av de formelle og uformelle klage- og påvirkningsmulighetene. Vi har deretter gjort en vurdering av om denne ivaretagelsen er god nok og gir god nok rettssikkerhet.

Med formelle klagemuligheter forstår vi mulighetene for å klage til et overordnet organ, det være seg Arbeids- og velferdsdirektoratet, Trygderetten eller et annet kontrollorgan. Med påvirkningsmuligheter forstår vi de mulighetene som brukerne har til å påvirke eget løp, herunder beslutninger om aktive tiltak, gjennom arbeidsevnevurdering og gjennom dialogen med Nav-veileder. Å undersøke brukernes påvirkningsmuligheter er særlig viktig når det gjelder AAP-ordningen, ettersom loven har en sterk kobling mellom tiltaksdeltakelse og ytelse.

Med god nok ivaretagelse forstår vi: at regelverket for arbeidsavklaringspenger, herunder klage- og ankemuligheter, er utformet på en måte som sikrer at de avgjørelsene som treffes blir fundert på et mest mulig riktig faktisk og rettslig grunnlag. Det vil si

- sikre forutberegnelighet,
- motvirke vilkårlighet og misbruk i forvaltningen
- sikre enkeltindividenes rettigheter

Departementet har skissert en rekke enkeltspørsmål som kan belyse hvor godt AAP-ordningen fungerer for brukerne, og derigjennom om de blir godt nok ivaretatt i søknadsprosess og i perioden de mottar arbeidsavklaringspenger. Disse spørsmålene omfatter blant annet følgende:

- Hvor hensiktsmessig er klageadgangen som gjelder for tiltak knyttet til arbeidsavklaringspengene?
- Hvor hensiktsmessig er tidsbegrensningen på fire år?
- Hvilke konsekvenser får den sterke koblingen mellom tiltaksdeltakelse og ytelse?

- Blir det tatt mindre hensyn til sykdom og helseutfordringer sammenlignet med tidligere?
- Hvor godt fungerer meldeplikten for de som ikke deltar i et yrkesrettet tiltak?

## 1.3 Utdyping av problemstillinger

Nedenfor redegjør vi nærmere for de mest sentrale temaene i problemstillingene.

### Vurdering av arbeidsevne

Arbeidsevnevurderingen er som nevnt en viktig kanal for brukernes medvirkning. Brukere som henvender seg til Nav med et ønske og behov for arbeidsrettet bistand skal alltid få en behovsvurdering. Dersom det er trolig at brukeren på grunn av helseproblemer eller andre forhold har behov for mer bistand enn ordinære arbeidsrettede tiltak, skal vedkommende få en arbeidsevnevurdering, som skal følge en fastlagt metodikk. Vurderingen skal omfatte en *egenvurdering* der brukeren skal reflektere rundt og vurdere egne muligheter i forhold til sitt eget mål om arbeid og aktivitet. Egenvurderingen er ment å sikre brukerens medvirkning og engasjement.

Det er forutsatt at arbeidsevnevurderingen skal gjennomføres *i dialog med bruker*. Arbeidsevnevurdering har flere funksjoner i Nav: Den skal gi grunnlag for å avdekke behov for arbeidsrettede tiltak og/eller annen oppfølging, grunnlag for å utarbeide en aktivitetsplan for brukeren, og den er et viktig grunnlag for vurderingen av inngangsvilkårene for AAP (eller andre inntektssikringsordninger).

Vi har ansett dialogen mellom bruker og Nav i forbindelse med utarbeiding av arbeidsevnevurdering som en av de viktigste prosessene som skal belyses i dette prosjektet, i og med den nære koplingen mellom arbeidsevnevurderingen og folketrygdlovens krav om nedsatt arbeidsevne. I prinsippet skal metoden gi brukeren gode påvirkningsmuligheter. I undersøkelsen har vi kartlagt hvilken informasjon som gis til bruker og hvordan brukerens/søkerens rettigheter blir ivaretatt i denne prosessen, gjennom dialog med Nav-veileder og vurdering av egen arbeidsevne.

### Utarbeiding av aktivitetsplan – tildeling av tiltak

I tillegg til arbeidsevnevurderingen er utarbeidelse av aktivitetsplanen en svært viktig arena for brukerens påvirkningsmuligheter. I henhold til dagens regelverk har vedkommende som har fått fastslått et bistandsbehov rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan, en aktivitetsplan. Valg, utforming og varighet av tiltak skal fastsettes gjennom et samarbeid mellom veilederen i Nav-kontoret og personen vurderingen gjelder for. Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av behovs- og arbeidsevnevurdering, og tildeles etter en vurdering av vedkommendes muligheter i arbeidslivet, ressurser og tilgjengelighet til arbeidsrettede tiltak. Mottakeren skal helt fra starten tekkes inn i arbeidet med å



konkretisere hva skags arbeid som skal være målet, og i planleggingen av hvordan målet skal nås.

I undersøkelsen har vi kartlagt dialogen som ligger bak utformingen av aktivitetsplaner, og på hvilken måte brukerne kan og får mulighet til å påvirke planen. Videre har vi kartlagt hvilke andre faktorer som er med på å bestemme aktivitetsplanens innhold. Vi har spesielt undersøkt hvilken betydning det har for AAP-mottakeres muligheter for å delta i arbeidsrettede tiltak at de arbeidsrettede tiltakene som Nav forvalter er rammestyrte (det vil si at tildeling av tiltak skjer innenfor bestemte budsjetttrammer). Vi har kartlagt hva som skjer dersom det er vurdert at brukeren har behov for et arbeidsrettet tiltak er, men budsjettet for aktuelle tiltak er oppbrukt. AAP blir finansiert ved overslagsbevilgninger, men ettersom tiltakene er rammestyrte kan det i prinsippet føre til at søker ikke har rettskrav på å få arbeidsavklaringspenger fordi det ikke er tilgjengelige tiltak.

I undersøkelsen har vi kartlagt Nav-ansattes og brukeres erfaringer med kravet om deltakelse i arbeidsrettet tiltak, og brukernes påvirkningsmuligheter i den forbindelse. Herunder har vi undersøkt hvordan Nav-kontorene forholder seg i tilfeller hvor brukeren ikke får tildelt tiltaksplass, opplever tildelt tiltak som uhensiktsmessig, eller ikke opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon om planlagt attføringsløp. Formelt sett har ikke bruker klagerettigheter i slike situasjoner.

### *Utdanning som tiltak*

I undersøkelsen har vi sett spesielt på mulighetene for å ta utdanning som et arbeidsrettet tiltak. Praktiseringen av regler for tiltak i ordinær utdanning kan ha store konsekvenser for brukerne og deres påvirkningsmuligheter. De senere årene er utdanning som tiltak brukt sjeldnere enn tidligere. Ved innføring av AAP ble det lagt større vekt på at et arbeidsrettet tiltak i form av ordinær utdanning bare skulle brukes dersom det var nødvendig for at bruker skulle komme i arbeid. Tidligere (i 2004) hadde regelverket for bruk av ordinær utdanning som attføring blitt endret, slik at det ikke lenger var mulig å ta utdanning med attføringspenger i mer enn tre år (med enkelte unntaksbestemmelser).

Ved oppstarten av opplæring i form av ordinær utdanning kan det inngås en avtale mellom brukeren og Nav, hvor brukeren selv forplikter seg til å finansiere den delen av studiet som går utover tre år. Flere anker til Trygderetten tyder imidlertid på at brukerne ofte har oppfattet at avtalen om egenfinansieringen ville kunne omgjøres i etterkant, slik at hele studiet ble finansiert.<sup>1</sup> Flere brukere har også opplevd å få vedtak om arbeidsavklaringspenger i denne siste perioden, men som senere har blitt omgjort fordi de er ugyldige. Vi har undersøkt hvilken oppfølging og informasjon som blir gitt til mottakere av AAP

---

<sup>1</sup> Se for eksempel TRR-2013-832, TRR-2013-1311, og TRR-2013-1642

som er i ordinær utdanning. Vi har også sett på hvilke muligheter som finnes for å få endret avtalen slik at et ekstra finansieringsår kan innvilges.

### **Enkeltelementer i AAP-ordningen som skal bidra til arbeidsretting**

Flere deler av regelverket for AAP har til hensikt å sørge for at AAP er en arbeidsrettet ytelse. Sykdomsvilkåret er nedtonet, varigheten av ytelsen begrenset i tid i forhold til de tidligere ytelsene, og det er aktivitetskrav og meldeplikt i hele perioden ytelsen mottas. Disse elementene kan ha stor betydning for den enkelte brukers prosess, og kan gi store konsekvenser i form av avslag på/avstengning av AAP. I undersøkelsen har vi kartlagt hvordan disse elementene fungerer.

#### *Tidsbegrensningen på fire år*

Arbeidsavklaringspenger kan som hovedregel ytes i inntil fire år, men med mulighet for forlengelse i særlige tilfeller. De tidligere ytelsene hadde til sammen en lenger stønadperiode. Stønadperioden for rehabiliteringspenger var innil ett år, inntil tre år for attføringspenger og inntil tre år for tidsbegrenset uførestønad. I tillegg til hovedregelen var det muligheter for forlengelse av alle de tre ytelsene. Vi har undersøkt om erfaringene tilsier at dagens tidsbegrensning på fire år er hensiktsmessig for å få et effektivt stønadsløp som fører til arbeid. Vi har også undersøkt praksis med hensyn til å forlenge ytelsen utover fireårsperioden. Det har blitt reist spørsmål om bruker med dagens regelverk får god nok tid på arbeidsavklaringspenger til å gjennomføre fastsatt aktivitet, og om det i tilstrekkelig grad kompenseres for ventetid på medisinsk behandling, på oppstart av arbeidsrettede tiltak, saksbehandling i Nav, studieoppstart mv.

#### *Oppfølging og stoppunkter*

Ved innføringen av AAP ble det inntatt i folketrygdloven at AAP-mottakerne skal få jevnlig oppfølging fra Nav. Både kvantiteten og kvaliteten i denne oppfølgingen er viktig for å sikre stønadsmottakernes rettigheter. Det skulle avtales individuelle oppfølgingstidspunkter hvor vilkårene for rett til ytelsen skal vurderes. En mer systematisk og målrettet oppfølging tilpasset den enkelte skulle bidra til at de samlede ressursene brukes best mulig i forhold til ytelsens formål. Forpliktelsene til oppfølging fra Nav og til aktivitet fra mottakerens side skulle bidra til økt overgang til arbeid. I kartleggingen har vi undersøkt hvordan stoppunkter og vurderinger gjennomføres i praksis. Vi har undersøkt hva som skjer dersom AAP-mottaker ikke har nødvendig fremdrift, og hvor hensiktsmessige stoppunktene er for et vellykket løp på arbeidsavklaringspenger.

Vi har sett på hvordan AAP-ordningen fungerer for personer med langvarige helseproblemer.

#### *Meldeplikt*

Alle som mottar arbeidsavklaringspenger har en meldeplikt til Arbeids- og velferdsetaten hver 14 dag. Tidligere var det meldeplikt knyttet til mottak av attføringspenger, men ikke ved mottak av rehabiliteringspenger eller

tidsbegrenset uførepensjon. Dersom AAP-mottakeren uten rimelig grunn unnlater å sende inn meldekort, faller arbeidsavklaringspengene bort inntil vilkårene igjen er oppfylt. Vi har undersøkt hvilke konsekvenser dette regelverket har for brukerne. Vi har undersøkt hvilke fordeler meldekortordningen har og hvilke ulemper den har. Spesielt har vi sett på erfaringene med meldekort for brukere som ikke deltar på et tiltak, men er i behandling.

## Formelle klagemuligheter

Innføringen av AAP medførte som nevnt at noen bestemmelser ble flyttet fra folketrygden til andre lover. Dermed ble de formelle klagemulighetene endret. Vedtak etter Folketrygden kan ankes til Trygderetten. De gjelder ikke for vedtak etter Nav-loven eller Arbeidsmarkedsloven.

Frem til 1. mars 2010 ble avgjørelser om tiltak under attføring etter folketrygdlovens dagjeldende kapittel 11 behandlet som enkeltvedtak med klagerett. Enkeltvedtak er i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker<sup>2</sup> (Forvaltningsloven) definert som "avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet" og som "gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer" (fv. § 2 b, jfr. § 2a). Avgjørelse om hvorvidt et attføringstiltak var "nødvendig og hensiktsmessig" for å beholde eller skaffe høvelig arbeid, jf. dagjeldende ftrl. § 11-6, ble ansett som enkeltvedtak og behandlet etter reglene i folketrygdloven. Vedtaket kunne klages inn til overordnet forvaltningsorgan og ankes videre inn for Trygderetten. Ved innføringen av AAP ble tildeling av arbeidsrettede tiltak hjemlet i Arbeidsmarkedsloven, noe som innebærer at vedtak om tiltak ikke behandles som enkeltvedtak og ikke kan påklages etter Forvaltningsloven.

Gjeldende regelverk innebærer:

- Arbeidsevnevurdering og dens konklusjon og aktivitetsplan er hjemlet i Nav-loven.
- Et vedtak om individuelle rettigheter eller plikter i folketrygdloven kan overprøves av Nav klageinstans og Trygderetten.
- Arbeidsevnevurderingen og dens konklusjon kan påklages til Nav Klageinstans, men ikke til Trygderetten.
- Det er ikke klagerett på innholdet i aktivitetsplanen, jf. Nav-lovens § 14 a.

---

<sup>2</sup> Forvaltningsloven av 1967 (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) tar sikte på å sikre en betryggende saksbehandling. Forvaltningsloven er et forsøk på å skape økt rettssikkerhet gjennom prosessuelle regler. Loven inneholder regler om klagerett og øvrige klageregler. Kapittel VI om klage og omgjøring oppstiller som hovedregel at enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken, til det forvaltningsorgan, klageinstansen, som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, underinstansen (fv. § 28). Bestemmelsene i forvaltningsloven om klage gjelder vanligvis også for forvaltningsorganer (slik som Nav), med mindre noe annet er bestemt.

- Tildeling av arbeidsrettede tiltak hjemlet i Arbeidsmarkedsloven, noe som innebærer at vedtak om tiltak ikke behandles som enkeltvedtak og ikke kan påklages.

Etter gjeldende regelverk er et vedtak om innvilgelse av, avslag på, eller stans i arbeidsavklaringspengene, et enkeltvedtak som kan påklages. Innvilgelse av et arbeidsrettet tiltak kan imidlertid være avgjørende for om vedkommende får et vedtak om arbeidsavklaringspenger, jf. kravet om "deltar på et arbeidsrettet tiltak" i folketrygdloven § 11-6 som vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger.

Tiltak eller mangel på tiltak, blir dermed avgjørende for retten til AAP. I de tilfellene vedkommende har fått avslag på krav om arbeidsavklaringspenger med begrunnelse i at det ikke er gitt tiltak, vil altså overprøvingen i Nav Klageinstans og Trygderetten bli begrenset.

Denne problematikken har blitt adressert av Sivilombudsmannen. I sak nr. 2013/1625 har Sivilombudsmannen på eget initiativ tatt opp sak om enkeltvedtak og klageadgang ved avslag på arbeidsrettede tiltak. Han slår fast at avgjørelser som gjelder avslag på og stans i arbeidsrettede tiltak er å regne som enkeltvedtak og at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven får anvendelse. Særlig legger Sivilombudsmannen vekt på realiteten når det gjelder saksforholdet og rettssikkerhetsbehovet i denne typen saker:

*«Spørsmålet om en nærmere bestemt avgjørelse er et enkeltvedtak må vurderes konkret i det enkelte tilfelle ut fra definisjonen i forvaltningsloven. Avslag på og stans av tiltak som får en så direkte konsekvens for brukers rett til en ytelse til livsopphold som i de ovenfor nevnte kjennelsene fra Trygderetten, må åpenbart anses som enkeltvedtak. Ved slike avgjørelser er det utvilsomt et klart behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger nedfelt i saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak.»*

Sivilombudsmannen mener også (SOM-2014-1275) at Trygderetten burde overprøve Navs vurderinger av arbeidsevnen selv om bruker ikke er tildelt noe arbeidsrettet tiltak. Trygderetten vil ikke kunne innvilge AAP i en slik sak, men kan sende saken tilbake til Nav for ny behandling.

Sivilombudsmannens avgjørelser/synspunkter er ikke rettslig bindende for forvaltningen. På denne bakgrunn har et sentralt spørsmål i utredningen vært å vurdere hvor hensiktsmessige klagereglene er i dag.

I undersøkelsen har vi sett nærmere på hvordan klagereglene fungerer i praksis, og om endringene i klagereglene medfører utilsiktede konsekvenser. Vi har drøftet i hvilken grad søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger sikres rimelig grad av rettssikkerhet.

I denne analysen og vurderingen har vi tatt utgangspunkt i rettssikkerhetsidealer og de standarder som gjelder i forvaltningsretten.

## 2 Metode og datainnsamling

Kartleggingen er basert på intervjuundersøkelser, dokumentstudier og en gjennomgang av et utvalg søknader, klager og anker på AAP-området.

### 2.1 Dokumentstudier og saksgjennomgang

#### Dokumentstudier

Dokumentstudier har inngått som en viktig kilde for informasjon gjennom hele prosjektperioden. Dokumentstudier har vært viktig for å belyse problemstillinger i kartleggingen, og for å forstå gjeldende regelverk og praksis. Relevante dokumenter som vil ha gått gjennom i kartleggingen er blant annet:

- Lover og forarbeider
- Forskrifter, veiledere, rundskriv og forvaltningspraksis
- Interne og eksterne utredninger og undersøkelser (relevante kvalitetsundersøkelser, evalueringer og forskningsrapporter)
- Juridisk litteratur
- Korrespondanse mellom Arbeids- og sosialdepartementet, Trygderetten og Sivilombudsmannen
- Informasjon hentet fra diverse nettsider, særlig Navs nettsider ([www.Nav.no](http://www.Nav.no))

I litteraturlisten har vi listet opp de mest sentrale kildene.

#### Saksgjennomgang

Avslagssakene og klagesakene ble valgt ut tilfeldig. Tidsperioden var 2014. Uttrekket ble gjort av Arbeids- og velferdsdirektoratet. De valgte ut hver femte sak fra og med 01.01.2014 og til antall saker var oppfylt. Sakene ble deretter anonymisert av Nav klageinstans og Nav Forvaltning styringsenheten og overlevert Proba Samfunnsanalyse og Oxford Research.

Vi har gjennomgått følgende:

- 50 anonymiserte AAP-søknader hvor det er gitt avslag
- 25 saker med vedtak som er påklaget til Nav klageinstans
- 50 saker fra Trygderetten

Hvilke typer saker som er gjennomgått har vi avgjort etter dialog med ASD, Nav Klageinstans og Trygderetten.

Når det gjelder søknader med avslag har vi gått gjennom saker der det er gitt avslag på søknad om AAP fordi søker ikke fylte inngangsvilkårene i ftrl. §§ 11-5 og 11-6. Når det gjelder gjennomgang av klager har vi i tillegg undersøkt saker der mottakere har klaget på stans av ytelsen hjemlet i §§ 11-8 og 11-9.

Vi har systematisert informasjonen fra AAP-søknader som har resultert i avslag og saker som er påklaget til Nav Klageinstans ved hjelp av et

registreringsskjema i excel. Alle sakene er kategorisert etter bakgrunn for avslag, hvilken lovhjemmel som er brukt, og hva utfallet er. Vi har også utarbeidet et fritekstfelt hvor spesielle forhold ved saken blir kommentert.

Det viste seg forholdsvis arbeidskrevende for Nav å anonymisere AAP-søknader med avslag og saker som er påklaget til Nav Klageinstans. Vi har derfor gjennomgått noe færre saker enn vi i utgangspunktet hadde planlagt.

For de 50 AAP-søknadene som hadde fått avslag, fikk vi to saker der alle relevante dokumenter (minus notater) var vedlagt og anonymisert.

For de 25 klagesakene ble følgende dokumenter anonymisert:

- 1) Avslag fra første instans
- 2) Klage fra klager – klagebrevet
- 3) Saksfremstilling fra første instans
- 4) Vedtaket i klageinstans
- 5) Eventuell saksfremstilling i klageinstans.

Sakene fra Trygderetten har vi ikke kategorisert i excel-skjema, men brukt for å få nærmere kvalitativ innsikt i Trygderettens praksis. Vi har fått statistikk fra Trygderetten som viser antall saker om arbeidsavklaringspenger, utfall og omgjøringsårsak.

Saksgjennomgangen har hatt som formål å gi innsikt i hvilke type saker som får avslag og grunnlaget for avslag, samt gi oversikt over hvilke typer saker som blir påklaget og behandlingen av disse i henholdsvis Nav klageinstans og Trygderetten. Gjennomgangen av klager og anker har også bidratt til å danne bakgrunn for rettsosjologisk analyse og juridisk drøfting.

## 2.2 Intervjuundersøkelser

Innledningsvis intervjuet vi representanter for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi intervjuet en representant for henholdsvis tjeneste- og ytelsesavdelingen i direktoratet, samt to representanter for styringsenheten for forvaltningsenhetene. Gjennom disse intervjuene fikk vi informasjon om regelverk, endringer, grensesnitt mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene, samt utfordringer på feltet. I tillegg besøkte vi innledningsvis et Nav-kontor for å få en god forståelse av saksbehandlingsprosesser for AAP.

### Intervjuer i Nav

Det er tre typer aktører som har vært viktige informanter for å kartlegge erfaringer med AAP-ordningen:

- Brukere
- Veiledere og saksbehandlere i Nav-kontor og Nav forvaltning
- Saksbehandlere i klageorganene

I undersøkelsen har vi hatt en casetilnærming når det gjelder intervjuer av brukere, veiledere ved Nav-kontor og saksbehandlere. Vi valgte ut åtte Nav-kontorer i tillegg til pilotkontoret, som vi betraktet som case. Vi la vekt på

geografisk spredning, og alle casekontorene befinner seg i ulike fylker. Alle kontorene vi besøkte hadde en viss størrelse, slik at vi sikret et visst antall informanter (veiledere) som hadde bred erfaring med oppfølging av AAP-brukere. Kontorene har hatt fra ti til 15 veiledere som følger opp AAP-søkere og -mottakere. Ved hvert av kontorene intervjuet vi veiledere i gruppe, i tillegg til et utvalg AAP-mottakere individuelt. Vi intervjuet også saksbehandlere i forvaltningsenhetene som behandler saker for casekontorene.

De kontorene vi besøkte ble foreslått av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Inntrykket vårt er at de fleste av kontorene vi besøkte ikke er blant de med størst kapasitetsproblemer. Gjennom intervjuer med Forvaltningsenhetene har vi fått innsikt i hvilke konsekvenser det kan ha for brukerne at en del Nav-kontorer har store kapasitetsutfordringer.

### *Intervjuer med veiledere*

Formålet med å intervjuer Nav-veiledere på lokalkontorer var å få informasjon om hvordan de jobber, hvordan de oppfatter regelverket, hvilke konsekvenser regelverket har for brukerne, og om regelverket oppfattes som hensiktsmessig. Videre ønsket vi at de skulle belyse kontakten med brukerne, hvilke muligheter bruker har til å påvirke eget løp, og om de hadde erfaring med at bruker benytter de mulighetene de har til å påvirke.

Veiledere fra lokalkontorene har også vært sentrale for å undersøke hvilken informasjon brukerne blir gitt når de søker om AAP, samt om de gis tilstrekkelig veiledning i spørsmålet om klage/anke.

Vi intervjuet flest veiledere som jobbet i oppfølgingsteam, samt noen veiledere fra ungdomsteam. Majoriteten av veilederne vi intervjuet følger opp ca 100 brukere hver, porteføljen til veilederne varierer mellom 65 og 110 brukere. Alle veilederne vi intervjuet hadde erfaring med å gjennomføre arbeidsevnevurderingen ved AAP-søknad, og med å ha kontakt med bruker i denne situasjonen, samt erfaring med den videre oppfølgingen av AAP-mottakere.

Vi organiserte intervjuene i gruppeintervjuer, med to-tre gruppeintervjuer ved hvert av kontorene. Denne formen bidro til interessante diskusjoner mellom informantene i løpet av intervjuene. Vi brukte en semi-strukturert intervjuguide. Temaer for intervjuene var blant annet:

- Har det vært endringer i rutiner eller praksis etter lovendringen av 1. januar 2013?
- Praksis ved søknad om AAP, hva er prosessen, på hvilke tidspunkter involveres brukeren?
- Hvordan vurderer veilederne at arbeidsevnevurderingen fungerer når det gjelder å avdekke brukers behov for tiltak og/eller oppfølging?
- Hva er praksis for oppfølging av AAP-mottakere?
- På hvilke tidspunkter gjennomføres revurdering av vilkårene for fortsatt rett til ytelse? Hvilke vurderinger gjøres ved disse stoppunktene?

- Fordeler og ulemper ved arbeidsdeling kontor/forvaltning når det gjelder saksbehandling for AAP?
- Hvordan informeres brukeren om vilkår for AAP og om ulike tiltak?
- Hvordan vurderer veilederne brukernes mulighet til å påvirke bruk av tiltak, hvordan fastsettes hvem som får ulike tiltak, kriterier og eksempler?
- Hva skjer ved avslag på AAP, hvordan informeres bruker, hvilke muligheter har bruker ved avslag? Eksempler på klagesaker?
- Vurderer veileder regelverket som hensiktsmessig? Er det spesielle elementer som skaper utfordringer for brukerne? Styrker og svakheter ved regelverket slik det er i dag.

### *Intervjuer med saksbehandlere ved Nav forvaltning*

Vi gjennomførte tre gruppeintervjuer ved de to forvaltningsenhetene som behandler AAP-saker for to av casekontorene. Deretter gjennomførte vi telefonintervjuer med saksbehandlere ved 12 av de øvrige forvaltningsenhetene.

I intervjuene ønsket vi å få informasjon om forvaltningsenhetens oppgaver og hvordan de oppfatter regelverket, hvilke konsekvenser regelverket har for brukerne og om regelverket oppfattes som hensiktsmessig.

Saksbehandlerne ved Nav forvaltning har begrenset kontakt med brukerne, men de ser sakene til svært mange brukere fra ulike kontorer. De kunne gi en vurdering av hvor mye kontakt og oppfølging ulike Nav-kontorer har med brukerne sine, de ser svært mange arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner, og kunne si noe om hvilke forskjeller og likheter det er. De kunne også si noe om hvilke deler av regelverket som skaper størst utfordringer og hvordan grensesnittet med lokalkontorene fungerer.

På samme måte som i intervjuene med veiledere brukte vi en semi-strukturert intervjuguide med åpne spørsmål. Tema for intervjuene var blant annet:

- Erfaringer fra vurdering av søknader om arbeidsavklaringspenger, herunder de mest sentrale kravene i §§ 11-5, 11-6 og 11-13.
- Hvilket inntrykk har de av arbeidsevnevurderingene?
- Hvilket inntrykk har de av aktivitetsplaner og den oppfølgingen som gjøres i Nav-kontorene?
- Erfaringer med saker der AAP-mottaker ikke (lenger) er i aktive tiltak, hvilke rutiner har forvaltning i slike situasjoner?
- Når og hvordan stanses utbetaling av ytelsen? Hvilke grunner er det til at ytelsen stoppes? Hvordan informeres brukeren og hvilke muligheter har bruker til å påvirke i slike situasjoner? Hvilken rolle har lokalkontoret og hvilken rolle har forvaltning?
- Hvilke muligheter er til stede for å få forlenget AAP, for eksempel ved lengre utdanning?
- Hva er erfaringene med meldeplikt?
- Hvordan fungerer grensesnittet mellom Nav-kontoret og forvaltningsenheten i behandling av AAP-saker?
- Vurdering av brukernes påvirkningsmuligheter.



## Intervjuer med brukere

Vi ba veilederne ved casekontorene om å hjelpe oss med å rekruttere informanter blant brukerne. Etter at veilederne informerte aktuelle brukere og spurte om de kunne tenke seg å delta, fikk vi telefonnummeret til bruker, eller det ble avtalt at vi kunne møte dem under vårt besøk på Nav-kontoret. Alle brukerne fikk skriftlig informasjon om undersøkelsen. Vi intervjuet brukere under besøket i casekontorene og på telefon i etterkant når vi hadde fått kontaktinformasjon. Ved besøk på ett av kontorene intervjuet vi noen brukere på det tiltaket de deltok i. Disse brukerne tilhørte ulike Nav-kontorer, ikke bare det kontoret vi besøkte. Totalt intervjuet vi ca 40 brukere.

De brukerne vi har intervjuet er ikke representative for alle AAP-mottakere i statistisk forstand. De er relativt få, og veilederne i Nav har vært med på å velge dem ut. Brukerintervjuene representerer ulike erfaringer og gir et bilde av hva ulike brukere opplever i møte med Nav. Men vi har ikke mulighet til å si noe om hvor vanlige/representative de ulike erfaringene er. Sammenholdt med erfaringer som ble formidlet fra ansatte i Nav, mener vi likevel å ha fått et godt bilde av AAP-søkeres og -mottakeres opplevelser.

Vi intervjuet brukere som mottar AAP og deltar i tiltak, og noen brukere som har fått AAP i påvente av behandling, utarbeidelse av aktivitetsplan eller annet. Noen av informantene hadde ordinær utdanning som tiltak. Vi intervjuet også noen brukere som har fått avslag på AAP, og fem-seks av disse hadde klaget på vedtaket.

Målet med brukerintervjuene var å få informasjon om hvilke påvirknings- og klagemuligheter de i praksis har opplevd at de har, hvilke erfaringer de har med arbeidsevnevurdering, og hvordan de opplevde å medvirke til utfallet av denne. Brukerne beskrev også hvilken informasjon de hadde fått fra Nav og om de hadde forstått vedtakene og brevene fra Nav. Videre har de gitt informasjon om påvirkningsmuligheter når det gjelder aktivitetsplanen. En del av informantene hadde også erfaringer med at stønadperioden ble forlengt utover fire år, fra praksis når det gjelder vurdering underveis, og med meldeplikt under behandling. Vi spurte de brukerne som hadde opplevd å få avslag på arbeidsavklaringspenger om hvilken informasjonen de hadde fått i forbindelse med avslaget, hvordan klageprosessen fungerte, og hvilke formelle og uformelle påvirkningsmuligheter de har hatt.

Temaer for brukerintervjuene var blant annet:

- Hva var situasjonen ved søknad om AAP? Når og hvordan forløp samtale/kontakt med veileder? På hvilken måte medvirket bruker i prosessen?
- Hvilke erfaringer har bruker med arbeidsevnevurdering og med informasjon fra Nav?
- Når ble aktivitetsplanen utarbeidet og i hvilken grad ble bruker involvert i denne? Hvordan vurderer brukeren muligheter til å påvirke tildelte tiltak?
- Hvilken kjennskap har bruker til ulike tiltak, har de deltatt i andre tiltak tidligere?

- Hvordan vurderer bruker informasjon fra Nav, samt muligheter til å klage på avgjørelsen? Har bruker fått avslag (eventuelt tidligere)?

### **Intervjuer ved klageorganer**

Vi intervjuet representanter for Nav klageinstans og Trygderetten for å få belyst praksis i klagesaker, og få kunnskap om hvordan regelverket fungerer med tanke på brukernes påvirkningsmuligheter.

#### *Nav Klageinstans*

Vi gjennomførte gruppeintervjuer ved to av klageinstansene i Nav. I intervjuene tok vi opp en rekke tema knyttet til AAP:

- Hvordan fungerer systemet for klagebehandling? Hvordan foregår prosessene? Hvem er involvert?
- Hvilket inntrykk har dere av kvaliteten ved Navs saksbehandling? Er det stor variasjon i vurdering mellom kontorene? Hvordan har utviklingen i saksbehandling vært?
- Er det områder der brukernes klagemuligheter ikke fungerer tilstrekkelig godt? Er det områder der brukerne burde hatt større muligheter til å klage?
- Vurdering av i hvilken grad rettssikkerheten ivaretas.
- Hva er informantenes vurdering av regelverket? Hvor har det styrker, og hvor er det utfordringer?

#### *Trygderetten*

Vi har gjennomført et møte med Trygderetten, hvor tre ansatte fra Trygderetten deltok. I møtet ble Trygderettens rolle og oppgaver når det gjelder saker om arbeidsavklaringspenger diskutert. Endringer i regelverk og praksis ble også drøftet.

#### *Intervjuer med juridiske eksperter*

Vi har gjennomført tre intervjuer med juridiske eksperter. Formålet har vært å få innsikt og oversikt om regelverket og prinsipielle rettssikkerhetsutfordringer.

I november 2014 hadde vi en samtale med dr. juris. Asbjørn Kjørstad. Hovedtemaet var oversikt, utviklingstrekk og prinsipielle refleksjoner om rettssikkerheten til søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger. I desember 2014 hadde vi et intervju med professor Gudrun Holgersen ved UiB. Intervjuet ble gjennomført som telefonintervju. Temaene i samtalen var først og fremst hvor langt klageadgangen i Trygderetten rekker etter gjeldende rett, og i hvilken grad klageadgangen for arbeidsavklaringspenger er hensiktsmessig. Vi har også gjennomført et intervju med Ane Louise Svele i ASD. Temaene var i hovedsak de samme som i samtalen med Holgersen.

En av prosjektmedarbeiderne deltok også i et seksjonsseminar i regi av ASD 23. februar 2015. På seminaret hadde professor dr. juris Gudrun Holgersen en gjennomgang av Trygderettens overprøvingskompetanse når det gjelder arbeidsavklaringspenger.

### 3 Søknadsprosess og arbeidsdeling i Nav

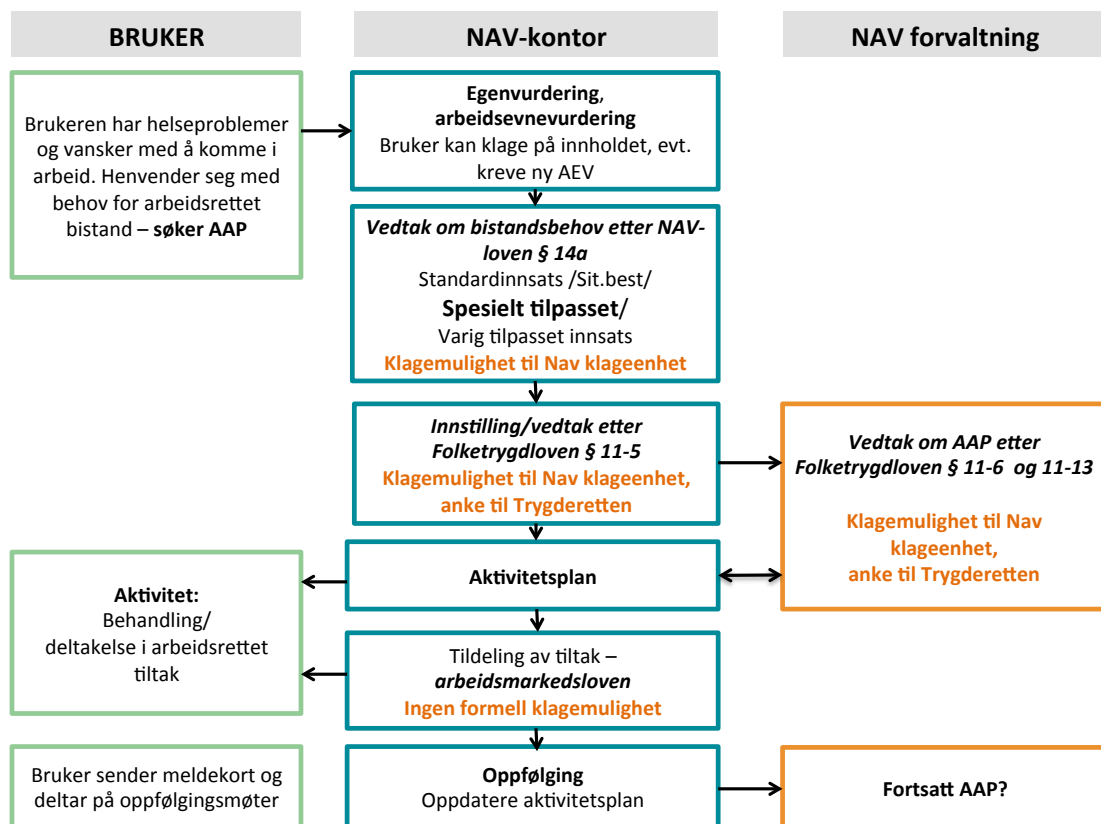
Regelverket for AAP er komplekst. Det inneholder mange bestemmelser som er hjemlet i ulike lover. Ansvar for vurdering av de ulike bestemmelsene er delt mellom Nav-kontorene og Navs forvaltningsenheter.

For å sikre en rask avklaring av behov for stønad og tiltak og god oppfølging og medvirkning av den enkelte, er det viktig at grensesnittet mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene er hensiktsmessige.

I dette kapitlet viser vi først de ulike stegene i prosessen ved søknad om AAP. Deretter redegjør vi for arbeidsdelingen ved behandling av saker på AAP-området. Redegjørelsen er basert på informasjon vi har fått i intervjuene med ansatte i Nav. Til sist presiserer vi hvilke bestemmelser vi har hatt oppmerksomheten rettet mot i vår undersøkelse.

#### 3.1 Oversikt over søknadsprosessen

Figuren nedenfor viser de ulike stegene ved søknad om AAP, samt hvilke arbeidsoppgaver som er lagt til Nav-kontor og til forvaltningsenheten i forbindelse med søknadsprosessen. Figuren viser også i hvilke lover de ulike bestemmelsene er hjemlet og hvilke klagemuligheter som finnes.



## 3.2 Arbeidsdeling ved søknad og mottak av AAP

Grensesnittrutinene er ulike for de ulike stønadsområdene som Nav forvalter, men generelt har Nav-kontoret i hovedsak i oppgave å bistå og følge opp bruker, avklare rettigheter, ta i mot krav om ytelser, samt gi informasjon til bruker. Forvaltningsenheten sluttbehandler krav om ytelser. Forvaltningsenhetene og Nav-kontorene skal være likestilte enheter som har ulike oppgaver i en kjede.

### Oppgavedeling ved søknad om AAP

Den overordnede arbeidsdelingen er at Nav-kontoret gjør den skjønsmessige vurderingen og fatter vedtak om brukers arbeidsevne, mens forvaltningsenhetene kontrollerer lovkrav, fastsetter og utbetaler ytelsen.

*Nav-kontoret* har all kommunikasjon med brukeren og ivaretar de brukernære oppgavene. Veileder i Nav-kontoret gjør en konkret vurdering av arbeidsevnen til bruker og fatter et vedtak om bistandsbehov (§ 14 a). Etter arbeidsevnevurderingen fatter Nav-kontoret vedtak etter folketrygdloven § 11-5. Det vil si at Nav-kontoret vurderer om søker har vesentlig nedsatt arbeidsevne og om helseproblemer er en vesentlig medvirkende årsak til nedsatt arbeidsevne. Dersom vedtaket er et avslag, sender Nav-kontoret vedtaket til bruker. Dersom kontoret mener at ftrl. § 11-5 er oppfylt, oversendes vedtaket til forvaltningsenheten sammen med brukers søknad.

*Forvaltningsenheten* vurderer deretter om vilkårene for AAP er oppfylt etter folketrygdloven. Herunder kravene i §§ 11-5, 11-6 og 11-13. Forvaltningsenhetene gjør en vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. I denne vurderingen er sykmeldingshistorikken vesentlig<sup>3</sup>. Forvaltningsenheten legger til grunn de skjønsmessige vurderingene som kontoret har gjort knyttet til ftrl. § 11-5. De fleste saksbehandlerne vi har intervjuet kontrollerer at det foreligger en arbeidsevnevurdering, men går ikke nærmere inn i vurderingene som er gjort. Ved enkelte forvaltningsenheter svarer imidlertid saksbehandlerne at de ser på innholdet i arbeidsevnevurderingene for å vurdere om arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent for ethvert høvelig arbeid. Dersom forvaltningsenheten mener at dette ikke er vurdert, sendes 11-5-vedtaket og arbeidsevnevurderingen i retur til Nav-kontoret.

Dersom forvaltningsenheten vurderer at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, vurderer forvaltningsenheten inngangsvilkåret knyttet til aktivitet, ftrl. § 11-6. Vurdering av aktivitetskravet er basert på dokumentasjon fra Nav-kontoret. Dersom aktivitetskravet ikke er oppfylt kan forvaltningsenhetene avslå § 11-6.

---

<sup>3</sup> Dersom søker har vært sykmeldt mindre enn 50 prosent i sykepengeperioden indikerer det at arbeidsevne ikke er nedsatt med mer enn 50 prosent når personene søker om AAP. Kravet kan være vanskelig å vurdere for personer som har en lang historie med deltidsarbeid eller bønder/selvstendige som tidligere kan ha jobbet 2-300 prosent.

For å kunne vurdere om ftrl. § 11-6 er oppfylt skal forvaltningsenhetene ha en aktivitetsplan, men de kan også innvilge i påvente av en plan. Saksbehandlerne i forvaltningsenhetene sier at de ikke vurderer innholdet i planen, de kontrollerer om det foreligger en plan.

Forvaltningsenhetene skal fatte vedtak om tidspunkt søkers arbeidsevne ble nedsatt med minst 50 prosent. Vedtaket er basert på en uttalelse fra Nav kontoret. Det er videre lagt til forvaltningsenheten å vurdere vilkårene om medlemskap i folketrygden, opphold i Norge og alder (§11-2-4). Forvaltningsenheten fatter deretter vedtak om § 11-13 i Folketrygdloven som er innvilgelse eller avslag på AAP. Forvaltningsenheten beregner ytelse og fatter vedtak om ytelsen, om eventuelle tilleggsstønader og tidspunkt ytelsen gjelder fra, og gjør andre vurderinger knyttet til selve ytelsen (§ 11-15 – 11-26).

Forvaltningsenheten har normalt sett ikke kontakt med bruker.

I de fleste tilfellene blir det gitt et positivt § 11-13-vedtak hvis søkeren har et positivt 11-5-vedtak (og dersom § 11-6 er oppfylt). Men i noen tilfeller inneholder 11-13 vedtaket et positivt 11-5 vedtak fra Nav-kontoret og et negativt 11-5 vedtak fra forvaltningsenheten. Både forvaltningsenhetene og Nav-kontorene opplever det som uheldig.

#### *Varighet på vedtak*

Forvaltningsenhetene kan gi vedtak om arbeidsavklaringspenger for maks et år av gangen. Ved en del forvaltningsenheter fatter de rutinemessig vedtak om ytelse for ett år av gangen. Dette er tidsbesparende for forvaltningsenhetene. Andre forvaltningsenheter legger aktivitetsplanen til grunn og fatter vedtak for en måned utover eksisterende aktivitetsplan.

#### *Grensesnitt som skaper utfordringer*

Flere av informantene opplever at det er uheldig at saksbehandlingen av ftrl. § 11-5 er delt mellom Nav-kontor og forvaltningsenhet. Noen mener at Nav-kontoret burde ha ansvar for å vurdere om arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, andre mener at all vedtaksmyndighet burde ligge hos forvaltningsenheten. Også grensesnittrutinene ved vedtak etter ftrl. § 11-6 kan oppleves problematiske, dette gjelder særlig ved forlengelser utover fireårsperioden.

Ved innvilgelse av AAP fastsettes ytelsen på grunnlag av inntekten i kalenderåret før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten. I noen tilfeller kan det være vanskelig å fastsette dette tidspunktet, og noen av informantene oppfatter at dette er en skjønnsvurdering som er avhengig av opplysninger fra bruker og at samme instans som fatter vedtak om at arbeidsevnen er vesentlig nedsatt, burde gjøre denne vurderingen.

### 3.3 Oppgaver i løpet av stønadsperioden

Nav-kontoret skal orientere brukeren om meldeplikten og vurdere om brukeren skal få fritak fra plikten til selv å sende inn meldekort (ftrl. § 11-7). Nav kontoret skal også vurdere og fatte vedtak om vilkår som ”ung ufør” er oppfylt, og om ytelse skal beregnes etter regler for yrkesskade eller på grunn av yrkessykdom (ftrl. § 11-26).

Veilederne ved Nav-kontorene har ansvar for oppfølging av AAP-mottakerne i stønadsperioden (ftrl. § 11-11).

Nav-kontoret vurderer om vilkåret om at mottaker bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid (ftrl. § 11-8) og om fravær fra aktivitet skal føre til stans i ytelsen (ftrl. §11-9). Dersom ytelsen skal stanses, for eksempel hvis bruker ikke møter opp til avtaler eller tiltak, gir Nav- kontoret beskjed om dette til forvaltning som fatter vedtaket.

Dersom brukerens situasjon er endret slik at han eller hun ikke lenger oppfylder vilkårene for ytelsen, er det også kontorets oppgave å gi beskjed om dette til forvaltningsenheten. Dersom brukeren er ferdig avklart og ikke går tilbake til tidligere arbeidsforhold, gjøres en ny arbeidsevnevurdering, og Nav-kontoret fatter vedtak om bistandsbehov etter Nav-lovens § 14 a.

Dersom bruker på grunn av sykdom, skade eller lyte har behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettet tiltak og det anses at han fortsatt har en viss mulighet til å komme tilbake til arbeid, kan stønadsperioden forlenges. Ved forlengelse utover fireårsperioden må Nav-kontoret gjøre en ny arbeidsevnevurdering. Det skal også foreligge en aktivitetsplan med aktive tiltak. Forvaltningsenheten fatter vedtak om forlengelse. Ved vurderingen av forlengelse vurderer forvaltningsenheten om bruker har en aktivitetsplan som fyller kravene i regelverket. Dersom forvaltningsenhetene mener at aktivitetsplanen ikke fyller kravene sendes planen tilbake til Nav-kontoret.

### 3.4 Arbeidsdeling ved klagesaker

Det er ulike prosedyrer for klager knyttet til de ulike lovhjemlene. Nedenfor gir vi en kort oversikt over hvilke rutiner som gjelder. For alle typer klagesaker har bruker rett til å få hjelp fra Nav-kontoret til å utforme sin klage.

Klagefristen for vedtak etter folketrygdloven er på seks uker. For vedtak etter Nav-loven er klagefristen tre uker. Brukeren kan søke om å få utsatt klagefristen.

#### *Klager på 14a-vedtaket (Nav-loven)*

Bruker leverer klage til Nav-kontoret. Nav-kontoret behandler klagen. Dersom ikke vedtaket blir omgjort i førsteinstans, forberedes klagen for oversendelse til klageenheten i Nav. I dette ligger at Nav-kontoret gjør en innstilling til klageenheten. Bruker får mulighet til å kommentere på innstillingen. Etter behandling hos klageenheten, får bruker brev om nytt vedtak. Klageenheten

kan avslå klagen, omgjøre vedtaket eller hjemsende vedtaket til ny vurdering hos førsteinstans.

14 a-vedtaket kan ikke påklages til Trygderetten.

#### *Klager på § 11-5-vedtaket (folketrygdloven)*

Klager på §11-5-vedtaket behandles av Nav-kontoret. Dersom ikke vedtaket blir omgjort, forberedes og oversendes klagen til Navs klageenhet. Prosedyren er lik som beskrevet over.

Avgjørelsen fra klageenheten kan ankes til Trygderetten.

#### *Klager på §§ 11-6, 11-7, 11-8, 11-9 og 11-13 (folketrygdloven)*

Klager på disse paragrafene leveres gjerne til Nav-kontoret fra bruker, men klagene oversendes til forvaltningsenheten som er behandlende instans. Forvaltningsenheten ber Nav-kontoret om en uttalelse i saken. Deretter fatter forvaltningsenheten vedtak. Dersom ikke vedtaket blir omgjort, forberedes og oversendes klagen til Navs klageenhet.

Avgjørelsene fra klageenheten kan ankes til Trygderetten.

#### *Andre klager*

Ved klager på vedtak om tilleggstønader, innvilgelsestidspunkt og utmåling av ytelsen er det forvaltningsenheten som behandler klagen. Dersom de har behov for det ber de om mer informasjon fra Nav-kontoret. Dersom ikke vedtaket blir omgjort, forberedes og oversendes klagen til Navs klageenhet.

Avgjørelsen fra klageenheten kan ankes til Trygderetten.

### 3.5 Avgrensninger som er gjort i undersøkelsen

Når vi har undersøkt og vurdert brukers påvirkningsmuligheter har vi først og fremst hatt oppmerksomhet rettet mot bestemmelsene §§ 11-5, 11-6, 11-7, 11-8, 11-9, 11-10 og 11-13. Det er vedtak etter disse bestemmelsene som særlig krever dialog og kontakt med bruker.

Når det gjelder bestemmelser om tilleggstønader, er dette også avhengig av dialog med bruker, men ettersom grunnlaget for tilleggsytelser er at mottaker er i arbeidsrettet aktivitet, er det mest relevant å undersøke påvirkningsmuligheter på beslutninger om aktive tiltak. Også beregning av ytelsens størrelse kan avhenge av hvilken informasjon bruker oppgir, men ytelsesutmålingen skal i prinsippet ikke være basert på skjønn og påvirkes av brukernes medvirkning. Når det gjelder vedtak om tilleggstønader og utmåling av ytelse kan disse ankes til Trygderetten.

## 4 Rutiner og informasjon ved søknad om AAP

Riktig informasjon til rett tid er viktig for søkere og mottakere av AAP. Dersom bruker ikke får eller forstår informasjon knyttet til vilkår for ytelse, tidsfrister og dokumentasjonskrav kan det føre til at ytelsen blir forsinket eller stanset. For at brukere skal kunne påvirke eget løp, er det en forutsetning at den enkelte er informert.

Vi har undersøkt hvilke rutiner kontoret har for å gi informasjon til brukerne om vilkår og frister for arbeidsavklaringspenger, om søknadsprosessen og brukerens videre Nav-løp. Videre har vi spurt brukerne om de har fått den informasjonen de har trengt, om de har forstått informasjonen og brev/vedtak fra Nav. Har brukerne fått svar på spørsmål de har hatt? Hvilken kontakt har brukerne hatt med veileder i forbindelse med søknad om AAP? Til sist har vi også vurdert språk og fremstilling i et utvalg avslagssaker, med tanke på hvordan disse forstås av bruker.

### 4.1 Informasjon til bruker

Brukerne får informasjon om AAP på ulike tidspunkter og ulikt vis, avhengig av hvilket løp de har hatt forut for søknad om arbeidsavklaringspenger.

De aller fleste brukerne søker AAP etter å ha mottatt sykepenger et år. De har da hatt oppfølging fra en veileder som jobber med sykefraværsoppfølging (såkalt Syfo). Det er litt ulikt på kontorene vi har besøkt hva som er arbeidsdelingen mellom oppfølgingsteam og Syfo-team. Ved noen av kontorene er det Syfo som gjør arbeidsevnevurderingen og hjelper til med søknad om AAP. Ansvar for brukeren overføres til oppfølgingsteamet etter positivt vedtak. Ved andre kontorer er det oppfølgingsteamet som gjennomfører arbeidsevnevurdering (AEV), men gjerne i samarbeid eller trekantmøte med veileder fra Syfo som har fulgt brukeren tidligere.

Andre aktuelle løp fram til AAP er sosialhjelpsmottakere (for eksempel rusmisbrukere) hvor man oppdager helseproblematikk i tillegg og arbeidssøkere som har behov for bistand på grunn av helseproblemer. Også i disse situasjonene har bruker som regel hatt kontakt med en veileder ved Nav-kontoret i forkant, og har gjerne blitt rådet til å søke om AAP. Brukere som har hatt veiledere fra Syfo-team eller sosial på kontoret, har ifølge informantene stort sett fått informasjon om ytelsen før de søker AAP.

Noen ganger kommer henvendelser til publikumsmottaket fra personer som har vært lenge utenfor arbeidslivet og som ikke tidligere har mottatt noen livsoppholdsytelse, men som søker AAP. Andre søker AAP direkte på Nav.no, uten først å ha hatt kontakt med en veileder på Nav-kontoret. I disse tilfellene er det uklart hvilken informasjon brukeren får om AAP og vilkårene for ytelsen før søknaden. De kan ha fått informasjon i publikumsmottaket eller læst seg til det på Nav.no.



Informantene ved noen av kontorene opplyser at de innkaller alle som søker AAP til informasjonsmøte. Her forklarer de hva som er vilkårene for ytelsen, hvilke plikter og rettigheter bruker har, hva bruker kan forvente av Nav og hva Nav kan forvente av bruker. De informantene som har holdt slike informasjonsmøter forteller at brukerne stiller få spørsmål på møtene. Inntrykket er at brukerne er mest opptatt av om og når de kan forvente å få vedtak, og at de forholder seg til vilkårene først etter det.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at brukerne synes de har fått mye informasjon om ytelsen og vilkår, dette gjelder også en del av de som har fått avslag på AAP. Et par brukere synes nesten det var i overkant mye informasjon:

*Men jeg har fått all info. Fått masse underveis. Fikk info om klagemuligheter, hva som var mine rettigheter og alt mulig. Men jeg greier ikke få med meg alt. For mye info gir de jo bare som en plikt – «fordi sånne som dere kommer og spør om vi har fått infoen, og da må de kunne si at informasjonen er gitt». Så det er mer et pliktløp for de i Nav mer enn at de ser hva vi virkelig trenger av informasjon. Men de er hyggelige og vennlige og gir oss all info vi trenger. Så jeg kan ikke klage på det.*

*Jeg har fått info om alt mulig. Men det blir bare dynget på sånn at jeg ikke kan si jeg ikke har fått info om det. Men jeg vet ikke hvordan dette skulle vært gjort annerledes.*

For flere av informantene var det vanskelig å holde oversikten over all informasjonen de mottok. Brukerne som søker AAP har ulik grad av helseproblemer. For en del er det mye å følge opp også når det gjelder behandling, trening og annet knyttet til sykdommen. Informasjon fra Nav som de må forholde seg til, kommer på toppen: ”Jeg har sikkert fått all info jeg skal, men jeg klarer ikke holde oversikten.”

Et par brukere som først hadde mottatt sykepengene, nevnte at de syntes informasjonen om AAP kom for tidlig i sykepengeåret. De var sikre på at de skulle komme tilbake i jobb før sykepengene utløp, derfor virket informasjonen om AAP uviktig:

*Det er et problem for noen, som jeg vet, er at de synes de får info om AAP litt for tidlig. Folk som tenker at de skal tilbake i jobb. Jeg hadde det også sånn at jeg trodde jeg skulle tilbake i jobb etter sykemelding, men at jeg skulle få en annen mulighet enn i den jobben jeg var. Men hvis infoen kommer for tidlig så tror jeg noen ikke helt klarer å få den med seg.*

### **Brukere som søker AAP for sent**

Noen brukere søker ikke AAP tidsnok ved utløpet av sykepengeperioden, og blir gående uten ytelse når sykepengene utløper. En av veilederne vi intervjuet, mente at det hadde å gjøre med ordlyden i brevet som sendes ut når sykepengeperioden nærmer seg slutten. Ifølge henne står det ikke at bruker må søke AAP, men bare at bruker oppfordres til å ta kontakt med Nav. En annen

grunn til at enkelte ikke søker AAP, kan være at de er for syke til å ta hånd om utfylling av søknad, eller at de har forstått det som at legen søker for dem. For brukere som har vært sykmeldt i flere perioder, men ikke sammenhengende, kan det være vanskelig å få oversikt over når sykepengeperioden faktisk utløper.

I forvaltningsenhetene vi kontaktet, var det ulikt hvor ofte saksbehandlerne oppfatter at brukere blir gående uten ytelse, fordi de søker for sent. Flere sa at "det hender av og til", mens et par mente at det var oftere:

*Mange klagesaker går på dette. Noen brukere blir stående uten ytelse. Alternativt er det noen som får sosialhjelp mens de venter, om de søker på det. Det er mange grunner til at dette skjer, blant annet dårlig kommunikasjon mellom bruker og Nav. Noen brukere har kanskje vært for syke til å søke, noe en ikke alltid vet i forkant.*

Både sykepenge og uførepensjon har tilbakevirkende kraft, og kan etterbetales fra det tidspunktet brukeren har rett til ytelsen. Dette er ikke tilfelle for arbeidsavklaringspenge, hvor det er søknadstidspunktet som gjelder. For brukere som ikke søker tidnok, kan dette være svært uheldig. Bestemmelsen praktiseres strengt. I noen av intervjuene med forvaltningsenhetene, uttrykte saksbehandlerne at det var ulogisk at det er søknadstidspunktet som er det gjeldende. En av saksbehandlerne mente at det var veldig urettferdig, særlig siden det dreier seg om syke brukere. Han fortalte at han i slike klagesaker "leter med lys og lykte etter tegn på at bruker kan ha fremsatt krav om AAP tidligere, kanskje det har vært nevnt i en samtale med veileder eller at vi finner noe om det i et notat."

### **Møter med bruker i forbindelse med søknad**

Stort sett har kontorene vi besøkte som praksis at de har kontakt med brukerne i forbindelse med søknad om AAP, på telefon eller i møte. Inntrykket vårt fra intervjuene med veileder på de kontorene vi besøkte er at mange kaller inn til møte, men at de ikke alltid har tid. I situasjoner hvor bruker er veldig syk, har lang reisevei, eller hvor veileder har oppdatert informasjon om bruker for eksempel fra dialogmøte 2, tas samtalen på telefon.

I intervjuene med brukere fikk vi samtidig en del eksempler på at mange hadde sendt søknad om AAP uten å ha vært i kontakt med Nav. Et par av disse var blitt anbefalt av legen å søke.

Formålet med kontakten med bruker er hovedsakelig å gjennomgå/få informasjon til arbeidsevnevurderingen, og spørre bruker om det er noe nytt i saken. Noen av veilederne sier at de også informerer kort om ytelsen i møtet, men at det ikke alltid blir tid til dette. Det er ulikt hvorvidt veileder og bruker diskuterer aktivitet fremover i dette første møtet. En veileder uttalte at hun syntes det var vanskelig å forespeile noe aktivitet for bruker før hun hadde gjort vurdering av §14a. I neste kapittel redegjør vi nærmere for arbeidet med arbeidsevnevurderinger og §14a.

I noen få tilfeller gjennomføres arbeidsevnevurderingen uten at det har vært kontakt med bruker. Informantene forteller at det kan skje ved svært alvorlig

sykdom, eller hvis saken er godt opplyst fra Syfo og/eller det nylig har vært (dialog-)møte. Noen veiledere sa at de uansett situasjon alltid tar kontakt med bruker på telefon, for å få et inntrykk av vedkommende og høre om det er noen ny informasjon.

Flertallet av brukerne som vi intervjuet hadde møte med veileder da de søkte AAP. En del sier at de hadde flere møter med veileder, men det er uklart om dette var i forbindelse med søknaden eller etter at søknad ble innvilget. Noen få av brukerne vi snakket med har hatt lite eller ingen kontakt med veilederen sin:

*Jeg har ikke møtt veileder. Det har vært lite kontakt. Nesten kun pr brev. Vært på telefon for å purre. Det er jeg som har tatt kontakt for å vite hvordan det lå an.*

Vi vet fra tidligere undersøkelser (Proba 2010, Proba 2011) at det i alle fall ved innføringen av arbeidsevnevurdering var mange brukere som ikke var til samtale i forbindelse med at det ble utarbeidet en arbeidsevnevurdering for dem. Kontorene vi har besøkt i denne undersøkelsen er mellomstore, og veilederne som følger opp AAP-brukere har ofte hatt rundt 100 brukere i porteføljen sin (på 100% stilling). Vi gjør regning med at tidspresset er større på de store kontorene med mange brukere, noe som kan gå på bekostning av møter med bruker. Dette fant vi også i våre tidligere undersøkelser. Intervjuer med saksbehandlere i forvaltningsenhetene bekrefter inntrykket:

*Enkelte kontor kaller inn bruker før de gjør en arbeidsevnevurdering, mens andre kontorer gjør det ikke. Store byer har ikke mulighet, men mindre kontorer kan ha alle brukere inne til samtale. Ellers har ikke vi på forvaltning så mye kontakt med bruker, men vi ser at det er ulik praksis i lokalkontorene.*

## 4.2 Navs tilgjengelighet

Det er ulikt hvordan brukerne oppfatter Navs tilgjengelighet. Mange av de vi intervjuet, både personer som hadde fått innvilget og som hadde fått avslag på AAP, mente at det gikk greit å få tak i veileder. Flere hadde fått e-postadresse til sin veileder og fikk svar på det de lurte på. Flere hadde utsagn som: "Jeg tok kontakt hvis jeg lurte på noe, og fikk svar i løpet av noen dager." En del brukere hadde også funnet frem til informasjon via Nav.no eller Navs kontaktsenter. Samtidig er det noen brukere som har hatt dårlige erfaringer. En bruker, som ikke fikk kontakt med sin veileder, hadde prøvd å ringe Navs kontaktsenter:

*Jeg har ringt til Nav-telefonen. De kan ikke hjelpe meg med noe som helst. Tror jeg aldri har fått svar på det jeg lurte på.*

Andre undersøkelser har vist at mange brukere sliter med å få kontakt med Nav-veileder. Det har i mindre grad vært en utfordring for de brukerne vi har intervjuet.

## Bytte av veileder

Mange kontorer er organisert slik at brukerne bytter veileder idet de søker AAP eller får innvilget AAP. Noen av brukerne hadde byttet veileder også underveis mens de mottok AAP. En dame fortalte at det var en belastning å skulle gjenfortelle sykdomshistorikken flere ganger. Hun hadde inntrykk av at hun selv måtte passe på at alt kom med i beskrivelsen av arbeidsevne, den nyeste veilederen hadde bare tatt hensyn til den siste legeerklæringen – som gjaldt en skade etter den opprinnelige (og mer alvorlige) sykdommen.

Et par andre brukere har opplevd det som positivt å bytte veileder, fordi de har fått bedre kjemi og opplever å ha fått bedre hjelp:

*Etter at sykemeldinga gikk ut og jeg byttet saksbehandler så har ting blitt bedre. Nå på AAP så er det langt mer service og hjelp.*

En av brukerne vi snakket med hadde flyttet og dermed byttet Nav-kontor. Hun mente at hun kom til "en helt annen verden." Fra opplevelsen av å bli mistrodd og motarbeidet, fikk hun veldig god kontakt med den nye veilederen sin og var kommet på avklaringstiltak og deretter i gang med utdanning.

## 4.3 Brukers forståelse av vedtak og annen skriftlig informasjon

Nav sender ut vedtak og varsler som brev til bruker. Vårt inntrykk fra brukerintervjuene er at de som har fått innvilget AAP ikke har forholdt seg så mye til det som står i brevene. De har fått den viktigste informasjonen om pengevedtaket, resten har ikke hatt så stor betydning. Mange av veilederne trodde også at brukerne i liten grad leser brevene fra Nav, "de sjekker bare om de har fått innvilget."

Flere av brukerne sier imidlertid at språket i brevene kan være vanskelig å forstå:

*Ja, jeg har forstått det. Men det kan skrives lettere. Språket er juridisk og tungt. Forstår det, men det er kronglete.*

*Det er jus og til tider vanskelig språk som jeg ofte må lese to ganger. Men det går greit.*

For brukere som har fått avslag, blir det viktigere å forstå begrunnelsen og hvilke andre muligheter de har (for eksempel til å klage). Et par av brukerne som hadde fått avslag, syntes det var vanskelig å forstå vedtaket. En av dem savnet også at det var litt mer muntlig informasjon og forklaring:

*Det er skriftlig info hele tiden. Lese er ikke min sterke side. Det er så mye tekst som skal forklare så lite. Det er nesten like ille som legespråk. De kunne sagt det de skulle på en side, ikke alle disse paragrafene, det er standardformuleringer og fagspråk. Du må virkelig lete etter de tre setningene som er viktige, som har betydning for deg. Kona mi måtte hjelpe til med å lese vedtakene.*

I noen av intervjuene oppfattet vi at brukere ikke hadde forstått vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Blant annet var det en bruker med nedsatt arbeidsevne som hadde søkt om arbeidsavklaringspenger uten å være i noen form for behandling, som syntes det var overraskende at han hadde fått avslag. Det fremgikk også at ikke alle var informerte om at arbeidsevnen deres ville bli vurdert mot ethvert arbeid da de søkte om AAP.

Flere av veilederne vi intervjuet trakk frem at regelverket for AAP er komplekst og vanskelig å forklare til den enkelte bruker. Det kreves særlig god regelverkskompetanse hos veilederne for å sikre brukers rettssikkerhet. Noen veiledere sa at de henviser brukerne til Nav.no ettersom regelverket er beskrevet på en mer lettfattelig måte der.

En veileder sa:

*Siden regelverket er vanskelig så vet ikke brukerne hva de skal spørre om. Og hvis vi ikke har full kontroll selv, så er det vanskelig å lede dem riktig vei og gi dem gode råd og hjelpe brukerne med å stille de riktige spørsmålene.*

### **11-13 vedtak med avslag på 11-5**

I de tilfellene Nav-kontoret fatter vedtak om avslag på ftrl. 11-5 går avslagsbrevet direkte til søker. Dersom kontoret innstiller på ftrl. 11-5, sendes vedtaket til forvaltningsenheten. Deretter vurderer forvaltningsenheten ftrl. §§ 11-5 og 11-6. Dersom forvaltningsenheten mener at kravet om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne ikke er oppfylt, flettes det positive vedtaket fra Nav-kontoret inn i avslagsbrevet som går fra Nav forvaltning. Det vil si at det i brevet først står at vilkåret om vesentlig nedsatt arbeidsevne er oppfylt, deretter står det at arbeidsevnen ikke er nedsatt med minst 50 prosent. Både Nav-kontorene og forvaltningsenhetene påpeker at dette er svært forvirrende for brukere.

### **Vurdering av fremstilling i avslagssakene**

Vi har som del av denne undersøkelsen gjennomgått et antall avslagssaker og klagesaker. Det er relativt likt hvor mye informasjon som er skrevet i vedtakene. Det varierer derimot veldig hvordan vedtaket og begrunnelsen for vedtaket er formulert og presentert for brukere. Noen av vedtakene relaterer brukers situasjon godt til vilkårene for AAP, og forklarer hvorfor brukere ikke fyller vilkårene. I andre vedtak er det vanskelig å forstå sammenhengen mellom brukers situasjon og hvorfor vilkårene ikke oppfylles.

Vi så eksempler på fremstillinger som kan være misvisende for brukere. Dette var all informasjonen som fremkom i ett av avslagsvedtakene:

*I dokumentasjon fra lege fremkommer at din eneste helseplage er XXX. Du har ingen kjente skader eller lyter. Nav XX vurderer at arbeidsevnen din er nedsatt, men at dette skyldes andre sammensatte problemer. Nav XX vurderer at du ikke fyller kravene til nedsatt arbeidsevne etter § 11-5. Din nedsatte arbeidsevne skyldes ikke sykdom, skade eller lyte. Se folketrygdloven § 11-5.*

I et annet vedtak hevdes det først at ”din arbeidsevne er ikke nedsatt i en slik grad at du hindres i å beholde eller skaffe deg inntektsgivende arbeid, se folketrygdloven § 11-5.” Så, i neste setning: ”Din nedsatte arbeidsevne skyldes ikke sykdom, skade eller lyte, se folketrygdloven § 11-5.” I tillegg fremkommer det at bruker har søkt uførepensjon. Man blir dermed i tvil om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke. Videre kan det stilles spørsmål om hvilken informasjon bruker har fått om vilkår for uførepensjon, når vedkommende ikke fyller vilkårene for ftrl. § 11-5.

I saker med avslag på ftrl. § 11-5 sendes det brev om dette ene vedtaket direkte til bruker, uten at forvaltningsenheten vurderer ftrl. § 11-6. I saker der bruker får avslag med hjemmel i ftrl. § 11-6, samles vurderingen av begge vilkårene i ett brev. Vi så flere eksempler på at brevene kan være forvirrende. I et eksempel får bruker avslag fordi vedkommende er tilbake i full jobb. Da virker det ulogisk at det i neste avsnitt står at Nav vurderer at ”din arbeidsevne er nedsatt i en slik grad at du hindres i å beholde eller skaffe deg inntektsgivende arbeid. Vi har særlig lagt vekt på at dine helsemessige begrensninger hindrer deg i å gå i mer enn 50 % av din gamle stilling.”

I utvalget av saker så vi imidlertid også eksempler på at det innledningsvis var godt forklart for bruker at det er to inngangsvilkår knyttet til AAP, og at bruker fyller det ene vilkåret om nedsatt arbeidsevne (ftrl. § 11-5, vurdert av lokalkontoret), men ikke det andre vilkåret om krav til aktivitet (ftrl. § 11-6, vurdert av forvaltning). Så følger de to vurderingene fra henholdsvis forvaltningsenheten og Nav-kontoret. Vi antar at det er lettere for bruker å forholde seg til to ulike vurderinger når det i brevet først forklares at Nav har vurdert to forhold i forbindelse med søknad om AAP. Et eksempel på en innledning vi mener er forståelig, er:

*Det er vurdert at du fyller de medisinske inngangsvilkårene for rett til arbeidsavklaringspenger. Men for at arbeidsavklaringspenger skal kunne innvilges er det også et vilkår at du for å skaffe arbeid eller beholde arbeid, får aktiv behandling eller deltar på arbeidsrettede tiltak.*

Flere av vedtakene som avslår søknad om AAP, inneholder likevel informasjon om hvordan vedkommende skal forholde seg dersom det oppstår endringer i grunnlaget for ytelser – som at vedkommende blir frisk eller begynner å arbeide. Informasjonen i brevene tilpasses ikke det saken gjelder, og det blir vanskelig for bruker å forholde seg til for det første mye informasjon og for det andre informasjon som ikke angår dem.

Et av avslagsvedtakene inneholdt informasjon om hvordan vedkommende skulle sende inn meldekort, og at utbetalingene ikke kunne settes i gang før meldekortet var sendt inn.

### **Vurdering av fremstilling i klagesakene**

Klagesakene holder generelt en annen kvalitet enn vedtakene fra Nav. De redegjør grundig for vurderingene til bruker, Nav kontor/Nav forvaltning, og klageenhetens egen vurdering. Videre viser klagesakene hvorfor eller hvorfor bruker oppfyller vilkårene. Klagesakene inneholder på samme måte som vedtakene et langt avsnitt med utdrag fra lover og rundskriv som kan være

krevene for brukeren, men vårt inntrykk er at loven bindes sammen med brukers faktiske situasjon i den påfølgende utredningen.

### **Ekspertutvalgets synspunkter på informasjon og vedtak fra Nav**

I 2014 ble det nedsatt en ekspertgruppe som blant annet skal se på hvordan Nav kan bedre brukeropplevelsen.

Utvalget uttaler at det ligger store gevinster i å gi tilstrekkelig, god og tidsriktig informasjon til brukerne. De peker på at informasjon, veiledning og brev fra Nav er vanskelig å forstå for mange av brukerne. De mener det er behov for betydelig forbedring og forenkling av informasjonen. Blant annet sendes det i dag inntil fem brev knyttet til arbeidsevnevurdering og innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Det er uklart for brukerne hvilket forhold det er mellom de ulike brevene, og informasjonen må kunne gis samlet. Det samme finner også vi, særlig gjelder dette sammenhengen mellom arbeidsevnevurderingen, 14a-vedtaket og 11-5-vedtaket. I de neste kapitlene gjør vi nærmere rede for disse funnene.

## **4.4 Oppsummering/vurdering**

All informasjon knyttet til nedsatt arbeidsevne, søknad om AAP og vilkårene for AAP er i prinsippet tilgjengelig på Nav.no. Enkelte kontorer innkaller til informasjonsmøter for alle søkere, og veilederne gir til en viss grad informasjon i møtene med bruker. De bruker også en del tid på å svare på spørsmål fra brukere på telefon eller e-post.

### **Tilpasset informasjon på relevant tidspunkt**

I intervjuene fant vi at en god del brukere ikke forstår informasjonen eller klarer ikke å nyttiggjøre seg den. Andre finner ikke frem. Blant brukerne er det tydelig at flere ikke har forstått vilkårene for AAP. En del får heller ikke søkt tidsnok i forhold til utløpet av sykepengeperioden og blir gående uten ytelse.

Det er et spørsmål hva som er godt nok når det gjelder informasjon til brukerne. Selv om informasjonen er tilgjengelig, er det viktig at brukeren får den informasjonen som er relevant for vedkommendes situasjon, og på et hensiktsmessig tidspunkt. Dette er spesielt viktig på AAP-området fordi regelverket er komplisert og fordi vurderingene som gjøres er knyttet til tre ulike lover. Vi mener også at informasjon og lovverk blir enklere å forstå når bruker får relatert regelverket til egen situasjon. I avslagssakene har vi sett noen eksempler på at brevene er tilpasset brukers situasjon, men de alle fleste framstår som ulogiske, lite tilpasset og vanskelige å forstå for bruker.

### **Bedre sammenheng i vedtakene**

Avslagene vi har studert er trukket helt tilfeldig i Arena. De fleste av dem var svært knappe, og noen inneholdt direkte feil. Avslagene knytter i liten grad brukers situasjon til lovverket, noe som gjør dem vanskelige å forstå for brukerne. Slik noen av vedtakene er fremstilt, kreves det inngående kjennskap

til vilkårene for AAP for å forstå begrunnelsen for vedtaket. I vedtakene fra klageenheten er det lettere å forstå sammenhengen mellom brukers situasjon og regelverket. Brevene sammenholder ulik informasjonen og vurderingene i saken, og begrunner hvorfor/hvorfor ikke vilkåret er oppfylt. Vi mener at denne typen forklaring bør inkluderes i vedtakene fra førsteinstans. Fra gjennomgangen ser vi at enkelte avslag er begrunnet, dette må være standard for alle vedtak. Vi forstår det som at begrunnelsen for et vedtak etter ftrl. §11-5 ligger i arbeidsevnevurderingen/14a-vedtaket, men for bruker er det krevende å forstå dette når vedtakene er separate.

Videre bør vedtak på inngangsvilkårene inneholde en innledning som forklarer at det er to inngangsvilkår knyttet til AAP, og at bruker må oppfylle begge for å ha krav på ytelsen. Brukerne blir forvirret slik brevene er utformet i dag, dette gjelder hvordan avslag på ftrl. §11-6 formidles i dag.



## 5 Vurdering av arbeidsevne (14a og 11-5)

Alle som søker AAP skal få utarbeidet en arbeidsevnevurdering.

For søkere og mottakere av AAP har arbeidsevnevurderingen to formål: På den ene siden gir den grunnlag for å fastslå om brukeren har nedsatt arbeidsevne, det vil si om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at bruker hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Vurderingen er utgangspunkt for fastsettelse av brukers bistandsbehov (Nav-loven §14a) og for vurdering av om en bruker fyller inngangsvilkåret i folketrygdloven §11-5.

På den andre siden skal arbeidsevnevurderingen være utgangspunkt for brukers prosess frem mot arbeid.

I forbindelse med krav om AAP er det i brukers interesse å synliggjøre sykdom og hindringer. Samtidig skal fokus i arbeidsevnevurderingen være på brukerens ressurser, og muligheter til å komme tilbake i arbeid: ”En hovedoppgave er å akte på brukerens ressurser og finne frem til de styrkene bruker kan bygge på i den videre prosessen” (Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår Nav, s. 131). Dette er en utfordring som blant annet ble belyst i Probas to evalueringer av arbeidsevnevurderinger i Nav (Proba 2011-06 og Proba 2012-10), og som vi finner igjen i vår undersøkelse.

Arbeidsevnevurderingen skal gjennomføres i dialog med bruker. Dialogen mellom bruker og Nav er en av de viktigste problemstillingene for vår undersøkelse. I dette kapitlet belyser vi blant annet hvilke rutiner kontorene har for brukermedvirkning når det skal utarbeides arbeidsevnevurdering. Hvilke påvirkningsmuligheter har bruker, hvordan blir bruker ivaretatt i prosessen med utarbeidelse av arbeidsevnevurdering? Hvilken forståelse har bruker av arbeidsevnevurderingen? Er brukerne enige i vurderingen som blir gjort? Hvordan fungerer arbeidsevnevurderingen som verktøy? På hvilken måte vurderer veilederne innsatsbehov (14a-vedtaket) og arbeidsevne (11-5-vedtaket) – og hvilken forståelse har bruker av disse vedtakene? Brukerintervjuer og intervjuer på Nav-kontorene har vært de viktigste kildene for å få svar på disse spørsmålene.

### 5.1 Hva er en arbeidsevnevurdering?

I arbeidsevnevurderingen vurderes altså brukers muligheter og begrensninger, helsemessige og andre, sett opp mot arbeidslivets krav. Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid og/eller de krav som stilles til deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsevnen er altså relasjonen mellom brukers ressurser på den ene siden og omgivelsenes krav/forventninger på den andre siden. En person kan dermed ha nedsatt arbeidsevne i én type jobb, men fungere på lik linje med andre i en annen type jobb.

I forbindelse med arbeidsevnevurderingen skal veileder gjøre en systematisk kartlegging av brukers ressurser og hindringer innenfor områdene helse, arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter, dagliglivsforhold (hvis relevant) og arbeidsmarkedsforhold i området der det er aktuelt for søker å ta jobb. Kartleggingen baserer seg (i ulik grad) på brukers egne opplevelser og dokumenter som legeerklæring, vurdering fra tiltaksarrangører osv. De kartlagte muligheter og begrensninger samles i en *ressursprofil*. Ressursprofilen skal belyse fakta som kan leses ut fra legeerklæring eller CV, og opplysninger om muligheter og begrensninger i arbeidslivet knyttet til disse. Men ressursprofilen skal også beskrive andre viktige forhold, som kan fremme eller bremse personens deltakelse i arbeidslivet (dagliglivsforhold, sosiale forhold). Dette kan for eksempel være at bruker er alene om omsorgen for barn og derfor vanskelig kan ta jobber langt fra hjemmet eller turnusarbeid. Eller det kan være opplysninger om at bruker har erfaring fra frivillig arbeid som er relevant for arbeidssøking.

*Egenvurdering* er en viktig del av arbeidsevnevurderingen, både når det gjelder å få en god arbeidsevnevurdering og for å sikre brukers medvirkning. Egenvurderingen er utformet som et sett spørsmål som brukeren får i forbindelse med at det skal gjøres en arbeidsevnevurdering. I heftet er det ulike spørsmål som bruker skal tenke gjennom, innenfor temaer som kompetanse, utdanning, arbeidserfaring, hvilke ressurser og begrensninger bruker har i arbeidslivet, jobbønsker, samt sosiale og materielle forhold som kan påvirke arbeidsevnen.

Det er lagt opp til at bruker skal skrive sine refleksjoner i skjemaet, og at egenvurderingen skal være en av kildene i utarbeidelsen av ressursprofilen. I intervjuene kom det frem at praksis er ulik fra veileder til veileder, og fra sak til sak. Noen ganger fyller bruker ut egenvurderingen, med fyldige svar på alle spørsmål. Andre ganger har bruker fylt ut noe, men med korte svar/nøkkelord. Enkelte veiledere legger opp til at egenvurderingen gjennomgås i møtet med bruker, uansett om bruker har forberedt seg eller ikke. Andre utarbeider arbeidsevnevurderingen uten bruk av egenerklæringen.

Ved et av kontorene vi besøkte, betraktet de egenvurderingen som "obligatorisk" – de fortalte brukeren at den måtte fylles ut og forventet at bruker gjorde det. Enkelte veiledere ville ikke gjøre 14a-vedtak og innstilling til vedtak etter ftrl. § 11-5 før de hadde fått egenvurderingen fra bruker.

I arbeidsevneметодikken er det meningen at arbeidsevnevurderingen skal være et levende dokument. Det skal kunne oppdateres etter hvert som bruker for eksempel har fullført kurs, eller hvis arbeidsevnen er blitt dårligere.

I tillegg til å gi en kartlegging av alle faktorer som er viktige for brukers mulighet til å beholde eller komme i arbeid, skal arbeidsevnevurderingen gjøre det lettere for andre veiledere å sette seg inn i saken eller overta saken.

### **Legeerklæringen avgjør**

Vår oppfatning er at arbeidsevnevurderingen er viktig for å kartlegge alle faktorer i brukers situasjon. Det er likevel legeerklæringen som er viktigst i vurderingen av hvorvidt bruker vurderes å ha nedsatt arbeidsevne eller ei.

Arbeidsevnevurderingen kan avdekke ytterligere forhold som hindrer bruker i å komme i arbeid, og på den måten "forsterke" legeerklæringen. Gjennom arbeidsevnevurderingen kan det også komme fram erfaringer eller kvalifikasjoner som bidrar til at Nav vurderer at bruker kan ha en jobb, på tross av helseplagene vedkommende har.

Informantene fortalte at det er ulik kvalitet på legeerklæringene. På langt nær alle beskriver hvorfor helseplagene gjør at bruker ikke kan være i jobb. For Navs vurdering er det ikke diagnose som er avgjørende, men hvilke konsekvenser helsetilstanden har for den enkeltes muligheter i arbeidslivet (Rundskriv 11-5). Diagnose er derimot viktig for å vite hva slags behandling/aktivitet som er aktuell. I tilfeller hvor legeerklæringen ikke gir nødvendig informasjon, kan Nav gi avslag på ftrl. § 11-5. Som oftest klager da bruker og legger ved mer utfyllende dokumentasjon fra lege, ifølge våre informanter.

## 5.2 Brukers medvirkning og påvirkningsmuligheter i vurderingen av arbeidsevne

Med brukermedvirkning menes i denne sammenheng at søkere og mottakere av AAP skal ha innflytelse og medvirkning i beslutningsprosesser og i utforming av tjenester/aktivitetsplan. Det er vanlig å skille mellom brukermedvirkning på individnivå og systemnivå. Når det gjelder arbeidsevnevurdering og søknad om AAP, er det snakk om brukermedvirkning på individnivå. Det handler om dialogen mellom Nav-veileder og den enkelte bruker, hvordan bruker blir møtt og hørt. Men det handler også om kvaliteten på informasjon og veiledning som blir gitt fra Navs side. For at bruker skal kunne medvirke til egen prosess, er det viktig at han eller hun forstår de ulike stegene i prosessen og hvilken sammenheng de ulike stegene har i forhold til hverandre.

Kontorene vi besøkte har stort sett som praksis at de tar kontakt med bruker i forbindelse med utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen (telefon eller møte). Ved et par av kontorene var det noen veiledere som fortalte at de kunne utarbeide arbeidsevnevurderingen på bakgrunn av dokumenter i saken, og så kalte inn bruker først når de hadde fått innvilget AAP.

Ved de fleste kontorene vi besøkte opplyste veilederne at de sender ut arbeidsevnevurderingen til så godt som alle brukerne. Det er enkelte få unntak, som for eksempel hvis bruker har lite sykdomsinnsikt eller av andre grunner ikke bør lese den. Ved et av kontorene sender veilederne sjelden ut arbeidsevnevurderingen til brukerne.

Blant brukerne vi intervjuet, var det ulikt om de husket arbeidsevnevurderingen og prosessen rundt denne. Men flertallet sa at de hadde fått en arbeidsevnevurdering. En stor andel av dem mente imidlertid at de hadde fått gjort en arbeidsevnevurdering hos *tiltaksarrangør*. De sa at de hadde hatt samtaler/karriereveiledning med veileder hos tiltaksarrangør og at det ble

skrevet en rapport om helse, muligheter og ønsker fremover, som ble oversendt Nav. Det er usikkert hvorvidt de også har deltatt i utarbeidelse av arbeidsevnevurdering hos Nav, eller om Nav har laget en arbeidsevnevurdering på egen hånd på grunnlag av rapporten fra tiltaksarrangør. Mange av brukerne vi snakket med trodde ikke de hadde sett noen flere dokumenter angående arbeidsevne enn den fra tiltaksarrangør.

Flere var enige i beskrivelsen av ressurser og begrensninger i arbeidsevnevurderingen. Noen sa at de hadde korrigert faktafeil. Et par hadde gått et par runder før Nav hadde kommet til en konklusjon de var enige i:

*Så jeg var enig, og er enig i det som er skrevet. Jeg har bare trengt å få dokumentert godt nok at jeg ikke kan utføre den jobben jeg driver med på grunn av for mye vondt i rygg og nakke. Men det har vært en lang prosess å overbevise lege og Nav om det. Jeg synes det er rart at de kan vurdere hva jeg føler jeg kan gjøre av arbeid. Prøv selv å stå i stillas og bytt tak på hus med min rygg.*

Det som virker fremmed for flere brukere når det gjelder arbeidsevnevurderingen, er at de vurderes mot yrker som de kanskje ikke har jobbet i tidligere, eller ikke har ytret ønske om å jobbe med. Noen ganger er vurderingen av mulige yrker heller ikke forenlig med helseproblemene deres. I et par eksempler hadde bruker argumentert mot å orientere seg mot enkelte yrker fordi det var vanskelig med de helseproblemene de hadde. Likevel hadde Nav i arbeidsevnevurderingen konkludert med at de kunne ta jobb innenfor det aktuelle yrket. Noen sitater illustrerer:

*Var ikke enig i i arbeidsevnevurderingen. Det stemte ikke. Jeg har jobbet på kjøkken i 16 år. Det kan jeg ikke fortsette med selv om alle forslag handlet om dette. De hadde jobber jeg fikk tips om som jeg kunne gjøre, men som jeg ikke ville klare! De forutsatte annet når det gjaldt kompetanse og helse.*

*Jeg er bilmekaniker. De sa at jeg kunne ta jobb i omsorgsbolig. De sa at jeg fint kunne ta en sånn jobb, derfor fikk jeg ikke penger. Jeg har aldri nevnt at jeg ønsket å jobbe med det, ikke tror jeg det hadde passet heller. Jeg har psykiske problemer også.*

*Jeg fikk først et brev: Arbeidsevnevurdering. Det var ikke så godt å forstå – de vurderte stillinger jeg kunne passe i og hvorfor jeg kunne passe til. Plutselig tok brevet slutt – ikke noe signering eller noe... Trodde det manglet en side... Jeg ringte min veileder – og så fikk jeg vedtak i nytt brev. Vedtaket var at jeg skulle tilbake til min arbeidsgiver, men det hadde jeg vært klar på at jeg ikke skulle. Jeg har ikke sagt opp stillingen, men jeg er blitt erstattet.*

Flere veiledere kommenterte at arbeidsrettingen som ligger til grunn både i egnvurderingen, arbeidsevnevurderingen og i vilkårene for AAP kan føles fremmed for brukerne. For de som er veldig syke virker arbeidslivet langt unna. Brukerne henvender seg til Nav i hovedsak for å få en livsoppholdsytelse, og har ofte ikke arbeid i tankene på det tidspunktet de søker AAP. Spørsmålene knyttet til arbeidsevnevurdering, samt vurdering av muligheter på

arbeidsmarkedet i arbeidsevnevurderingen, § 14a og ftrl. 11-5 kan oppfattes som lite relevant for syke brukere.

En del av veilederne opplevde at det er vanskelig å få til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. En av grunnene kan være at brukeren er opptatt av å sikre økonomien fremover. Også i Probas evalueringer av arbeidsevnevurderinger i Nav (Proba 2011-06 og 2012-10) fant vi at brukerne oppfattet inntektssikring som det viktigste på søknadstidspunktet. I forbindelse med arbeidsevnevurderingen var det derfor vanskelig å få dem til å fokusere på muligheter i arbeidslivet. Søkerne er opptatt av sykdommen/skaden sin, og av å vise hvordan den hindrer dem i å jobbe. Brukerne kan oppfatte at det svekker søknaden dersom de viser for mye ressurser. I tillegg er det mange brukere som har vanskelig for å tenke på hva som skal skje fremover, når det er uvisst om de får penger eller ikke. Det er dessuten vanskelig for brukerne å oppfatte rollefordelingen mellom Nav-kontor og forvaltningsenhet, og mange brukere oppfatter at det er veilederen som avgjør om de får innvilget AAP. Dette er et dårlig utgangspunkt for gjensidig dialog mellom bruker og veileder.

### 5.3 Veiledernes erfaring med arbeidsevnevurdering som verktøy

Arbeidsevnevurdering ble innført som metodikk ved Nav-kontorene i tiden rundt innføring av AAP. Noen kontorer tok verktøyet i bruk tidligere, mens en del veiledere ikke fikk opplæring i metoden før etter at AAP ble innført. I starten var det stort fokus på arbeidsevnevurdering; det skulle være et hoveddokument som skulle følge brukeren, og det skulle oppdateres jevnlig, for eksempel i forbindelse med at bruker hadde vært på tiltak.

Mange av veilederne vi intervjuet synes at arbeidsevnevurdering er nyttig for å vurdere brukers arbeidsevne. Samtidig påpekte de fleste at det er et tidkrevende verktøy, arbeidsevnevurdering er litt for omfattende og spørsmålene er i mange tilfeller ikke tilpasset brukers situasjon. En del sa at "det blir mye klipp og lim." Ved et kontor syntes veilederne at arbeidsevnevurdering er et nødvendig onde, noe de må gjennom for å behandle søknad om AAP.

De færreste oppdaterer arbeidsevnevurderingen, med mindre en bruker søker uførepensjon. De mente at det er større fokus på aktivitetsplan nå, at det er her bruker har mulighet til å påvirke. En teamleder sa: "Løpet med arbeidsevnevurdering er kjørt, der får vi ikke med oss brukerne."

Inntrykket er at arbeidsevnevurderingen i hovedsak fungerer til bare det ene av formålene: Å vurdere om bruker har nedsatt arbeidsevne, og gi grunnlag for beslutning etter ftrl. § 11-5. Til dette formålet mente de fleste av informantene at arbeidsevnevurdering fungerer bra. Metoden brukes i mindre grad til å gi retning til brukers løp fremover, her er møter med bruker i etterkant av arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen viktigere.

## Inntrykk av arbeidsevnevurderingene

Det varierer hvor mye saksbehandlerne i forvaltningsenhetene setter seg inn i arbeidsevnevurderingene, men inntrykket er at kvaliteten på vurderingene varierer mye. Noen inneholder svært lite informasjon.

Saksbehandlerne i klageenhetene bruker arbeidsevnevurderingene i sine vurderinger "når de er gode". Deres erfaring er også at kvaliteten varierer svært mye, selv om den generelle kvaliteten er blitt bedre enn den var. I klageenhetene erfarer de også at veilederne ikke alltid bruker arbeidsevnevurderingen som det verktøyet det er, men at veileder noen ganger har bestemt seg på forhånd.

## 5.4 Vedtak etter §14a

Arbeidsevnevurderingen legger grunnlag for oppfølgingsvedtaket, et såkalt 14a-vedtak (Nav-loven). Dette vedtaket skal si noe om hvilket oppfølgings- og bistandsbehov Nav mener at brukeren har, og hvilke tjenester bruker kan forvente å få fra Nav. Videre skal vedtaket gi bruker en skriftlig vurdering av hvilke muligheter han eller hun har til å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, samt om og eventuelt hvor mye arbeidsevnen er nedsatt. Bistand som andre aktører rår over skal ikke beskrives i oppfølgingsvedtaket, men er aktuelt å ta med i aktivitetsplanen.

Det er fire ulike oppfølgingsnivåer:

*Standard innsats* – for brukere som forventes å kunne nå målet om arbeid i løpet av relativt kort tid og gjennom egen innsats. Nav tilbyr generelle tjenester som er tilgjengelig for alle brukere; formidlingsbistand, jobbsøking og yrkesveiledning. Bruker kan tilbys aktivitetsplan, men har ikke krav på det.

*Situasjonsbestemt innsats* – for brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid, typisk situasjoner der det er mismatch mellom arbeidssøkers kvalifikasjoner (herunder språk) og arbeidsmarkedets krav og forventninger. Bruker kan tilbys kortere aktiviteter som for eksempel kvalifisering, i tillegg til de generelle tjenestene. Bruker har rett til å få utarbeidet aktivitetsplan.

*Spesielt tilpasset innsats* – for brukere som har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, men som forventes å kunne komme tilbake i arbeid gjennom innsats fra Nav, tiltaksarrangører/andre og bruker selv. Innsatsen fra Nav kan omfatte både kortere og lengre aktiviteter/tiltak, og generelle tjenester. Mer omfattende tiltak kan være kvalifisering/opplæring, arbeidstrening, oppfølgingstiltak, eller arbeidsrettet rehabilitering. Navs innsats skjer gjerne i samarbeid med andre, som medisinsk behandling. Bruker har rett til å få utarbeidet aktivitetsplan.

*Varig tilpasset innsats* – for brukere som har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og at bruker ikke vil kunne komme i arbeid. Det er sjelden at bruker blir vurdert til denne innsatsen etter første arbeidsevnevurdering, som regel skjer det etter at det er forsøkt ulike arbeidsrettede virkemidler. Innsatsen fra Nav kan omfatte både tidsbegrensede og varige aktiviteter og tjenester. Bruker kan få utarbeidet aktivitetsplan hvis det er hensiktsmessig, men har ikke krav på det.

For de to minst omfattende innsatsnivåene er det tilstrekkelig å gjøre en behovsvurdering, men også en arbeidsevnevurdering kan konkludere med et lavt innsatsbehov.

Det er som nevnt meningen at arbeidsevnevurderingen skal oppdateres etter hvert som det er endringer eller ny informasjon knyttet til brukers arbeidsevne – som for eksempel ved endt tiltak eller hvis bruker har fått forverret helsetilstand. Slik vi forstår det, vil det gjøres nytt 14a-vedtak hvis arbeidsevnevurderingen viser et annet innsatsbehov enn det opprinnelige. Dersom innsatsbehovet er det samme, er det ikke vanlig å gjøre nytt 14a-vedtak ved oppdatering av arbeidsevnevurderingen.

### Forholdet mellom Nav-loven §14a og folketrygdloven §11-5

Arbeidsevnevurderingen munner som beskrevet ut i et vedtak etter Nav-loven §14a (oppfølgingsvedtak). Ved søknad om AAP fattes også vedtak etter folketrygdloven §11-5: en vurdering av om arbeidsevnen er vesentlig nedsatt sett i forhold til ethvert arbeid. Avveiningene som gjøres i disse to vedtakene er svært like. I intervjuene fant vi at det er vanskelig både for brukerne å forstå forskjellen på de to vedtakene og for veilederne å forklare betydningen overfor brukerne.

I tabellen nedenfor har vi systematisert hva som vurderes etter henholdsvis Nav-loven §14a og folketrygdloven §11-5. Kildene er lovteksten, rundskriv §11-5 nedsatt arbeidsevne og retningslinjer for oppfølgingsvedtak i Nav.

Tabell 5.1 *Vurderingene i Nav-loven §14a og Folketrygdloven §11-5*

	<b>Nav-loven §14a</b>	<b>Folketrygdloven §11-5</b>
Formål	Vurdere brukers bistandsbehov og plassere i riktig innsatsgruppe	Vurdere inngangsvilkår på AAP
Hva vurderes?	Den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet	Mulighet til å fungere i inntektsgivende arbeid vektlegges
Momenter som vurderes	Ressurser og hindre for deltakelse i arbeidslivet innen kategoriene: Arbeidserfaring, utdanning, kompetanse, ferdigheter, interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold, helse (individforhold), samt arbeidslivsforhold og	Helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

	dagliglivsforhold (omgivelsesforhold)	
Def. nedsatt arbeidsevne	Arbeidsevnen er nedsatt når brukeren hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.	Årsaken til nedsatt arbeidsevne må kunne forklares med sykdom, skade eller lyte (vesentlig medvirkende årsak)
Krav til nedsettelse		Arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad. Nedsettelsen må være av en viss varighet.
Arbeidsevne sees i forhold til...	Ethvert inntektsgivende arbeid, inkludert sysselsetting i skjermet sektor	Ethvert arbeid bruker er i stand til å utføre

Som oversikten viser er det mange likheter mellom vurderingene som gjøres etter Nav-loven §14a og ftrl. §11-5. Innholdsmessig er likevel en arbeidsevnevurdering etter Nav-lovens § 14a ikke lik en vurdering av nedsatt arbeidsevne i folketrygdloven § 11-5. De viktigste forskjellene er at det i vurderingen av inngangsvilkåret §11-5 er krav til at:

- arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad, og nedsettelsen skal være av en viss varighet
- Sykdom, skade eller lyte må være vesentlig medvirkende årsak til den nedsatte arbeidsevnen

Departementet beskriver forskjellen mellom de to vedtakene slik:

”I prinsippet vil det for brukere som er aktuelle for helse relaterte folketrygdytelse bli fattet vedtak om den nedsatte arbeidsevnen både etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a og etter folketrygdloven. De ulike tjenester og ytelse har imidlertid ulike vilkår. For å få helse relaterte folketrygdytelse må arbeidsevnen være nedsatt med minst halvparten og nedsettelsen må skyldes sykdom, skade eller lyte. Det stilles ikke samme krav til reduksjon av arbeidsevnen for å få tiltak og tjenester. Brukeren kan derfor få ulike konklusjoner i vedtak etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven og folketrygdloven. Departementet legger imidlertid til grunn at disse vedtakene normalt vil bli formidlet til brukeren samtidig. Brukeren vil i prinsippet også ha to ulike løp for å påklage vedtaket: Begge vedtakene kan påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan eller det organ Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Vedtaket etter folketrygdloven kan i tillegg ankes til Trygderetten. Hvis brukeren velger å bruke begge klagemulighetene, kan det i teorien tenkes at han eller hun kan få to ulike vedtak i klagesaken. I praksis vil de fleste brukere antakelig velge å påklage vedtaket etter folketrygdloven fordi det er det som eventuelt utløser rett til ytelse” (referert i Sivilombudsmannen sak 2014/1275)



## Betydningen av 14a-vedtaket

Bruker må få vurdert innsatsbehovet sitt til spesielt tilpasset innsats for å ha mulighet til innvilgelse etter ftrl. § 11-5 i førsteinstans. Det er likevel ingen garanti for å få et positivt 11-5-vedtak.

Dersom bruker blir vurdert til standard eller situasjonsbestemt innsats, vil vedkommende få avslag på ftrl. § 11-5 i førsteinstans fordi arbeidsevnen ikke vurderes som nedsatt (eller nedsatt til ethvert arbeid). Dette kan imidlertid overprøves av klageinstansen og Trygderetten ved klage på 11.5.

Innsatsbehovet som bruker blir vurdert til har også betydning for hvilke tiltak som er tilgjengelige for brukeren. Samtidig er det slik at selv om innsatsbehovet tilsier at bruker har tilgang på et tiltak, har bruker ikke krav på dette tiltaket rettslig sett.

## 5.5 Klagemuligheter og brukernes forståelse av Nav-lovens §14a

Mange av veilederne vi intervjuet mente at brukerne får lite informasjon om § 14a. En av begrunnelsene var at det er vanskelig å forklare bruker betydningen av vedtaket. En sa at "vi kunne nesten la være å sende ut 14a-vedtaket, det er bare forvirrende." En annen veileder sa at hun noen ganger ga beskjed om at bruker kom til å få et vedtak i posten (14a-vedtaket) som det ikke var nødvendig å bry seg om. En veileder sa at hun lot være å sende ut 14a-vedtaket (ved innvilgelse) fordi det bare skapte forvirring. Flere sa at de forklarte for bruker at 14a-vedtaket ikke er pengevedtaket, men at pengevedtaket ville komme som eget brev. Utover dette forklarte de ikke hva 14a-vedtaket dreide seg om. En av veilederne sa at dersom en bruker skiftet innsatsgruppe, pleide hun å forklare at det har å gjøre med interne rutiner og organisering av arbeidet på Nav-kontoret.

Ved et kontor opplyste informantene at de hadde blitt bedre på å forklare brukerne hva 14a-vedtaket innebærer for brukeren.

Bruker kan klage på utfallet av arbeidsevnevurderingen dersom han eller hun mener at det er behov for en annen innsats enn det Nav har kommet frem til. Klagefristen for 14a-vedtaket er tre uker fra det tidspunkt brukeren har fått vedtaket. Klagen behandles av Nav klageinstans, og er endelig (det nye vedtaket kan ikke ankes til trygderetten).

Klagen kan føre til at innsatsbehovet endres eller at det gjøres en ny arbeidsevnevurdering. Selv om innsatsbehovet endres, betyr det ikke at bruker har rett på tiltak innenfor den nye kategorien. Samtidig er tiltak utenfor innsatsgruppen som bruker får ikke tilgjengelig for bruker.

I brevet med 14a-vedtaket opplyses det om brukers klagemuligheter. Men det er få eller ingen som klager på 14a-vedtaket, ifølge veilederne vi intervjuet. Mange av dem mener at det har sammenheng med at brukerne ikke forstår hva vedtaket dreier seg om. For brukerne er det uklart hva 14a-vedtaket innebærer, og dermed hva som kan påklages. Det var få av brukerne som husket at de

hadde fått et 14a-vedtak eller hva det innebar, så vi har få synspunkter i datamaterialet. En bruker (som hadde en samboer som jobbet i Nav) hadde en formening om 14a-vedtaket:

*14a – den er uklar. Den kan vris hver vei. Den er lite konkret. Alt det AAP baserer seg på er lite konkret. Så hvis veiledere/Nav skal jobbe ut fra 14a så skjønner jeg at det kan bli forskjeller mellom folk.*

Noen av saksbehandlerne i forvaltningsenhetene sier det hender at bruker klager til dem, når de egentlig burde klage på 14a-vedtaket. Et eksempel på dette er situasjoner der bruker er ferdig avklart. Hvis veilederen finner, etter ny arbeidsevnevurdering at bruker ikke har behov for bistand, sendes det melding til forvaltning om stans/avslag på AAP. Ifølge noen av informantene, klager brukerne til forvaltning i slike situasjoner (dersom de er uenige i vurderingen), mens det egentlig er innsatsnivået i 14a de må klage på (til kontoret):

*Mange forstår ikke at 14a er et vedtak som styrer rettigheter. Ved avslutning av en sak har bruker ikke lenger bistandsbehov. Nav lokalt gjør 14a-vedtak, vi sender stans. Så kommer klagen til forvaltning. Vi har mange saker hvor vi må sende klagen videre til kontoret fordi den egentlig handler om innholdet i 14a vedtaket. (...) Ofte må begge instanser behandle klagen, fordi det henger så tett sammen.*

## 5.6 Vurdering av § 11-5 «nedsatt arbeidsevne»

Det følger av folketrygdlovens § 11-13 første ledd at arbeidsavklaringspengene ytes til "et medlem som har fått sin arbeidsevne nedsatt (jf. ftrl. § 11-5) med minst halvparten, og som fyller ett av vilkårene i ftrl. § 11-6".

På bakgrunn av arbeidsevnevurderingen utformer Nav-kontoret en innstilling til forvaltningsenheten på vedtak om kravene i ftrl. § 11-5 er oppfylt. Det vil si at de vurderer om søker har vesentlig nedsatt arbeidsevne og om helseproblemer er en vesentlig medvirkende årsak til helseproblemene.

Formålet med vedtak etter Nav-lovens § 14a og folketrygdloven § 11-5 er, som beskrevet over, ulike: Mens det første skal beskrive brukerens behov for bistand, skal det andre vurdere om et av to inngangsvilkår for AAP er oppfylt. Selve vurderingene som gjøres er imidlertid i praksis like. Mange av veilederne vi snakket med sa at de fatter vedtak om 14a og ftrl. 11-5 samtidig i en sak.

Ifølge rundskriv til ftrl. § 11-5 om nedsatt arbeidsevne knytter som nevnt den sentrale vurderingen seg til brukers muligheter til å *fungere* i et inntektsgivende arbeid, og ikke i hvilken grad bruker har en svekket helsetilstand. Det er først når helsetilstanden fører til reduserte muligheter til å beholde eller skaffe inntektsgivende arbeid at retten til arbeidsavklaringspenger kan oppstå. Bruker skal vurderes i forhold til ethvert arbeid som han eller hun er i stand til å utføre, herunder mulighetene for å få heltids- og deltidsarbeid. Videre skal det ikke tas hensyn til at arbeidet har lavere status enn det bruker har hatt eller at lønnen er lavere, forutsatt at arbeidet lønnes i forhold til tariff eller sedvane.

I vurderingen av spørsmålet om, og i hvilken utstrekning, sykdom, skade eller lyte har medført redusert arbeidsevne, skal det tas hensyn til andre faktorer i

t tillegg til de rent medisinske. Som eksempel på aktuelle faktorer nevner rundskrivet brukers utdannelse og yrkesmessige bakgrunn, alder, mentale utrustning, de næringsgeografiske forhold, situasjonen på arbeidsmarkedet, det sosiale miljø mv. Det heter videre at selv en mindre alvorlig sykdom kan gi stor reduksjon i arbeidsevne, for eksempel for en ikke faglært eldre arbeidstaker som bor i et distrikt med få arbeidsmuligheter. I vurderingen skal situasjonen på lengre sikt vurderes.

Søker skal vurderes i forhold til ethvert arbeid han eller hun er i stand til å utføre. Denne vurderingen kan være vanskelig for Nav-kontorene, og vi oppfatter at det har vært mange diskusjoner om hva dette faktisk innebærer. Veilederne påpeker at for eksempel å forvente at brukere med familie skal etablere seg på et nytt sted er vanskelig. Vi har inntrykk av at det varierer en del mellom kontorene, og også mellom veilederne på det enkelte kontor, hvor "strengt" de praktiserer denne vurderingen. Dette er også tilbakemeldingen fra forvaltningsenhetene og klageenhetene. (I første delrapport fra ekspertutvalget som gjennomgår Nav peker klageinstansen på ulik praksis knyttet til vurdering av arbeidsevne.) I våre intervjuer med Klageenheten trekkes det fram at det ofte er usikkerhet når det gjelder diffuse sykdommer, og at rådgivende lege i Nav og legespesialister ikke alltid er enige. Funksjonsevnen er ofte dårlig beskrevet i dokumentasjonen i sakene (legeopplysningene).

En god vurdering mot ethvert arbeid krever også god kjennskap til arbeidsmarkedet. Mens noen av veilederne syntes de har god oversikt over det lokale arbeidsmarkedet, var det flere som mente at arbeidsmarkedskompetansen ikke er god nok, og særlig ikke når hele landet skulle vurderes.

En av informantene fra forvaltningsenhetene mente at et av kontorene i hennes område hadde mer lempelig praksis enn de andre når det gjelder vurdering av arbeidsevne. Hun mente begrunnelsen var at de ville unngå to omganger med samme søknad "fordi brukeren bare får ny legeerklæring, så blir det innvilget."

### **Brukerne erfaringer**

Fra brukerintervjuene går det fram at når brukerne er uenige i den arbeidsevnevurderingen som Nav har gjort, handler det ofte om nettopp vurderingen Nav har gjort i forhold til annet arbeid. De vil si at søknaden blir avslått fordi Nav mener at søker kan finne et annet arbeid. Slik vi viste eksempler på i forrige kapittel, har Nav-kontorets vurdering av hvilket annet arbeid bruker er i stand til å utføre, i noen tilfeller kommet svært overraskende på brukerne. Vårt inntrykk er at brukerne oftere er enige i den vurderingen fra Nav som beskriver deres evne til å utføre det arbeidet de i utgangspunktet ble sykmeldt fra.

I andre tilfeller er brukerne uenige i Nav-kontorets vurdering av at arbeidsevnen ikke er nedsatt med minst 50 prosent. Noen av brukerne vi snakket med fortalte at de hadde inntrykk av at veilederen mente de fylte vilkårene i ftrl. § 11-5, og ble overrasket da de fikk avslag. Et par sa at Nav ikke hadde tatt alle diagnosene i betraktning da de vurderte ftrl. § 11-5. En av dem sa at

diagnosene hun hadde hver for seg ikke var til hinder for arbeid, men at Nav måtte se helheten. Etter å ha fått en samlet legeerklæring som gjorde rede for alle diagnosene, fikk hun innvilget AAP.

Gjennomgangen av klagesaker viser ulike eksempler der søker er uenig i Navs vurdering av at deres helsemessige begrensninger er situasjonsbestemt, og at de ikke har nedsatt arbeidsevne med minst halvparten til et hvert arbeid. En av sakene dreier seg om en kvinne som har ulike helseplager, men fordi hun har høy utdanning og lang erfaring vurderer Nav at hun er kvalifisert til andre yrker hvor hun kan fungere med de helseplagene hun har. I et annet eksempel har søker psykiske helseproblemer grunnet forhold på tidligere arbeidsplass. Vedkommende jobbet som daglig leder og selskapet gikk konkurs. Dette utløste depresjon, stress og konsentrasjonsvansker hos søker. Nav vurderer at søkers plager er situasjonsbestemte og knyttet til den gamle arbeidsplassen, og at arbeidsevnen ikke er nedsatt i forhold til ethvert arbeid.

## 5.7 Brukernes vurdering av klagemuligheter på § 11-5

Blant brukerne vi intervjuet som fikk avslag på søknad om AAP er det flere som hadde opplevd å bli frarådet å klage til Nav. Et par av dem klaget likevel og fikk innvilget AAP, men det er også et eksempel på en bruker som ikke klaget og søkte dagpenger i stedet. En informant hadde etterspurt aktivitet, tilrettelegging og arbeidsutprøving uten å få gehør på Nav-kontoret. Hun hadde vært 100 prosent sykmeldt i nesten hele sykepengeåret. Da hun fikk avslag på AAP og ville klage, hadde veileder på Nav sagt at hun var for aktiv i sykepengeåret og at hun ikke burde gå for langt i å klage, fordi det var tvil om hun i det hele tatt hadde hatt rett på sykepenger. Etter utredning på sykehuset som ble lagt ved klagen, fikk denne brukeren likevel innvilget AAP.

I de tilfellene hvor bruker ikke får innvilget AAP, er det ulikt hva de blir rådet til av Nav-veilederen: Noen blir rådet til å søke dagpenger, andre sosialhjelp. En av brukerne vi snakket med, fikk høre at Nav ikke kunne hjelpe henne etter avslag på AAP – fordi dagpenger og sosialstønad ikke var myntet på brukere som er syke.

*Det er jo ingenting å påvirke. Det er jo gitt hvordan dette skal være. Jeg kan komme med mine vurderinger og meninger men... det er jo reglene som avgjør.*

*Jeg blir hørt, og de er veldig behjelpelige, men... det er jo et system. Det er ikke personene som avgjør. Selv om det er de som skriver vedtaket. men kunne klage er viktig for det er jo jeg som kjenner kroppen min og mine begrensninger best.*

## 5.8 Oppsummering/vurdering

Slik vi vurderer det, har brukerne gode muligheter til å medvirke til arbeidsevnevurderingen, gjennom egenerklæringen og som regel gjennom samtaler med veileder. Men for at dette skal lykkes er det viktig at det er

tilstrekkelig dialog mellom veileder og bruker. I praksis er det noen veiledere som gjør arbeidsevnevurderingen på bakgrunn av informasjon de har i Arena, uten at bruker medvirker. I de andre tilfellene er vårt inntrykk at brukerne i stor grad er passiv part når det gjelder utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen. Det er veileder som fremstår som den aktive part i prosessen. Brukermedvirkningen begrenser seg til å bli hørt og tatt på alvor (selv om noen av informantene som har fått avslag ikke har hatt denne opplevelsen).

### **Vanskelig å forstå sammenhengen mellom 14a og 11-5**

En del av forklaringen på lite medvirkning fra brukernes side kan være at bruker ikke har full forståelse for sammenhengen mellom arbeidsevnevurdering, søknad om AAP og vilkårene for AAP. Intervjuene tyder på at det varierer hvor godt bruker forstår de ulike stegene, og de færreste har forstått betydningen av 14a-vedtaket – om de i det hele tatt har vært oppmerksomme på at de har fått det.

Flere av veilederne mente det er vanskelig å forklare for bruker hva 14a-vedtaket betyr. Men vedtaket har stor betydning for brukerne, fordi vedtaket legges til grunn når Nav vurderer rettighet til AAP. I tillegg styrer vedtaket hvilke tiltak som er tilgjengelige for bruker. Vi mener at det konkrete målet med vedtaket bør omtales i vedtaket sammen med en beskrivelse av aktuelle virkemidler.

Samtidig er det viktig å huske på at legeopplysningene er det avgjørende i vurderingen av arbeidsevne etter ftrl. § 11-5. Brukernes påvirkningsmulighet begrenser seg derfor til å utdype hvilke muligheter og begrensninger de har i arbeidslivet, med de helseplagene de har og som er dokumentert fra lege.

### **Informasjon om helsemessige vilkår**

Ved innføring av AAP ble vilkårene for ytelsen strammet inn sammenlignet med vilkårene for de tidligere ytelsene sykepenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det var en tydeligere vektlegging av at arbeidsevnen skulle være nedsatt med minst halvparten for ethvert arbeid.

Vi finner at det sannsynligvis ofte ikke gis god nok informasjon om dette vilkåret. Avslaget på AAP begrunnet i søkers nedsatte arbeidsevne er situasjonsbetinget hadde kommet svært overraskende på flere av de brukerne vi intervjuet. Flere av brukerne vi har intervjuet er for øvrig uenige med Nav i den vurderingen som er gjort. I disse tilfellene føler brukerne seg makteløse.

### **Ulik praksis i vurdering av arbeidsevne**

Både forvaltningsenhetene og Nav klageenhet har inntrykk av at det er ulik praksis blant Nav kontorene i hvor strenge veilederne er når arbeidsevnevurderingen gjøres. Flere av veiledere vi intervjuet ga uttrykk for at særlig vilkåret om at arbeidsmarkedet i hele landet skulle legges til grunn er vanskelig.

For brukere som får avslag på AAP, men ikke kan gå tilbake til tidligere arbeidsforhold på grunn av nedsatt arbeidsevne, blir konsekvensene at de søker dagpenger. Dersom de ikke har dagpengerrettigheter, er sosialhjelp et alternativ.

## 6 Deltakelse i aktivitet

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger, skal ett av vilkårene i folketrygdloven § 11-6 være oppfylt. Det vil si at medlemmet enten får *aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak*, eller etter å ha prøvd tiltak fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid under oppfølging fra Nav. Arbeidsavklaringspenger kan også gis under utarbeidelse av aktivitetsplan, under venting på aktiv behandling eller et arbeidsrettet tiltak<sup>4</sup>, under vurdering av uføretrygd.

Aktivitetsplanen er et viktig virkemiddel for å sikre at mottakere av AAP får hensiktsmessig bistand slik at de kan komme i arbeid. Brukere som har fått fastslått et bistandsbehov rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan. Valg, utforming og varighet av tiltak skal fastsettes gjennom et samarbeid mellom veilederen i Nav-kontoret og personen vurderingen gjelder for. Mottakeren skal helt fra starten tekkes inn i arbeidet med å konkretisere hva skags arbeid som skal være målet, og i planleggingen av hvordan målet skal nås.

I undersøkelsen har vi kartlagt grunner til avslag på ftrl. § 11-6 og vi har undersøkt om regelendringen av 1.1. 2013 har hatt betydning for aktivitetskravet. Videre har vi kartlagt hvilken dialog som ligger bak utformingen av aktivitetsplaner, og på hvilken måte brukerne kan og får mulighet til å påvirke planen. Vi har også kartlagt hvilke andre faktorer som er med på å bestemme aktivitetsplanens innhold. Vi har spesielt undersøkt hvilken betydning det har for AAP-mottakeres muligheter for å delta i arbeidsrettede tiltak at de arbeidsrettede tiltakene som Nav forvalter er rammestyrte.

### 6.1 Vurdering av aktivitetskravet (§ 11-6)

Dersom søker på AAP ikke er under aktiv behandling, kreves det altså at søker deltar i et arbeidsrettet tiltak. Det kan gis unntak under utarbeidelse av aktivitetsplan eller under venting på et arbeidsrettet tiltak. Nedenfor beskriver vi i hvilke situasjoner Nav avslår søknad om AAP med hjemmel i ftrl. § 11-6.

#### *Nav forvaltning og avslagsgrunner*

Ut i fra regelverket kan de som søker på AAP få innvilget ftrl. § 11-5, men avslag på ftrl. § 11-6 og dermed likevel vurderes å ikke ha krav på AAP. Ifølge forvaltningsenhetene er det flere grunner til avslag på ftrl. § 11-6. En årsak kan være at søkeren ikke er i behandling med utsikt til bedring, og at sykdommen er en mer varig tilstand. En annen årsak til avslag, er for eksempel at sosiale årsaker gjør at deltaker ikke kan delta i tiltaket.

---

<sup>4</sup> I inntil tre måneder mens medlemmet søker arbeid etter gjennomført tiltak eller behandling og i inntil åtte måneder mens uføresøknaden blir vurdert.

Nav-kontoret vurderer om bruker har behov for støtte, behandling, tiltak eller praksis for å komme tilbake til ordinært arbeid. Ved avslag på ftrl. § 11-6, er det dermed ofte begrunnet med at søker ikke anses å ha behov for slik bistand for å komme tilbake i arbeid.

Dersom Nav-kontoret har innstilt på 11-5-vedtak, men søknaden om AAP avslås med bakgrunn i at søker ikke fyller vilkår for ftrl. § 11-6, kan det skyldes at bruker ikke ønsker å motta behandling, eller ikke har kontakt med Nav for å få bistand til et aktivt tiltak. Eksempler på søkere som ikke ønsker å ta imot behandling kan være rusmisbrukere. Det kan også være personer som ikke ønsker den behandlingen som tilbys. En veileder fortalte om et eksempel der søker var sikker på at han hadde en hjertelidelse og ville ha behandling for dette, mens legen mente problemene var psykisk betinget og ville tilby psykiatrisk behandling. En annen grunn kan være at Nav anser at bruker vil nå pensjonsalder før eventuelle tiltak eller behandling vil få vedkommende i jobb.

I klagesakene vi har gjennomgått var det blant annet et eksempel på en AAP-søker som selv mente at han var i behandling gjennom et tverrfaglig team innen rus/psykisk helse. Klagen understøttes av et brev fra lege ved teamet, som sier at søker er i jevnlig kontakt med dem, og at han er henvist til poliklinikk. Nav forvaltning hevder at bruker ikke er i jevnlig behandling fordi han etter flytting bare har hatt telefonisk kontakt med teamet og at bistanden først og fremst har dreid seg om å skaffe bolig til søker – noe forvaltningsenheten mener ikke bedrer arbeidsevnen. Nav klageinstans har derimot omgjort vedtaket fra forvaltningsenheten og anser at søker er i aktiv behandling.

Det kan også være situasjoner der Nav mener at mottaker ikke har behov for ytterligere tiltak. Brukere kan derimot mene at de trenger mer tid til tiltak eller mer behandling.

### **Regelendringen i 2013: Betydning for aktivitetskravet?**

1. januar 2013 kom en regelendring hvor formuleringen i ftrl. § 11-6 ble endret fra «behov for tiltak» til «deltakelse i tiltak». Verken forvaltningsenhetene eller Nav-kontorene gir uttrykk for at regelendringen har ført til en endring i praksis når det gjelder tildeling av AAP til mottakere som venter på tiltak eller på aktivitetsplan. Det vises til mulighetene for unntak gjennom ftrl. § 11-13 b<sup>5</sup>. I intervjuene ved Nav-kontorene er det mange som ikke kjenner til endringen, og i Nav forvaltning uttrykkes det at endringen ikke har hatt materielle konsekvenser.

Regelverksendringen oppfattes i Nav forvaltning først og fremst som en tydeliggjøring og presisering av aktivitetskravet. I en av forvaltningsenhetene sier saksbehandlerne at regelendringen har fått betydning for aktivitetskravet ved *forlengelse* av AAP, det har blitt et mer absolutt krav at mottaker skal være i aktivitet. Disse saksbehandlerne uttrykker også at de opplever en generell innstramming av aktivitetskrav.

---

<sup>5</sup> Unntak fra krav til arbeidsrettet aktivitet: I ventetid før aktiv behandling eller arbeidsrettet tiltak starter



## 6.2 Utarbeiding av aktivitetsplan

I henhold til retningslinjene skal en aktivitetsplan være en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å komme fra nåsituasjonen til målet. Planen skal ha form av en gjensidig avtale som forplikter begge parter, og som brukes for å systematisere arbeidet mot målet (Retningslinjer for 14 a vedtak). Planen skal så langt det er mulig angi hele virkemiddelkjeden der det er behov for mer enn ett virkemiddel for å nå målet. Virkemidler som skal iverksettes og som Nav rår over eller som Nav finansierer skal alltid inngå i planen. Virkemidler og aktiviteter som andre instanser har ansvar for, samt egenaktiviteter bør også inngå i planen.

Aktivitetsplanen skal være et arbeidsverktøy og gir i seg selv ikke brukeren rett til de tiltak og aktiviteter som er beskrevet i planen. Planen vil dermed måtte følges opp med beslutninger om tildeling av tiltak, tjenester og ytelser. Brukere som er i innsatsgruppe situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats har rett til en aktivitetsplan, og kan påklage at det ikke er utarbeidet en aktivitetsplan. Andre grupper kan også få utarbeidet en aktivitetsplan, men har ikke krav på det og kan følgelig ikke klage dersom de ikke får en plan (ibid).

### Når utarbeides aktivitetsplanen?

Tidspunktet for utarbeiding av aktivitetsplan varierer. Ved Nav-kontorene vi besøkte er det en del veiledere som utarbeider aktivitetsplanen umiddelbart etter at de er ferdige med arbeidsevnevurderingen og innstillingen på frtl. § 11-5. Men en del veiledere sa også at de ikke laget aktivitetsplan før etter at bruker hadde fått innvilget AAP. En veileder fortalte at hun opprettet aktivitetsplan i tilknytning til arbeidet med arbeidsevnevurderingen/vurdering av § 11-5, men at den da ofte bare inneholdt en oppfølgingssamtale et par måneder frem i tid. I noen tilfeller utarbeides aktivitetsplanen tidligere, for eksempel i tilknytning til en samtale ved 39 ukers sykmelding, dersom det da anses at AAP vil bli aktuelt.

Et par av forvaltningsenhetene anslo at de ved vurdering av inngangsvilkårene hadde fått aktivitetsplanen i om lag halvparten av sakene.

### Innhold i aktivitetsplanen

I intervjuene med Nav-veilederne fremgår det at aktivitetsplanen kan inneholde alt fra å møte opp til legetimer, egentrening og ulike former for behandling, til tiltak fra Nav og utdanning. Aktivitetsplanene har ulik varighet, dette tilpasses aktivitetene som er lagt inn. Hvis aktiviteten er treårig utdanning, kan gjerne aktivitetsplanen være laget for tre år, med oppsatte tidspunkter for kontakt mellom bruker og veileder. I andre situasjoner, for eksempel der bruker skal drive egentrening, kan aktivitetsplanene være på rundt tre måneder. På enkelte kontorer utarbeides en aktivitetsplan for ett år for nesten alle brukere. Det er ulikt hvor dynamisk veilederne bruker planen og hvor ofte det gjøres endringer. Veileder skal i prinsippet ta kontakt med brukeren før aktivitetsplanen utløper for å høre hvordan det går, og vurdere om aktiviteten skal justeres. Det er ikke

nødvendigvis en sammenheng mellom varighet på aktivitetsplan og vedtak om AAP, dette omtales nærmere i kapittel 3.

### Beslutninger og dialog om aktive tiltak

Generelt sier veilederne vi har intervjuet at de legger vekt på at et yrkesrettet tiltak skal være hensiktsmessig i forhold til arbeidsmarkedet, bruker skal ha mulighet til å gjennomføre tiltaket, og det skal være i tråd med brukers ønsker. Flere av informantene sa ”vi tenker korteste vei til jobb.”

Flere av Nav-kontorene presiserer at aktivitetsplikten ofte er et tema fra starten av når de møter nye brukere, og informasjon om aktivitetsplikten gis både muntlig og skriftlig: «Hvis det ikke er medisinske årsaker, så skal de være i tiltak. Det er det vi ser og slik vi jobber. Jeg spør ofte rådgivende lege om det er hinder for deltakelse i tiltak samtidig med medisinsk behandling». De poengterer imidlertid at det også er viktig å ta hensyn til hvor brukeren er i sykdomsforløpet, slik at tiltakene ikke overskygger en eventuell behandling.

De aller fleste veilederne fortalte at de kommer frem til riktig tiltak i samtale med bruker, og at de har dialog og diskusjon rundt aktuelle tiltak. Flere av veilederne sa at imidlertid at de ”siler” valgmulighetene noe før de presenterer mulige tiltak for bruker. Informasjon fra arbeidsevnevurderingen kan gi veileder en pekepinn for om og i så fall hvilken type tiltak som er aktuelt for bruker.

Veilederne sier at de er opptatt av at yrkesrettede tiltak og behandling kan foregå samtidig, men at det også er viktig å ikke sette i gang yrkesrettede tiltak før brukers helsesituasjon tilsier det. Avklaringskurs benyttes ofte for å kartlegge brukeren og finne ut hva vedkommende er i stand til. Brukerne informeres om aktuelle tiltak gjennom samtale. Det er vanlig å ta utskrift av tiltaksbeskrivelser i Arena og presentere disse for bruker. Noen ganger arrangeres formøte mellom tiltaksarrangør og bruker, for å informere om tiltaket og avklare forventinger før bruker søkes inn. Ved et par kontorer var det fokus på å presentere tiltak som en form for gavepakke.

En Nav-veileder sier:

*Vi ser på behov til bruker, så finner vi det aktuelle tiltaket og informerer de om hva det inneholder. Det kan være flere tiltak vi presenterer for dem, kommer an på brukeren. Nav prøver å kutte litt i menyen før de presenterer aktuelle tiltak, men brukeren skal samtidig ha valgmuligheter.*

De fleste veilederne er opptatt av at gjennomføringsevnen er større når brukerne deltar i tiltak som de selv ønsker seg. Veilederne vi har snakket med opplever at de gir brukerne muligheter til å være med på beslutningen om tiltak og si hva de ønsker, men at det er stor variasjon når det gjelder hvor mye initiativ brukerne har når det gjelder egne ønsker.

Noen av de ansatte ved Nav-kontorene har stort fokus på at brukermedvirkning skal innebære en form for ansvarliggjøring ved at brukerne skal innhente dokumentasjon om aktuelt tiltak og være aktive i å følge opp egen sak.

## Valg av tiltak

Det er ulikt hvor mye Navs tiltak blir brukt ved kontorene vi besøkte. Til dels har dette sammenheng med lokale variasjoner i hvilke tiltak som er tilgjengelige. Veilederne presiserte at virkemidlene er rammestyrte, og at det ofte er ventelister på tiltak i skjermet sektor. Navs tiltaksbudsjett er med på å avgjøre hvilke tiltak som tilbys bruker:

*Nav har budsjett på utdanningstiltak, budsjett på arbeidstrening, budsjett på mentor og lønnstilskudd. Det setter rammer for hva som tilbys. Vi har hatt et tiltak som heter tidsubestemt lønnstilskudd som er bra, men dyrt. En binder seg for mange år, så det tar mye av pengene fra potten.*

På Nav-kontorene påpekes det at veilederne er forskjellige og gjør ulike vurderinger. Det presiseres at det er stort rom for skjønn. Ved valg av tiltak spiller veileders tid til oppfølging en rolle, en av veilederne vi intervjuet forteller at i en tidligere stilling hadde hun langt mer tid til å lete etter relevant arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv, mindre tid gjorde at hun nå oftere brukte Navs tiltak i skjermet sektor.

Flere av kontorene vi besøkte opplevde at de i perioder har mangel på tiltaksplasser. Det fører til at mottakerne må stå på venteliste. De fleste veiledere er opptatt av å unngå for lang tid på venteliste, de forsøker å finne et lignende tiltak eller bruke praksisplasser/arbeidstrening i ordinært arbeid. Dersom bruker skal ha et avklaringstiltak, kan de forsøke å finne andre utveier, som for eksempel avklaring i ordinært arbeidsliv. Noen påpeker også at enkelte brukere trenger litt ventetid på grunn av helsen. En veileder sier:

*Jeg tenker at det skal være hensiktsmessig og at det skal være noe – og om du må vente på det så betyr det ikke noe. Men hvis ventetiden for eksempel er 9 måneder gjør de fleste en vurdering av annet tiltak. Tiltaket skal fylle et behov og ikke bare være oppbevaring.*

En utbredt erfaring er at brukere kan bli gående en periode og vente på tiltak, og det fortelles også at en del brukere blir gående en stund etter at et tiltak er ferdig, fordi de venter på en sluttrapport fra tiltaket. Ett av kontorene sier at det kan gå mange måneder før de får en slik sluttrapport. Venteperioder dokumenteres i aktivitetsplanen.

Ett av kontorene vi besøkte opplevde ikke at tilgang på tiltak var noe problem. De uttalte at ”vi er i en heldig situasjon når det gjelder tiltaksmidler”. Ved dette kontoret fikk vi inntrykk av at brukere i mindre grad ble gående og vente på tiltak, og veilederne var tydeligere på at det var krav om tiltaksdeltakelse. Veilederne ved dette kontorene brukte gjerne arbeidsrettede tiltak og behandling parallelt. Dette oppfattet de som uproblematisk fordi tiltaksarrangørene var svært fleksible, og tilrettela både tid og oppgaver slik at det passet med brukers behandling og yteevne.

## Hva hvis brukerne er uenige i aktivitetsplanen?

Veilederne vi har intervjuet uttrykker at det ikke er veldig ofte at det er stor uenighet om tiltak, eller at brukerne er misfornøyde med tiltakene de får. Enkelte ønsker seg utdanningstiltak som veilederne er uenige i. Noen er skeptiske til å begynne i tiltak samtidig som de er i behandling. I enkelte tilfeller skjønner veileder i ettertid at bruker egentlig har vært uenig i aktivitetsplanen, men likevel sagt ja. Noen sier ja fordi tilleggsstøtten til barnetilsyn er avhengig av at AAP-mottakeren er i et aktivt tiltak.

*Noen brukere er veldig motiverte for ting som ikke egner seg. Da er det vanskelig å veilede riktig.*

Noen brukere finner praksisplass på egen hånd, men utover det hadde de færreste veilederne opplevd at brukeren ønsker seg et spesifikt Nav-tiltak. Brukerne har liten oversikt over Navs tiltak og hva de innebærer. I den grad brukerne etterspør spesifikke tiltak, er det utdanning eller kurs de ønsker.

Det hender at brukere melder tilbake at de synes tiltakene er lite hensiktsmessige. Det varierer hvor fleksible veilederne er i slike situasjoner. Særlig ved ett kontor ga veilederne uttrykk for at det skal mye til for at bruker slutter i et tiltak. Veilederne her sa at de pleier å ta et møte med bruker og/eller tiltaksarrangør for å finne ut hvordan bruker kan fullføre. I tillegg forklarte de brukerne at de må være i aktivitet for å ha krav på ytelsen. De hadde få erfaringer med at bruker sluttet i et tiltak. På dette kontoret uttrykte veilederne at aktivitetsplanen er et resultat av samarbeid mellom Nav og bruker og forpliktende for bruker å følge. Dersom bruker ikke følger planen anses det som et brudd på avtalen og grunnlag for stans i ytelsen.

Andre veiledere er mer opptatt av at det er demotiverende for bruker å gå på feil tiltak, og prøver å finne frem til andre løsninger som å bytte tiltaksplass, i samarbeid med bruker. Noen har erfart at misnøye med tiltak handler om kjemi med veileder hos tiltaksarrangør, og at det hjelper å bytte tiltak (eventuelt bytte veileder). Det er særlig når bruker selv har ideer om hvilke tiltak som kan fungere, at de klarer å ordne med en annen løsning.

Flere av kontorene forteller at brukerne kan være misfornøyde med den lokale tiltaksbedriften og de tiltakene som tilbys der. Det kan handle om at tiltaket oppleves som meningsløst eller at de blir behandlet nedlatende. Også noen veiledere har inntrykk av at enkelte tiltak er passiviserende, men de ser likevel en dreining mot at flere tiltak blir mer rettet mot overgang til ordinært arbeidsliv.

## Når brukerne ikke ønsker tiltak

Det veilederne opplever som den største utfordringen er brukere som ikke vil delta i tiltak.

*Vi bruker 90 prosent av tiden på de som ikke vil, og 10 prosent på de som vil.*

I en del tilfeller er dette brukere som selv mener de har for dårlig helse til å delta i tiltak. Det er litt ulikt hvordan kontorene reagerer på dette, og i hvilken grad brukeren kan påvirke en slik situasjon. Flere av de veilederne vi intervjuet påpeker at det er viktig å ta seg tid til en samtale med brukerne hvis de ikke er

enige i planen, og noen påpeker at det kan være nyttig å ha med brukers lege i slike samtaler.

En del veiledere sa at tiltakene er utformet ut fra at brukerne er syke, og har store tilretteleggingsmuligheter. Brukerne skal derfor i prinsippet ikke være for syke til å delta.

Dersom brukere som mener de er for syke til å være i arbeidsrettet aktivitet skal slippe et aktivt tiltak, må de eventuelt skaffe en ny legevurdering og ha en ny dialog med Nav etter dette. Det vises til at det er mulig å gi unntak etter § 11-6c<sup>6</sup> dersom noen trenger mer tid på grunn av helse. Dersom det ikke foreligger legevurderinger som tilsier at brukeren ikke kan være i aktivitet, orienterer veileder om aktivitetsplikten på AAP, og om at Nav må vurdere stans i ytelsen dersom bruker ikke oppfyller denne plikten. Dersom de ikke kommer med legeopplysninger stanses ytelsen.

Vurderingen av om bruker er "for syk" til å delta i et tiltak baseres dermed hovedsakelig på opplysninger fra lege, eventuelt bruk av rådgivende lege hvis veileder er usikker på de foreliggende opplysningene. Å vurdere om bruker er i stand til å delta i tiltak er ikke alltid enkelt. En av veilederne vi intervjuet forteller at hun i et tilfelle presset en bruker som selv mente hun var for dårlig til å delta på et tiltak. Behandlende lege mente det ikke var noe i veien for at vedkommende kunne delta. Veileder opplevde at tiltaksdeltakelsen i dette tilfellet førte til et selvmordsforsøk hos vedkommende bruker.

### **Situasjoner hvor det er vanskelig å bruke tiltak**

Informantene synes det er særlig vanskelig å bistå brukere med svak norskkompetanse. Tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne er ikke ment å skulle gi språkopplæring. Flere av veilederne etterlyser derfor tiltak som kombinerer kompetanseheving og norsk språk slik at flere brukere kan nyttiggjøre seg tiltakene. Slik det er i dag, er det ikke mulig for brukere med nedsatt arbeidsevne som er dårlige i norsk å nyttiggjøre seg Navs tilbud.

### **Utdanning som tiltak**

Det varierer mellom kontorene hvor vanlig det er å bruke utdanning som tiltak. De fleste av veilederne har erfart at bruken av utdanning gikk ned med innføringen av AAP fordi det ble presisert at utdanning bare skulle brukes der det var nødvendig og hensiktsmessig for å komme raskt i arbeid. Ved flere av kontorene vi besøkte har de nylig fått føringer på at utdanning skal brukes oftere som attføringstiltak. Det påpekes at utdanning ofte er det tiltaket som gir mest effekt.

*Utdanning som tiltak har gått i bølger. Det er på vei opp nå. Vi har fått føringer på å lempe på kravene, det har vært et underforbruk. Det var en*

---

Etter å ha prøvd tiltak etter bokstavene a og/eller b fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid.

*periode der utdanning var fy fy, og det var færre på utdanning. Nå har vi fått føringer fra ledelsen om at utdanning skal brukes mer.*

Et av kontorene forteller at de har hatt AAP-mottakere som har flyttet til en større by og fått ja til en utdanning som de selv har sagt nei til. De oppfatter at det er et tegn på ulike vurderinger mellom kontorene, men sier samtidig at det kan ha sammenheng med at de lokale arbeidsmarkedene er forskjellige. En av brukerne vi intervjuet fortalte at hun hadde flyttet og dermed byttet Nav-kontor. Mens det første kontoret hadde avvist utdanning som tiltak, hadde hun fått godkjent treårig utdanning av det andre kontoret.

Noen kontorer opplever at det er en relativt stor andel av AAP-mottakerne som ønsker seg utdanning som tiltak, og at en del får nei til dette. På andre kontorer sier de at det ikke er så mange som ønsker seg utdanning. De erfarer at mange av deres AAP-mottakere kommer fra fysisk tunge yrker, de syns ikke det var aktuelt med utdanning tidligere (etter skolen), og de ønsker det ikke nå heller. Ved et annet kontor sa veilederne at de ofte forklarte for bruker at det er en omfattende prosess å få godkjent utdanning som tiltak, og dermed "avverget" søknader om dette.

Når Nav er uenig i at utdanning er riktig tiltak, kan vurderingen være basert på at de mener at utdanning ikke er nødvendig for at bruker skal komme i arbeid. Noen brukere får nei fordi de allerede har en utdanning som Nav mener gir arbeidsmuligheter, eller fordi Nav mener at utdanningen ikke vil gi arbeidsmuligheter. Noen får nei fordi veileder mener utdanningen ikke er forenlig med brukerens helse og kapasitet. I noen tilfeller veiledes bruker da til andre utdanninger som passer bedre til brukers situasjon. Veilederne opplever også at enkelte AAP-mottakere har urealistiske forestillinger om hva Nav kan finansiere av utdanning, det kan for eksempel være ønsker om et langvarig studium eller videreutdanning.

Dersom det er usikkerhet knyttet til om utdanning er rett tiltak, krever flere Nav-kontorer at brukeren er i arbeidspraksis en periode på et relevant arbeidssted, slik at bruker kan prøve ut om de tror arbeidet er forenlig med helse og interesser. Noen ganger kan brukere ønske seg en utdanning, men ser selv at de ikke er i stand til å fullføre. Det kan handle om at de har familie og at utdanningen krever flytting.

Mange steder er det begrenset hva som finnes av lokale utdanningstilbud, og disse begrensningene setter rammer for brukerens utdanningsønsker og dermed for hvilke utdanningsretninger Nav kan finansiere. På ett av kontorene er det en tilbakemelding fra høyskolen i byen om at en del av studentene som er der på attføringstiltak ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge undervisningen.

### **Egenfinansiering av siste del av utdanning**

I henhold til regelverket for bruk av ordinær utdanning som attføring kan det maksimalt gis AAP i tre år under utdanning (med enkelte unntaksbestemmelser). I oppstarten av opplæring i form av ordinær utdanning skal det inngås en avtale mellom brukeren og Nav, hvor brukeren forplikter seg til å finansiere den delen av studiet som går ut over tre år. Flere anker til

Trygderetten tyder på at brukerne ofte har oppfattet at denne avtalen ville kunne omgjøres i etterkant, slik at hele studiet ville bli finansiert.<sup>7</sup>

Våre besøk i Nav-kontorene og intervjuer med forvaltningsenhetene viser at det er vanlig å avtale egenfinansiering av det siste året ved utdanning. Det er litt ulike erfaringer med en slik ordning. Noen har inntrykk av at brukerne ikke helt har forstått hva avtalen faktisk innebærer, og tror at dette skal ordne seg, slik at de vil få AAP også det siste året. Mange av veilederne hadde erfaring med at brukerne kom tilbake når det nærmet seg det fjerde året, med ulike begrunnelser for at de ikke kunne finansiere den siste perioden selv.

Andre kontorer synes denne ordningen har fungert helt greit, men presiserer at de passer på at avtalen er tydelig, og at de på forhånd har bedt brukere lage en realistisk plan for finansiering, og har avklart at brukere ikke har mistet rettigheter til studielån. Enkelte av kontorene sier at de tidligere ikke har vært tydelige nok på en slik avtale i aktivitetsplanen, og derfor har endt opp med å finansiere også det siste året.

Enkelte av veilederne synes egenfinansiering av det fjerde året kan slå urettferdig ut fordi utdanninger som noen steder tar tre år, tar fire år på steder der utdanningstilbudet er desentralisert. Det påpekes også at enkelte Nav-kontorer tilbyr AMO-kurs hvor deltakerne kan få studiekompetanse, mens andre må ta studiekompetansen som del av det treårige løpet. Når det gjelder prinsippet om egenfinansiering er det noe delte meninger mellom veiledere. Noen mener at det er rimelig at brukerne finansierer en del av utdanningen selv, andre vektlegger at å ta opp studielån skaper større utfordringer for AAP-mottakere enn for andre studenter ettersom de er voksne, ofte har familie som skal forsørges og ikke har en helsesituasjon som gjør at de kan jobbe ved siden av studiene.

### 6.3 Brukernes opplevelse av medvirkning og påvirkningsmuligheter i valg av tiltak

Mange av brukerne vi har intervjuet har deltatt i aktive tiltak. Mange uttrykker at de er fornøyde med den informasjonen og bistanden de har fått, noen opplever at de har fått lite bistand og ikke tilbud om aktive tiltak, og enkelte er svært misfornøyde med den dialogen de har hatt med Nav.

#### **Informasjon om aktuelle tiltak**

Hvor god informasjon brukerne synes de har fått om aktuelle tiltak er varierende. Noen av de vi har intervjuet er svært fornøyde. En bruker sier for eksempel følgende:

---

<sup>7</sup> Se for eksempel TRR-2013-832, TRR-2013-1311, og TRR-2013-1642

*Jeg har fått god informasjon om tiltak hele veien. Jeg har fått vite mye om hva som jeg kan gjøre av tiltak. Alt har ikke vært aktuelt, men jeg har fått info om alt mulig.*

Andre syns de har fått svært lite informasjon, slik det uttrykkes av denne brukeren:

*Jeg har fått lite info om hvilke tiltak som finnes. Bare at de dekker kurs og utdanning hvis det kan gjøre at jeg kommer tilbake i jobb.*

### **Lang ventetid og mangel på tilbud**

Veilederne uttrykker at det ikke er så mange brukere som etterspør aktive tiltak selv. Samtidig er det flere av brukerne vi intervjuet som syns de ventet lenge før de fikk et aktivt tiltak, og noen forteller at de har etterspurt aktivitet en stund.

*Først nå har det skjedd noe. Så nå har det gått 2-3 år, og nå er jeg endelig i gang. Men ville jo gjerne vært ferdig med det nå.*

*Jeg hadde behandling en hel sykepengeperiode og legen mente det kunne bli bra. Men når legen etter hvert beskrev dette som kronisk betennelse – SÅ skjedde det noe!! Først da fikk jeg mulighet for kurs og hjelp videre.*

Flere av de vi intervjuet er dessuten kritiske til at det ikke var noen diskusjon om tiltak i perioden de mottok sykepenger. En av brukerne vi intervjuet etterlyste tiltak som arbeidsutprøving i perioden hun var sykmeldt, men opplevde at hun fikk beskjed om at hvis hun var for aktiv hadde hun kanskje ikke krav på sykepenger. Andre forteller:

*Nav går etter regler hele tiden. Ingen snarveier. Tar fryktelig lang tid! Ikke før nå jeg får kurs og kommer i gang med noe tiltak. Det har ikke skjedd noe med det før nå... diller bare rundt. Går på vent i lang tid. For du må følge Nav sitt opplegg. Må være sykemeldt et helt år før du kommer i gang med tiltak – ikke mulig komme i gang med tiltak underveis. Selv om jeg ønsket meg det helt fra starten av. Jeg visste at jeg ikke jeg ville komme meg tilbake i jobb.*

*Tiltaksdiskusjonen startet ikke før jeg var ferdig med sykemeldinger. Første gang var 1 ½ år etter første sykemelding.*

Noen av brukerne vi har intervjuet, sier at de ønsker tiltak, men at de ikke får tilbud om dette fra Nav:

*Jeg har aktivitetsplan, men det er jo bare en kontrakt om at jeg skal sende inn meldekort. Ingenting mer – håpet jeg kunne ta noe kurs eller gjøre noe. Dagen etter jeg ble sykemeldt, så gikk jeg til Nav for å spørre om jeg kunne gjøre noe for å komme tilbake.*

*De er hyggelige, men jeg trenger noe mer bare. Jeg har aktivitetsplan som løper i 9 måneder. Jeg skal melde fra hver tredje måned og overlatt til meg selv. Jeg vil tilbake i jobb. Trenger bare litt hjelp til det. Nav er for meg bare de som betaler lønnen min nå – alt annet er hos meg. Legen min går jeg til en gang i måneden. Hele prosessen ligger på meg. Være*



*aktiv på LinkedIn-profil osv. Det er ingen andre enn meg som har betydning på min prosess.*

*Fordi jeg er inne under den kategorien at jeg er litt ressurssterk – så faller jeg utenfor alt mulig. Jeg skulle fått litt kurs e.l. Men mest av alt trenger jeg litt hjelp og støtte til å komme meg i jobb.*

Men det er også flere av de vi har intervjuet som har prøvd mange forskjellige tiltak:

*Jeg har deltatt i mange tiltak. Det har vært behandling, kurs, ulike jobber (arbeidstrening). Noe har vært mer relevant enn andre ting. Jeg har ikke ventet, har vært i tiltak hele tiden.*

*Ja. Frem og tilbake. Nav kommet med første forslag, så har vi diskutert, og så har vi kommet frem til noe også har vi forsøkt det. Litt tilfeldig hva jeg har fått vite om føler jeg. Jeg har vært åpen for alt. Men mye er blitt avbrutt pga jeg ikke har klart å gjennomføre. Derfor er det hele tiden endringer i aktivitetsplanen.*

### **Påvirkningsmuligheter og beslutninger**

På spørsmål om de opplever at de har fått være med å påvirke valg av tiltak er det også ulike svar. Noen har selv har hatt klare meninger om hva de ville gjøre, og er fornøyde med de påvirkningsmulighetene de har hatt:

*Jeg synes det har vært et godt samarbeid. Jeg har hatt klare meninger om hva jeg ville gjøre. Jeg tok meg en runde og fikk praksisplass selv. Der fikk jeg tilbud om jobb med forbehold om at jeg tok helsefagarbeiderutdanning. Det fikk jeg Nav med på, de var interessert i at jeg skulle komme i en annen jobb og hørte på hva jeg ville. Alle klager sånn på Nav – men jeg har bare hatt positive erfaringer, ting har fungert perfekt bortsett fra disse tullekursene de sender folk til.*

*Jeg tar en bachelorutdanning. Jeg ble hørt til slutt, det var litt innviklet. Jeg var rusmisbruker og måtte jobbe meg til tillit. Jeg fikk studier til slutt. Saksbehandler er flink til å følge opp, jeg synes det er en god dialog.*

*Jeg føler at jeg ble hørt. Jeg fikk gjennom denne etterutdanningen og veileder ville jeg skulle få en mulighet. Har vært på arbeidsutprøving, deretter etterutdanning. Jeg har vært utrolig heldig med saksbehandler.*

En bruker som egentlig hadde et yrkesønske som Nav ikke støttet, har positive erfaringer fra dialogen med Nav:

*Når jeg måtte tenke nye yrker, så ønsket jeg egentlig å bli sykepleier, men ble frarådet dette av både lege og veileder på Nav grunnet at jeg hadde vært utbrent og gjort mye tunge løft tidligere. Det kommer nok an på veileder. Vi jobbet sammen om å finne noe som passet til meg. Legen min var tydelig på at sykepleier ikke var lurt. Mye samtaler om dette med veileder og kom frem til fornuftig løsning. Hadde dialog rundt det. De ville det beste for meg.*

Noen av de brukerne vi intervjuet har erfaring fra flere Nav-kontorer. Flere uttrykker at det er store forskjeller i hvilken veiledning de får og hvilke påvirkningsmuligheter de har fra kontor til kontor.

En bruker som har opplevd at dialogen med det nye Nav-kontoret er bedre enn et forrige sier dette:

*Gode muligheter til det (å påvirke) hele tiden. Bestemme over eget liv. Nav (bydel) er helt annerledes enn xx. Der ble det trukket ned over hodet på meg. Helt annen greie her! Aktivitetsplanen er mer og mer detaljert og vi er sammen om innholdet i den.*

Enkelte opplever at veileder har hørt på dem, men at de likevel har liten påvirkningsmulighet:

*Bli hørt: Ja av veileder, men ikke av systemet. Det er lite gjennomslagskraft som veileder har...Jeg trenger en økonomiutdanning tror jeg. Jeg har mye personalerfaring, men kan ingenting om lønn.*

*Alt blir godt mottatt synes jeg. Vi kan snakke om et. Men det er igjen begrenset hvor mye det har å si. Noen ganger opplever jeg at det jeg sier er for at jeg skal få lov å si hva jeg mener. Og ikke nødvendigvis for at jeg skal kunne påvirke.*

Enkelte av de vi intervjuet har opplevd å bli overkjørt av veileder på Nav kontoret. De opplever at ønskene deres ikke blir tatt på alvor:

*Ja har ønsket en type jobb, men saksbehandleren slo det ned. Hun la mye vekt på personlige ting. Du kan vel ikke det som har hatt de og de problemene, med den sykdommen. Hun nye veilederen på Nav kontoret i xx stoppet også et vedtak fra saksbehandler i xx.*

Samme bruker har vært syk i lang tid, vedkommende er ung og hun opplever at veiledere ikke har trodd på henne:

*Jeg har hatt legeerklæringer der det står kun behandling med fysioterapi osv mens hun (veileder) har villet at jeg skal delta i mer arbeidsrettede tiltak. Jeg synes saksbehandler ofte ikke har satt seg inn i saken, ikke lest journalen. Føler at de ikke forstår. De tenker at jeg kan jobbe hvis jeg bare gidder. Men noen veiledere er veldig flinke, det er ikke bare negativt.*

En annen som opplever at Nav ikke tar skaden hans alvorlig nok, og tror han er i stand til mer enn han selv opplever:

*Syns det har vært ganske enveiskjørt. Vet ikke, når jeg forlater kontoret lurer jeg på om hun egentlig har hørt hva jeg har sagt.*

### **Misnøye med tiltak**

Flere av dem vi har intervjuet har forsøkt tiltak i skjermet sektor som de har vært svært misfornøyd med, og deretter selv tatt initiativ til andre løsninger. En bruker som selv fant praksisplass og i all hovedsak har vært fornøyd med bistanden fra Nav sier dette om et tiltak han har deltatt på:

*Skulle finne seg selv. Det var obligatorisk, men å lære å ikke drikke så mye cola og å betale regninger, det var ikke relevant for noen. Noen var der fordi de ikke hadde tenkt å jobbe, men for de som hadde planer om å jobbe var det bortkastet. To-tre dager i tre uker helt bortkastet. Måtte ha noe å gjøre. Jeg sa det til Nav – husker ikke hva de svarte. Jeg var på et annet en liten stund også for å avklares. Nesten like dumt som det xx tiltaket.*

En annen av de vi intervjuet syns at informasjonen han fikk om tiltak at han i stedet valgte å jobbe igjen. Etter en periode ble han sykmeldt på nytt, han har prøvd flere praksisplasser som han har likt, men opplever at han blir stresset og får mer smerter. Han sier dette:

*Jeg fikk så dårlige svar. Jeg friskmeldte meg og begynte å jobbe som sjåfør igjen, jeg forsøkte forskjellige jobber, men skjønte at jeg ikke kan jobbe som sjåfør mer. Måtte ta smertestillende som ikke er forenlig med sjåførjobb. Syns ikke jeg fikk bedre informasjon neste gang jeg søkte om AAP. Veilederen var spiss i kantene.*

Samme person føler seg mistrodd av Nav:

*Føler at Nav ikke tror på meg selv om jeg har mye dokumentasjon på de skavankene jeg har. Føler at de noen ganger presser meg tilbake i jobb. Jeg har advokat fra trafikkskaddes landsforbund. Jeg tar alltid med meg noen på møter i Nav så jeg er helt sikker på at det som blir sagt blir hørt av mer enn en. Nav virker ikke som de helt tror på det nevrologen og andre har sagt om fakta forhold, har inntrykk av at de ikke tar det helt seriøst.*

## 6.4 Klage på aktive tiltak

Brukere som ikke får et tiltak de ønsker, har som beskrevet tidligere ikke mulighet til å klage på dette. Men noen skriver brev til Nav der de begrunner hvorfor de er misfornøyde, og noen leverer en serviceklage der de klager på veileder.

Hvis brukerne skriver brev til Nav-kontoret får de en skriftlig begrunnelse tilbake. Når Nav-kontorene får en skriftlig klage på at bruker ikke har fått et bestemt (utdannings-)tiltak er vårt inntrykk at reaksjonene varierer noe. Enkelte kontorer står i all hovedsak fast på den beslutningen som er fattet, mens andre gjør en revurdering dersom de syns begrunnelsen er god. Klagebrevet fra bruker blir en del av dialogen mellom Nav og bruker.

Klageinstansen kan som beskrevet ikke overprøve om AAP-mottaker har behov for finansiering av utdanning. Saksbehandlerne fra Klageenheten ser imidlertid flere argumenter for at det burde være mulig å klage på at man ikke får et bestemt tiltak. Saksbehandlerne har sett eksempler der de ikke har vært enig i at bruker ikke fikk et utdanningstiltak. De ser at praksisen mellom Nav-kontorene varierer, og vurderer at enkelte brukere kunne hatt bedre forutsetninger for å komme i arbeid dersom de hadde fått støtte til utdanning.

Deres erfaring er blant annet at noen Nav-kontorer er svært opptatt av at stønadsløpet ikke skal gå ut over fire år. Det medfører at i tilfeller der brukerne trenger mer tid for å kunne gjennomføre en utdanning, vurderer Nav-kontoret at dette ikke er aktuelt. Det kan være tendens til at noen Nav-kontor kjører alle gjennom det samme løpet. Andre konterer er åpne for å starte på utdanningsløp selv om fireårsperioden er i ferd med å gå ut. Klageenheten ser at i noen av sakene der brukerne ikke får utdanning, er det slik at brukernes ressurser brukes mot dem i stedet for å bruke det for dem. Det vil si at når brukerne har ressurser til å fullføre et utdanningsløp vurderer kontoret det som at de har ressurser til å komme i arbeid uten utdanningen.

Vi forstår det slik at dersom saker der Klageenheten mener bruker burde få finansiert utdanning kommer som en klage på 14 a-vedtaket kan det i noen tilfeller være mulig for saksbehandlerne i Klageenheten å påvirke utfallet ved at de drøfter saken med rådgivende lege og tydeliggjør beskrivelsen av behov. Dette er gjort i enkeltsaker. De erfarer imidlertid at det ofte er slik at brukere som egentlig skulle klaget på 14 a i stedet klager på at de ikke får penger. Nav kontorene har veiledningsplikt i forhold til 14 a vedtaket. Klageenheten tror ikke denne veiledningsplikten alltid blir godt ivaretatt.

#### *Klage på egenfinansiering*

Det er relativt mange klagesaker på dette området. Klageenheten har inntrykk av at en del av brukerne ikke har vært realitetsorientert, og opplever at de ikke har økonomi til egenfinansiering når de kommer til siste del av utdanningen. Når avtalen inngås er det langt fram i tid, og inntrykket er at veilederne ikke alltid har gjort en reell vurdering av om brukerne faktisk kan klare det.

Dersom aktivitetsplanen ikke er klar og tydelig når det gjelder avtale om egenfinansiering, og er undertegnet, kan bruker få medhold i klagen på. I de tilfellene bruker får medhold er dette ofte grunnen.

For å få forlenget AAP under utdanning skal det ellers foreligge en endret situasjon helsemessig.

## 6.5 Stans i AAP som følge av at aktivitetsplikten ikke oppfylles

Hvis mottakere av AAP ikke møter til avtaler på Nav-kontoret eller i tiltak kan ytelsen stoppes. I slike situasjoner forsøker veilederne ofte først å få tak i vedkommende på telefon eller sms. Mange veiledere sier at de har dårlig erfaring med å sende brev fordi bruker ikke leser brevene. Dersom de ikke får tak i vedkommende, eller han/hun fortsetter å utebli, skal Nav sende et varsel om stans før pengene kan stanses. Dette er et skriftlig varsel som ofte sendes rekommandert. I varselet gis mottaker 14 dager på å uttale seg. Dersom pengene skal stanses gir Nav-kontoret beskjed til forvaltningsenheten om dette. Mange veiledere uttrykker at brukerne gis mange sjanser før ytelsen stanses. Dersom pengene stanses kan bruker søke gjenopptak, gjenopptaket kan være betinget av at bruker kommer med ny dokumentasjon, eller møter i aktivitet eller behandling.

Dersom bruddet på aktivitetsplikten er grovt og gjentakende kan Nav-kontorene sende melding til forvaltning om at ytelsen skal avslås. Det innebærer avslag på gjenopptakelse. Dersom gjenopptaket avslås kan bruker klage på dette vedtaket. Dersom ytelsen avslås som følge av manglende oppfylning av aktivitetsplikten må personen søke AAP på nytt. I slike tilfeller kan Nav-kontorene avslå søknaden fordi søker ikke lenger fyller kravene i § 11-5. Helseproblemer vurderes ikke lenger å føre til vesentlig nedsatt arbeidsevne.

Vi forstår det slik at det er noe uklart i hvilke situasjoner Nav skal stanse en ytelse, og når ytelsen skal avslås. Det er diskusjoner rundt når brudd på aktivitetsplikten (mislighold) skal føre til avslag. Her er det ulik praksis fra kontor til kontor. Dette er heller ikke tydelig formidlet til forvaltning fra direktoratet. Ifølge Klageenheten arbeides det med en presisering sentralt i Nav. Ved ett av kontorene sier veilederne at forvaltningsenheten har oppfordret dem til å bruke avslag oftere. Det vil si dersom bruker ikke overholder aktivitetsplikten for andre gang. Andre forvaltningsenheter mener at i de fleste tilfellene er det stort sett grunnlag for stans og ikke for opphør.

Klageenheten presiserer at målet med stans i ytelse hjemlet i § 11-8 er at brukerne skal følge aktivitetsplikten, ikke at mottakerne skal miste ytelsen.

### **Klager på vedtak etter ftrl. §§ 11-8 og 11-9**

Ved fravær av fastsatt aktivitet jf ftrl. § 11-8 faller arbeidsavklaringspengene og tilleggsstønadene bort inntil vilkårene for å motta ytelsene igjen er oppfylt. I følge ftrl. § 11-9 skal fravær som hovedregel føre til stans i ytelsen.

Det er relativt mange klager på stans i ytelsen hjemlet i §11-8 og § 11-9-vedtak. Klageenheten har inntrykk av at klager på §11-8-vedtak ofte handler om uklarheter og misforståelser. Bruker kan mene at han/hun har informert om at han har vært for syk til å delta i tiltak eller ikke forstått kravet. Det kan være brukere som synes de er i meningsløse tiltak, eller det kan være personer som er deprimerte eller har annen psykisk sykdom. Det kan også være brukere med rusproblematikk.

Trygderetten har presisert at varselprosedyren skal være tydelig. Dette følger Klageenheten i behandlingen av klager. Det vil si at dersom varslingen fra Nav kontoret om stans ikke har vært god nok, får klager medhold.

I noen tilfeller har Nav-kontorene trodd at Klageenheten må behandle klagen før kontoret kan gjenoppta saken. Klageenheten tar imidlertid ikke stilling til gjenopptak, bare til vedtaket om stans eller avslag. Det hender at Nav-kontoret ikke har informert bruker om at vedkommende må søke på nytt dersom vedkommende har fått avslag.

## 6.6 Oppsummering og vurdering

### Krav om aktivitet

Når Nav vurderer om aktivitetskravet er oppfylt er det basert på en vurdering av om søker har behov for behandling eller yrkesrettede tiltak for å komme i arbeid, og en vurdering av at søker er motivert for behandling eller tiltak.

Venteperioder fordi det er kø eller mangel på tiltak er en utfordring ved mange Nav-kontorer. Men dette fører ikke til at AAP-mottakere mister ytelsen.

### Aktivitetsplan og oppfølging

Ved utarbeiding av aktivitetsplan er vårt inntrykk at veilederne ved Nav-kontorene ønsker å legge til rette for dialog med brukerne og høre brukernes synspunkter. Samtidig medfører kapasitetsproblemer at en del brukere får lite oppfølging. I en del tilfeller kan det ta tid før arbeidet med aktivitetsplanen blir påbegynt. Det er ikke vanlig å starte på aktivitetsplanen i sykepengeperioden, noe flere av brukerne etterlyser.

### Dialog og påvirkning

Både omfang av kontakt og hvor god dialogen mellom veileder og bruker er i forbindelse med utarbeidelse av aktivitetsplanen, er svært varierende. Det er også svært varierende hvor god informasjon brukerne synes de får om Navs tiltak. Noen brukere opplever at utarbeiding av planen skjer over hodet på dem.

Vi erfarer at det varierer hvor fleksible Nav-kontorene er i situasjoner der bruker er misfornøyd med det tiltaket de deltar i, og det er variasjoner i hvilke tilbud brukerne får. Spesielt i situasjoner der Nav og bruker har ulike synspunkter på hvilke tiltak som er hensiktsmessige, er det viktig å ha en god dialog. Flere av brukerne vi har intervjuet opplever at Nav ikke hører på dem og ikke har forståelse for deres situasjon i slike situasjoner.

Brukere som selv har foreslått praksisplasser eller andre tiltak, og hvor som Nav har imøtekommet ønsket, er som regel svært fornøyd med Nav. Brukere som opplever at Nav er uenig i det de sier, føler seg ofte mistrodd og de er ofte også misfornøyd med den informasjonen de har fått.

Nav er både tjenesteyter og forvaltningsorgan. Vi erfarer at disse rollene kan være vanskelig å skille fra hverandre. Det kan oppstå en konflikt mellom brukerens ønsker og Navs rolle som forvalter av regelverk. Når veilederne beskriver situasjoner der brukerne er uenige betegner de raskt disse brukerne som "vanskelige brukere". Brukerne selv opplever at veileder ikke forstår dem og gir uttrykk for at de "ikke blir trodd".

### Utdanningstiltak

Det er tydelig store variasjoner mellom kontorene i hvor lett/vanskelig det er å få ordinær utdanning som yrkesrettet tiltak. Brukere som ønsker seg bestemte (utdannings-)tiltak har ikke rett til å klage dersom de ikke får den aktuelle utdanningen, men noen skriver likevel klagebrev til Nav-kontoret. I noen tilfeller blir ønsket da etterkommet etter at kontoret har gjort en ny vurdering. Det

hender at saksbehandlerne i Klageenheten er uenige i vurderingen som er gjort på Nav-kontoret. Av og til kan de da ved hjelp av vurderingen som ligger i 14 a-vedtaket påvirke utfallet. Ulik praksis i tildeling av utdanningstiltak og i hva som kan endres når det ikke er klagerett på tildeling av slike tiltak mener vi er argumenter for å innføre klagemuligheter på tiltak.

## 7 Oppfølging av AAP-mottakere

Ved innføringen av AAP ble det inntatt i folketrygdloven at AAP-mottakerne skal få jevnlig oppfølging fra Nav. Både kvantiteten og kvaliteten i denne oppfølgingen er viktig for å sikre stønadsmottakernes rettigheter. Ifølge Ot prp 4 *Om arbeidsavklaringspenger og andre ytelser (2008-2009)* skulle det avtales individuelle oppfølgingstidspunkter hvor vilkårene for rett til ytelsen skal vurderes. En mer systematisk og målrettet oppfølging tilpasset den enkelte skulle bidra til at de samlede ressursene brukes best mulig i forhold til ytelsens formål. Samtidig skulle loven understreke forpliktelsene til oppfølging fra Nav sin side, og aktivitet fra mottakerens side, noe som igjen skulle legge til rette for økt overgang til arbeid.

I kartleggingen har vi undersøkt hvordan stoppunkter og vurderinger gjennomføres i praksis. Vi har undersøkt hva som skjer dersom AAP-mottaker ikke har nødvendig fremdrift, og hvor hensiktsmessige stoppunktene er for et vellykket løp på arbeidsavklaringspenger

### 7.1 Oppfølgingspraksis

Folketrygdloven har et krav om at mottakere av AAP skal følges opp minst én gang per år, mens Arbeids- og sosialdepartementet i flere tildelingsbrev til Nav har sagt at AAP-mottakerne minst skal følges opp to ganger i året. Oppfølgingen kan foregå gjennom et møte eller gjennom en telefonsamtale.

Ett av kontorene vi besøkte har etablert en egen retningslinje om oppfølging hver tredje måned. På kontorene vi besøkte, presiseres det at det er individuelt hvor mye oppfølging som gis, ut fra at noen brukere trenger tett oppfølging, mens andre har behov for mer rom. Det varierer veldig hvor ofte brukerne selv tar kontakt underveis i løpet.

*Det er veldig forskjellig. Noen har vi samtaler med hver uke. Noen ringer eller stikker innom ofte.*

For brukere som skal ha medisinsk behandling/rehabilitering og er for syke til å være i et aktivt tiltak er det ofte tilstrekkelig med oppfølging en gang i halvåret. Nav-kontorene oppgir videre at det særlig er viktig å ha brukere som ikke er i tiltak inn til møte for å ha noen faste stoppunkt underveis. I de tilfeller hvor Nav kjøper tiltak som innebærer oppfølging, er det først og fremst tiltaksleverandørene som er ansvarlig for å følge opp brukerne.

Ved langvarig sykdom der brukere venter på behandling/rehabilitering så begrenses oppfølgingen ofte til kontakt en gang i halvåret. Det har vært eksempler i media på at personer med alvorlig sykdom går glipp av informasjon blant annet om frister for å søke AAP og rutiner for meldekort. I de kontorene vi har besøkt mener veilederne at de har kontakt på telefon med alle søkere som er alvorlig syke.

Forvaltningsenhetene ser at enkelte brukere etter at sykepengeperioden er utløpt ikke får søkt AAP, og blir gående uten ytelse. En grunn kan være alvorlig



sykdom. Det er ulike oppfatninger av hvor ofte dette skjer. For søkere som er alvorlig syke stilles det i følge forvaltningsenhetene ikke andre krav enn dokumentasjon på sykdom og behandling.

På alle kontorene har veilederne i perioder opplevd at kapasitetsproblemer gjør det vanskelig å følge opp tilstrekkelig. De sier også at de burde hatt flere fysiske møter i stedet for å ha telefonisk kontakt med brukere.

En veileder:

*De siste ett – to årene er vi ganske fornøyde med oppfølgingen – tidligere var det noen som fikk veldig lite oppfølging.*

På alle kontorene har de erfart at noen brukere kan bli gående over lang lang tid uten å få oppfølging. Det har særlig vært tilfelle for brukere som ble konvertert inn i ordningen fra andre ytelser. Kapasitetsutfordringer medførte at de som tidligere hadde hatt tidsbegrenset uførestønning ikke ble prioritert for oppfølging, de ble antatt å være langt fra arbeid. Mange av kontorene erfarte da de gikk gjennom saker ved utløp av den første fireårsperioden med AAP at mange såkalte konvertitter burde ha vært i yrkesrettet aktivitet og/eller ferdig avklart tidligere.

*Vi så nødvendigheten av at vi må være litt tettere på. De som er i tiltak, der vet du hva som skjer, vi får rapporteringer.*

Saksbehandlerne i forvaltningsenhetene ser at hyppighet av oppfølging varierer mellom lokalkontorene, men også at det er store variasjoner internt på det enkelte kontor og fra sak til sak. Saksbehandlerne ser at det kan gå svært lang tid før aktivitetsplanen blir oppdatert og at mottakere som "sitter stille" ikke blir fulgt opp.

*Vi ser at avklaringen skjer for sent. Et armbrudd kan føre til fire år på AAP. Bruker blir ikke fulgt opp. Legen følger ikke opp og lokalkontoret følger ikke opp.*

Dette inntrykket har også Klageenheten:

*Vi ser at det har vært manglete kapasitet hos Nav i en del saker. Noen kommer fra sykepenges, rehabilitering og yrkesrettet attføring og så har ingen sett dem på fire år. Brukerne er mer synlige nå, men noen veiledere sliter fortsatt med at de har for mange personer de skal følge opp.*

Noen forvaltningsenheter har inntrykk av at situasjonen har bedret seg, og at kontorene har mer kapasitet enn tidligere, andre har ikke dette inntrykket og erfarer at noen veiledere fortsatt skriver at de ikke har tid til samtaler. I saker der det er mye kontakt har de inntrykk av at dette ofte handler om formalia.

*Inntrykket er at Nav kontorene driver mye brannslukking.*

## **Innhold i oppfølgingen på lokalkontorene**

På oppfølgingsmøtene er tema hvordan det går med brukeren og hva som er veien videre. Det lages ny eller revidert aktivitetsplan. Dersom bruker er ferdig

avklart og ikke har behov for ytterligere tiltak eller aktiv behandling for å komme i arbeid, gis det beskjed til forvaltning om at ytelsen skal stoppes. Det gjøres ikke en ny vurdering av inngangsvilkårene.

Når det gjelder brukere som deltar i utdanning ser veilederne på progresjonen, de mottar karakterutskrifter. Men de stopper normalt sett ikke ytelsen som følge av at progresjonen ikke har vært god nok.

## 7.2 Forvaltningsenhetenes revurdering

Forvaltningsenhetene revurderer ytelsen i forkant av at vedtaket om AAP utløper. Når forvaltningsenhetene revurderer ytelsen ser saksbehandlerne på om det foreligger aktivitetsplan, de ser på om brukerne fører timer i jobb, eventuelt om de har jobbet mer enn 60 prosent over lengre tid. I de tilfellene det ikke er utbetalt penger på mange måneder undersøker de om ytelsen skal avsluttes. Når forvaltningsenhetene revurderer og det *ikke* foreligger en aktivitetsplan, sendes det en oppgave til Nav-kontoret om at aktivitetsplan mangler. Deretter er det ulikt hva forvaltningsenhetene gjør. Noen forvaltningsenheter forlenger automatisk ytelsen ett år til. Andre forlenger for tre måneder og sender et brev til bruker om at de må ta kontakt med Nav-kontoret for å få en aktivitetsplan. Vi forstår det slik at ytelsen ikke stoppes dersom ikke Nav-kontoret gir beskjed om at den skal stoppes<sup>8</sup>.

I de tilfellene det foreligger en aktivitetsplan er det også ulikt hva forvaltningsenhetene gjør når de revurderer, noen forlenger uansett for ett år, mens andre forlenger i tråd med aktivitetsplanen.

## 7.3 Oppsummering og vurdering

For at brukerne skal ha påvirkningsmuligheter på sitt eget løp og få den yrkesrettede bistanden de har behov for, er det viktig at det er jevnlig kontakt mellom oppfølger og bruker. I likhet med andre undersøkelser viser vår undersøkelse at det ofte ikke er tilfelle. En av grunnene til at enkelte blir gående svært lenge på AAP, er at de ikke får oppfølging fra Nav.

I forhold til intensjonen om at vilkårene for ytelsen skal vurderes ved jevnlig stoppunkter oppfatter vi at stoppunktene ikke helt fungerer slik. Det er riktiger å si at oppfølgingen gjennom stoppunkter er med på å sikre at vilkårene om aktivitet er oppfylt. Manglende oppfølging fører til at brukere blir gående over tid uten å være i aktivitet.

Det er stor variasjon i om varigheten av vedtak om ytelse er samordnet med aktivitetsplanens lengde. På den ene siden kan det oppfattes som uheldig at det ikke er en kobling mellom vedtak om ytelse og aktivitet når forvaltningsenhetene uansett forlenger ytelsen for ett år og gir bruker beskjed om dette. På den annen side er kan brukere oppleve mye stress knyttet til kortvarige vedtak der de selv må ta initiativ og følge opp Nav-kontoret for å få en aktivitetsplan.

---

<sup>8</sup> Vi forstår at dette har skjedd i enkelttilfeller, men ikke er praksis i dag.

## 8 Varighet av AAP

For alle som søker og mottar AAP er utgangspunktet at det må foretas en konkret vurdering av hvor lang periode med tiltak og ytelser som er nødvendig for at målet om å komme i arbeid skal kunne oppnås. Som hovedregel er det likevel stilt opp en maksimumsgrense på fire år, med mulighet for forlengelse ved særlige tilfeller.

AAP-regelverket innebærer på dette punktet en innstramming i forhold til de tidligere reglene. Tidligere var stønadsperioden for rehabiliteringspenger ett år, inntil tre år for attføringspenger og inntil tre år for tidsbegrenset uførestønad. I tillegg til hovedregelen var det muligheter for forlengelse av alle de tre ytelsene.

Vi har i utredningen sett nærmere på erfaringer knyttet til reglene om varighet. Er tidsbegrensningen på fire år hensiktsmessig for å få et effektivt stønadsløp som fører til arbeid? Får AAP-mottakerne med dagens regelverk god nok tid til å gjennomføre fastsatt aktivitet? Kompenseres det i tilstrekkelig grad for (i noen tilfeller) lang ventetid? Med ventetid menes tiden i påvente av en aktivitetsplan, en operasjon, medisinsk behandling, et rehabiliteringsopphold, saksbehandling i Nav, oppstart av arbeidsrettet tiltak, studieoppstart osv.

### 8.1 Bakgrunn for tidsbegrensningen på fire år

Ettersom noe av siktemålet med arbeidsavklaringspengene nettopp er å sikre en raskere avklaring av den enkeltes situasjon og en raskere gjennomføring av nødvendige tiltak, er det behov for en klar tidsbegrensning. I Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) pkt. 4.5, s. 23-26 gjøres det rede for vurderingene og avveiningene som ligger til grunn for valget av tidsrammen. De *prinsipielle utgangspunktene* er at perioden ikke skal være lenger enn nødvendig for å få satt mottaker i stand til å arbeide, eller få avklart at uførepensjon blir utveien. En varighetsbegrensning gir et signal om at det må fokuseres på å finne hensiktsmessige tiltak for å nå målsettingen, og understreker at det dreier seg om en midlertidig ytelse.

Som grunnlag for det konkrete valget av en øvre grense, viser departementet til *statistiske opplysninger om gjennomsnittlig varighet av ulike tidligere ytelser*, se Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) pkt. 4.5.4, s. 25. Varigheten av de tidligere ytelsene varierer sterkt. Samtidig forventes det at de fleste mottakerne som følge av den nye loven vil ha behov for en kortere samlet periode med oppfølging og tiltak enn tidligere. Dette knyttes både til at tiltak skal vurderes og eventuelt igangsettes tidlig i sykdomsforløpet, og til tilretteleggingen som vil skje gjennom den nye ytelsen, bl.a. ved å gi bedre mulighet for å kombinere behandling og arbeidsrettede tiltak. Departementets avveininger ender med et forslag om en øvre grense for varigheten på fire år.

Departementet vurderer samtidig at fire år vil bli for kort tid i noen tilfeller, og det åpnes derfor for en adgang til forlengelse i særlige tilfeller. Som eksempel på tilfeller hvor forlengelse kan være aktuelt, viser departementet til situasjoner

hvor mottakeren først etter en omfattende og langvarig behandling kan starte på arbeidsrettede tiltak, og tilfeller hvor helsetilstanden er svært uavklart.

I likelydende bestemmelser i § 2 i forskrift om arbeidsavklaringspenger og forskrift om tilleggsstønader er det gitt noen nærmere regler om adgangen til forlengelse. Her er det fastsatt at ved behov for særlig langvarig utredning, oppfølging, behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak, kan stønadsperioden forlenges. Dette fordrer likevel at medlemmet har fått en ny arbeidsevnevurdering etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a og fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid. Det er ikke fastsatt noen absolutt tidsramme for slik forlengelse, men departementet omtaler det i forarbeidene som en «begrenset» forlengelse (Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) pkt. 4.5.4, s. 26).

Holgensen (2014) argumenterer for at spørsmålet om varighet må ses i sammenheng med reglene om uførepensjon. Dersom det ikke anses aktuelt med forlengelse, samtidig som sykdommen fortsatt medfører nedsatt arbeidsevne og hindrer vedkommende i å få arbeid, vil det være lite logisk om uførepensjon skulle nektes med den begrunnelse at tilstanden ikke var varig. Dersom vilkårene for forlengelse praktiseres strengt, vil det derved kunne føre til et økt press på uførepensjonen, stikk i strid med det uttalte siktemålet med arbeidsavklaringspengene.

Probas rapport om gradert uførepensjon viser at veilederne ikke "slipper" mottakere av AAP så lenge de ikke er avklart til noe annet, det vil si de forlenger AAP. "Noe annet" er en jobb, deltidsjobb med gradert uførepensjon eller full uførepensjon. Veilederne viser til rundskriv om gradert uførepensjon for å begrunne denne praksisen (Proba-rapport 2014-13).

## 8.2 Er fire år tilstrekkelig?

Hovedinntrykket fra intervjuene både med veiledere og saksbehandlere er at fire år i utgangspunktet er tilstrekkelig for at bruker kan nå målet om arbeid eller at det blir avklart at arbeidsevnen er varig nedsatt. Samtidig er det en generell forståelse blant informantene om at det er svært individuelt for den enkelte bruker hvor lang tid som trengs. Det er en del situasjoner der bruker trenger mer tid enn de fire årene. Informantene fra både Nav-kontorene og Nav forvaltning ga uttrykk for at unntaksbestemmelsen blir brukt mer enn forventet.

Det oppgis både av Nav-kontorene og forvaltningsenhetene at det er viktig med en tidsbegrensning for arbeidsavklaringspenger. Årsaken til dette er i hovedsak at hensikten med selve ordningen er at den skal være arbeidsrettet, og få brukerne fortrest mulig tilbake i arbeid.

Vi spurte brukerne hvilke synspunkter de har på tidsbegrensningen på fire år. De fleste sa at "det høres ut som det er lang tid", samtidig hadde flere av dem erfart at det var for kort tid. Tre-fire av dem vi intervjuet hadde aktivitetsplaner/tiltak som strakk seg ut over fireårsgrensa. Dette gjaldt stort sett brukere som tar treårig utdanning. De hadde trengt tid med behandling og avklaringstiltak, før de hadde kommet frem til at utdanning var det riktige for

dem. Andre hadde gått utover fireårsperioden fordi de fortsatt hadde helseproblemer og situasjonen deres var uavklart.

Som nevnt var det ved innføringen av AAP en forventning om at brukerne skulle trenge kortere tid på avklaring enn tidligere, blant annet fordi Nav skulle vurdere tiltak allerede i sykepengeperioden. Ingen av informantene vi snakket med hadde vært på tiltak mens de fikk sykepenger. Derimot var det flere som sa at de hadde etterlyst aktivitet og tiltak mens de gikk sykmeldte. Vårt materiale tyder altså ikke på at avklaringen begynner i allerede sykepengeperioden.

### Årsaker til forlengelser

En vanlig årsak til forlengelse av ytelsen er at brukerne av medisinske grunner har behov for mer tid før de kan vende tilbake til arbeid. Noen brukere trenger lang tid med medisinsk behandling/utredning eller rekonvalesens før det er aktuelt med arbeidsrettede tiltak. Det kan også oppstå tilleggsdiagnoser underveis som fører til forsinkelser i løpet. I noen tilfeller kan flaskehalsen i helsevesenet være årsak til at bruker ikke kommer videre i løpet. I påvente av en operasjon eller annen behandling er det ofte lite hensiktsmessig med andre tiltak.

I mange tilfeller må bruker vente på tiltaksplass. Det varierer mellom de ulike tiltakene hvor lang ventetid det er. Flere av veilederne fortalte at for brukere som har lange venteperioder (på tiltak eller behandling) går fire år veldig fort.

En annen vanlig årsak til at AAP forlenges er *manglende oppfølging* fra Nav-kontorene. Manglende kapasitet er som tidligere beskrevet en utfordring på mange kontorer, mange veiledere sliter med at de har for mange brukere å følge opp. Saksbehandlerne i forvaltningsenhetene erfarer at det er mange eksempler på at brukerne ikke har fått god nok oppfølging fra Nav, og av den grunn ikke er avklart til arbeid eller annen ytelse innen fireårsgrensen er nådd. I praksis kan det skje at en bruker som er innvilget AAP fortsetter å motta ytelsen i flere år uten oppfølging. Nav klageinstans oppgir at det er en utfordring at mange av brukerne ikke er blitt fulgt opp i henhold til regelverket (ftrl. §11-10).

Vårt inntrykk er at arbeidspresset på mange Nav-kontorer er noe lavere i dag enn det var tidligere, og at mange av de mottakerne som ble konverterte fra de tidligere ytelsene nå er ferdig avklart (noen til arbeid, de fleste til uførepensjon). Informanter ved flere av forvaltningsenhetene mener at forlengelser i dag oftere handler om at brukerne fortsatt har et helseproblem som ikke er avklart, mens det tidligere oftere handlet om lite oppfølging fra kontorene.

Mange av saksbehandlerne i forvaltningsenhetene er overrasket over hvor ofte unntaksregelen brukes.

Saksbehandler i en forvaltningsenhet:

*Ja, det er vanlig. Selv om det skal være et unntak, så er det blitt en regel. Vi hadde en telling her. På ei uke talte vi 45-50 unntakssaker hos oss. Da var det bare to som ikke fylte vilkårene for unntak.*

## 8.3 Saksbehandling ved forlengelse av AAP

Dersom arbeidsevnen er nedsatt og det fortsatt er håp om at bruker skal komme i arbeid, gjør veileder en ny arbeidsevnevurdering og nytt 14a-vedtak for å få unntak og forlengelse av AAP. I rundskrivet til folketrygdloven § 11-10 understrekes det at det skal være mulig å få forlenget ytelsen hvis det er aktuelt for bruker å komme i jobb, selv om sjansen er liten. Ved en forlengning av arbeidsavklaringspenger skal det også utarbeides en ny aktivitetsplan.

Ved forlengelser utover fireårsperioden gjør forvaltningsenhetene en vurdering av innholdet i arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen. Når det gjelder arbeidsevnevurderingen erfarer de at noen ikke er revidert. Det er bare satt en ny dato på en gammel vurdering. Ved forlengelse utover fireårsperioden erfarer dessuten Nav-kontorene enkelte ganger at forvaltningsenhetene mener mottaker burde søkt uførepensjon.

Dersom forvaltningsenheten mener at arbeidsevnevurderingen eller aktivitetsplanen ikke er i tråd med regelverket, sendes de tilbake til Nav kontoret.

Hvis det ikke foreligger en ny aktivitetsplan, avventer forvaltningsenheten en ny plan fra Nav-kontoret før de fornyer vedtaket. I slike situasjoner kan en risikere at brukeren står uten ytelse en periode. Det hender da at bruker søker om sosialhjelp i en periode til aktivitetsplanen er på plass. Om manglende aktivitetsplan skyldes at Nav ikke utarbeidet aktivitetsplan i tide, får vedtaket om forlenget ytelse tilbakevirkende kraft.

Når et stønadsløp blir forlenget er det ingen tidsbegrensning på varighet for forlengelsen. Det er aktivitetsplanen som avgjør hvor lenge ytelsen blir forlenget. Forvaltningsenhetene har sett eksempler på saker som blir forlenget fire, fem år frem i tid.

## 8.4 Fordeler og ulemper med tidsbegrensningen

De fleste informantene både fra Nav-kontorene og forvaltningsenhetene mener at en fireårsgrense er rimelig og greit å forholde seg til. Veilederne ved Nav-kontorene opplever at en fireårsgrense gir en ramme å forholde seg til, og gjør at veilederne føler press på at det skal være fremdrift i brukerløpene. Men de understreker at det er viktig at det gis rom for de som trenger lenger tid. Enkelte mener at den relativt store andelen brukere som får innvilget unntak signaliserer at fire år kan være for snaut.

Informantene ser flere viktige fordeler med å avgrense arbeidsavklaringspenger til fire år. Blant annet gir det økt press på brukerne til å stå på og benytte de fire årene godt før ytelsen løper ut og de mister retten. Tidsbegrensningen fører ifølge informantene til at lokalkontorene tenker arbeid og aktivitet tidligere, og det er "korteste vei til arbeid" som er utgangspunktet for oppfølging.

Fireårsregelen har ført til at Nav-kontorene prioriterer å få brukere raskt inn på tiltak. Ifølge veilederne er dette gunstig også fordi de opplever at brukerne er mer motivert i starten av prosessen.

Flere brukere oppgir imidlertid veilederne kan bli så fokusert på å få dem ut i jobb at de ikke vurderer situasjonen de er i godt nok først. Enkelte brukere opplever at målet om arbeid er overdrevet sett i forhold til situasjonen de er i, og forslagene som veilederne kommer med kan oppleves som svært urealistiske. Oppfølgingspunktene er ment å skulle sørge for at det gis riktig innsats til riktig tid. Dersom bruker får for lite oppfølging eller veileder er for ivrig med å få bruker i gang, kan det føre til uhensiktsmessige aktiviteter. Tiltak og aktivitet som ikke er tilpasset bruker kan igjen virke mot sin hensikt – og eventuelt forsinke brukerløpet.

Vi har samtidig inntrykk av at AAP har ført til at flere brukere enn tidligere deltar i arbeidsrettede tiltak samtidig som de får behandling. En del av brukerne klarer å kombinere behandling og tiltak, eksempelvis AMO-kurs eller utdanning. Dette uttrykkes også fra flere av brukerne som ønskelig.

Flere lokalkontor oppgir at det må gjøres en vurdering av den enkeltes situasjon. Det skjer relativt ofte uforutsette ting i løpet av de fire årene som forsinke brukeren. Veilederne setter pris på at de kan gi disse brukerne en videre mulighet om det lar seg gjøre.

Noen av saksbehandlerne i forvaltningsenhetene mener at det burde innføres en tidsbegrensning på unntaksbestemmelsen, noe det ikke er per i dag. Inntrykket er likevel at innvilgelse etter unntaksbestemmelsen ikke er noen sovepute, verken for veiledere eller for brukerne. Lengden på aktivitetsplanen tilpasses situasjonen til bruker.

## 8.5 Oppsummering og vurdering

En felles oppfatning ved lokalkontorene og forvaltningsenhetene er at fire år i utgangspunktet burde være tilstrekkelig. Både Nav-kontorene og forvaltningsenhetene oppgir imidlertid at det er mange brukere som har behov for å gå ut over fire årsgrensen. Dette skyldes i hovedsak enten at brukerne av medisinske årsaker har behov for lengre tid før de er klar for å gå tilbake i jobb, eller at det har vært ventetid før behandling/tiltak. Manglende oppfølging fra Nav i løpet av de fire årene bruker har gått på arbeidsavklaringspenger har også vært en vesentlig årsak.

Informantene mener det er viktig med fleksibilitet i tidsrammen for å legge til rette for at de som har behov for mer tid kan få dette. Da kan de imøtekomme de som opplever uforutsette ting underveis i det ordinære ytelsesforløpet, og samtidig unngå at brukere som fortsatt har arbeid som mål kommer over på uførepensjon.

I forvaltningsenhetene betraktes forlengelse ut over fire år som ganske vanlig, og det skjer i langt større omfang enn de hadde forventet. Vi har ikke inntrykk av at det er vanskelig å få forlenget AAP dersom bruker fyller vilkårene. Det vil si at brukere som ikke er ferdig avklart blir ikke stående uten ytelse etter at de fire årene er gått. Vi har ikke inntrykk av at fireårsgrensen fører til at brukere presses over på sosialhjelp eller uførepensjon.

I noen tilfeller kan det oppstå uenighet mellom forvaltningsenheten og Nav-kontoret om brukerne skal ha AAP videre eller bør søke om uførepensjon.



## 9 Meldeplikt

Dette kapitlet omhandler meldeplikten. Vi redegjør for hva meldeplikt er, og hva som er dets funksjon. I tillegg drøfter vi hvilke erfaringer de ulike aktørene i Nav (lokalkontor, forvaltningsenhet, Nav klageenhet) og brukere har med meldekort og meldeplikten.

### 9.1 Om meldeplikten (§ 11-7)

Meldeplikten er regulert i folketrygdlovens § 11-7. Alle som mottar arbeidsavklaringspenger har en meldeplikt til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag. Meldekortet er en *egenerklæring* om hva brukeren har gjort de siste 14 dagene.

Bestemmelsen om meldeplikt ble innført i lovens tidligere kap. 11, det vil si for personer med attføringsytelser (lov av 30. juni 2000 nr. 57). Bestemmelsen er med noen endringer beholdt i det nye kap. 11. Det var ikke meldeplikt ved mottak av rehabiliteringspenger eller tidsbegrenset uførepensjon. Gjennom de nye reglene om arbeidsavklaringspenger er meldeplikten derved utvidet til å gjelde flere grupper.

Bestemmelsen om meldeplikt må ses i sammenheng med ftrl. § 22-10 syvende ledd som fastsetter etterskuddsvis utbetaling av AAP hver 14. dag, og gir departementet fullmakt til å gi forskrifter om utbetaling og kontroll. Departementet gir uttrykk for at etterskuddsvis utbetaling gir en klar kobling mellom rett og plikt, ved at utbetalingene forutsetter at mottakeren har gjennomført fastsatte aktiviteter i perioden forut for utbetalingen, se Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) pkt. 4.8.3.4, s. 36.

#### Meldekortets funksjon

Meldekortets funksjon for AAP-mottakere fremkommer av Nav sine hjemmesider<sup>9</sup>:

- Du gir Nav beskjed om arbeid, aktivitet eller fravær fra aktivitet de siste 14 dagene. Opplysningene blir brukt til å regne ut etterskuddsvis utbetaling av dagpenger, AAP og stønader ved tiltak.
- Opplysningene blir også brukt til å vurdere om du får rett oppfølging fra Nav, og om den avtalte aktiviteten bør justeres fordi situasjonen din har endra seg.

En annen viktig funksjon ved meldekortet er at AAP-mottakeren selv kan regulere hvor mye han eller hun kan jobbe, inntil maksgrensen.

---

<sup>9</sup><https://www.Nav.no/no/Person/Arbeid/Arbeidsledig+og+jobbsoker/Arbeidsledig+hva+na/Nynorsk/Informasjon+om+meldekort.351075.cms>

Meldekort kan sendes elektronisk via Internett eller i posten<sup>10</sup>. De fleste sender inn meldekort elektronisk via Min side på Nav.no. I nettløsningen er det innlagte kontroller og hjelpetekster som skal gjøre det lettere å fylle ut kortet korrekt. I tillegg blir pengene raskere utbetalt og brukeren sparer porto.

Det er en mulighet for at brukeren kan få automatisk levering av meldekortet. Dersom det er "unødig tyngende", det vil si dersom det er vesentlig vanskeligere for denne brukeren enn vanlig å sende inn meldekort, kan det gis fritak slik at meldekortet leveres automatisk. Det er relativt få brukere som har en slik ordning, og det er opp til lokalkontorene å vurdere om brukeren skal få innvilget ordningen. Det skal alltid gjøres en individuell vurdering av brukers situasjon.

## 9.2 Informasjon til brukerne om meldekort

Veilederne pleier å gi informasjon om bruk av meldekortet i samtale med brukeren. Som regel forklarer de hvordan brukeren skal fylle ut i forhold til planlagt aktivitet. Intervjuene tyder på at i flesteparten av tilfellene forstår brukerne innholdet og hvordan meldekortene skal registreres. Ved enkelte av Nav-kontorene oppgir veilederne imidlertid at de må følge opp noen av brukerne, og særlig de som av helsemessige årsaker har dårlige forutsetninger for å kunne fylle ut meldekortet. Dette arbeidet anses imidlertid å være overkommelig, og lokalkontorene har generelt lite administrasjon knyttet til meldekortordningen.

Brukerne som mottar arbeidsavklaringspenger blir ved noen kontorer kalt inn til et felles informasjonsmøte for å få en orientering blant annet om utfylling av meldekort. Dette møtet er frivillig å delta på, og lokalkontorene erfarer at en del av brukerne takker ja til dette tilbudet. Informasjonsmøtet anses å være både god hjelp og støtte for brukerne, i tillegg til å fungere som et verktøy for å lette arbeidet for saksbehandlerne.

Lokalkontorene og brukerne oppgir også selv i intervjuer at brukerne får mye informasjon om meldekortene:

*Brukerne får mye info om meldekort. De forstår det etter hvert, men det må ofte forklares en del ganger.*

## 9.3 Erfaringer med meldekort

Hovedinntrykket vårt er at det er relativt enkelt å fylle ut meldekortet for brukere som har fast aktivitet og som helsemessig sett er i stand til å følge det opp hver fjortende dag. Dersom det er endringer i arbeidsmengde, type tiltak eller

---

<sup>10</sup> «Melding skal skje til Nav lokalt. Melding skal gis ved bruk av meldekort, ved oppmøte eller på annen måte som det lokale Nav-kontoret bestemmer. I praksis ordnes dette ved at medlemmet fyller ut et standardisert meldekort som kan sendes elektronisk eller som ordinær post. Hva meldingen skal inneholde, er ikke uttrykkelig fastsatt i loven, ut over at det skal gis opplysninger «som har betydning for retten til ytelsene». Det skal opplyses om mulig inntekt de foregående 14 dagene, om deltagelse på avtalt aktivitet og ellers om andre forhold som måtte ha betydning for om vilkårene for ytelsen fremdeles er oppfylt.» Norsk rettsdata. Folketrygdloven kapittel 11, § 11-7, note 742. Lest 10.03.2015.

behandling, sykdom, ferieavvikling eller annet, hender det ikke sjelden at bruker trenger hjelp til å registrere meldekort eller fører feil. Feil kan føre til feil utbetaling av AAP.

Veilederne formidler at gjennom meldekortene blir det en forpliktende kontakt mellom Nav og bruker. De fleste veilederne synes det er praktisk å ha mulighet til å se hvilke aktiviteter bruker har meldt, de kan på den måten holde en oversikt over hva som skjer med bruker mellom oppfølgingspunktene. I tillegg medfører meldekortene at brukerne må utføre en oppgave, og det er heldig for å aktivisere brukerne. Inntrykket vårt er at meldekort har betydelig legitimitet blant ansatte i Nav.

Samtidig er det en utfordring at mange fyller ut meldekortet feil. Informantene fra forvaltning oppgir at det gjøres mange feil knyttet til avkrysning i meldekortene, noe som igjen fører til feilutbetalinger. Saksbehandlerne mener at meldekortet og følgebrevet som gis til brukerne er for komplisert.

Eksempler på at meldekortet er ulogisk for AAP-mottakere er blant annet at de skal svare på spørsmål om "har du vært forhindret fra å ta arbeid eller utføre avtalt aktivitet på grunn av sykdom?" Mottakere av AAP er i utgangspunktet syke, og blir hindret fra å ta arbeid av den grunn, dette kan føre til tvil om hva som skal skrives på meldekortet på dette punktet. For hver av dagene i meldeperioden skal brukeren krysse av for om de har deltatt i aktivitet og om de har vært syke, noe som også er en ulogisk spørsmålsstilling for AAP-mottakere. Slik vi forstår det, fører imidlertid ikke feil avkryssing på sykdom til redusert utbetaling. Feltet er ment som en del av oppfølgingen, slik at veileder kan vurdere om aktiviteten er riktig i forhold til helse.

For brukere som er i jobb kan det være utfordrende å forstå hvordan de skal føre arbeidstimer. En bruker som allerede har oppgitt til veileder at hun har en 40 prosent stilling, kan oppfatte at hun bare skal føre arbeidstimer *utover* de 40 prosent. For turnusyrker kan timeantallet én uke overstige 60 prosent arbeidstid, uten at bruker totalt arbeider mer enn 50 prosent. En del brukere henvender seg til kontoret med spørsmål om hvordan de skal føre dette.

Det er også eksempler på at brukerne er usikre på hva som skal defineres som jobb og hva som tiltak. Er avklaring i ordinært arbeidsliv tiltak eller jobb. Eller egentrening – skal det betraktes som tiltak?

*Tar mye tid. Særlig dette med fravær, og timene du er i jobb – hva er jobb og hva er tiltak. Vi må rette opp i mye her. Jeg syns selv meldekortet og følgebrevet er komplisert. Altfor komplisert. Men det er viktig at folk har noe de må levere og melde det de holder på med.*

Noen få brukere får sykepenger (innenfor arbeidsgiverperioden) fra en deltidstilling samtidig som de får arbeidsavklaringspenger. Her påpeker noen respondenter at meldekortet ikke er logisk:

*Hvis du får sykepenger og AAP, og får spørsmål om «er du i arbeid?», så skal brukerne svare «ja» for å føre timer. Men de er jo ikke i arbeid – de er jo syke... Dette står i følgebrevet til meldekortet, men det må lese*

*veldig grundig, og det er det ikke alle brukere som gjør. Da må det opprettes feilutbetalingssaker, noe som er både ineffektivt og frustrerende både for brukere og for Nav.*

Noen av informantene nevnte også at det kan bli en form for følgefeil – dersom bruker leverer på feil tidspunkt én gang, men ikke er klar over det, kan flere meldeperioder blir forskjøvet og bruker får trekk i ytelsen hver gang.

### **Automatisk levering av meldekort**

Flere av forvaltningsenhetene oppgir i intervjuer at det er svært ulikt fra ett Nav-kontor til et annet hvilke rutiner og vurderinger som legges til grunn i avgjørelsen om en bruker skal få automatisk levering av meldekortene. Både forvaltningen og brukere oppgir at regelverket ofte tolkes for strengt. Brukere som er i arbeid kan ikke bruke automatisk meldekort. I henhold til mange vi intervjuet i forvaltningsenhetene kunne en med fordel åpnet opp for at enda flere brukere kunne inngå i denne ordningen, da særlig eldre brukere.

### **Brukernes synspunkt på meldekort**

Brukerne vi intervjuet synes stort sett at meldekortene er forståelige og er greie å fylle ut. Flere brukere uttrykte at de anser ordningen som en del av en bindende kontrakt de har pliktet seg til ved å signere aktivitetsplanen.

For brukere som er i en form for aktivitet og rutine ser det ut til at utfyllingen og det å huske på meldekortet fungerer ganske greit. For brukere som enten er i omfattende behandling, er psykisk syke eller av annen grunn ikke har faste rutiner i hverdagen, kan det være stressende å huske på meldekortet – eller de glemmer å levere. Det kan være spesielt stressende for dem som ikke har mulighet til å levere elektronisk. En av brukerne vi intervjuet fortalte at hun hadde fylt ut meldekort på papirskjema for flere måneder framover for å ha dem klare, og at hun stadig bekymret seg for å glemme å sende dem inn.

Informantene fortalte også at de av og til er usikre på hvordan de skal fylle ut meldekortet:

*Meldekortet er for så vidt greit å fylle ut. Men jeg fyller ut ruten for tiltak, altså at jeg har gjort noe, selv når jeg bare går til fysioterapi. Jeg vet ikke helt hvordan dette skal gjøres. Jeg bare leverer.*

## **9.4 Konsekvenser av ikke å levere meldekort, eller levere feil**

Det fremkommer av regelverket at: *Ved fravær av fastsatt aktivitet eller dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å sende inn meldekort, faller AAP bort inntil vilkårene igjen er oppfylt.* AAP utbetales ikke for perioden hvor bruker ikke oppfyller meldeplikten. Bruker får altså trekk i ytelsen tilsvarende antall dager som meldekortet er forsinket. Et slikt trekk i utbetalingen kan videre påklages til Nav forvaltning.

Dersom ytelsene i utgangspunktet er holdt tilbake på grunn av unnlatt oppfyllelse av meldeplikten, skal *ytelsene etterbetales* dersom det i etterhånd godtas at vedkommende hadde rimelig grunn til å unnlate å melde seg.

Hva som kan være «rimelig grunn» til å unnlate å melde seg, vurderes konkret i den enkelte sak. Det er ikke gitt noen nærmere retningslinjer for rimelighetsvurderingen i forarbeidene til det nye kap. 11 eller i de nye forskriftene. Det er dermed få konkrete fortolkningsmomenter i lovtekst og andre rettskilder som ikke er praksisorienterte.

Det er følgelig viktig å se på hvordan «rimelig grunn» fortolkes i praksis. Trygderetten har behandlet en rekke saker hvor spørsmålet har vært om det forelå rimelig grunn til at melding er unnlatt eller forsinket. Gudrun Holgersen viser i kommentarene til folketrygdloven kapittel 11<sup>11</sup> til flere saker som eksemplifiserer Trygderettens praksis:

«Som eksempler kan først nevnes kjennelse 20. april 2012 (TRR-2012-107), hvor medlemmet hadde fylt ut elektronisk meldekort innen fristen, men glemt å trykke på «send meldekort». Hun oppdaget ikke dette selv, og sendte neste gang inn det tidligere utfylte skjemaet i stedet for nytt og oppdatert meldekort. Derved oppstod det en tidsmessig forskyvning i meldesystemet. Trygderetten kom under dissens til at det ikke var rimelig grunn til å se bort fra at meldefristen var oversittet. Dette ble også resultatet i kjennelse 4. mai 2012 (TRR-2012-553), hvor for sen innsendelse skyldtes uforutsette problemer med tilgangen til internett. Trygderetten viste til at bestemmelsen om meldeplikt generelt praktiseres strengt, og at ifølge dens egen praksis anses ikke dataproblemer som rimelig grunn til å unnlate å sende inn meldekort til riktig tid.»

Trygderetten og Nav praktiserer ordningen med meldekort strengt. Rettstekniske hensyn taler for en streng fortolkning. I samme retning trekker hensynet til aktivitet og plikt for mottakerne av arbeidsavklaringspenger. Hensynet til sammenheng mellom rett og plikt er også som nevnt *eksplisitt* uttalt i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 4 (2008-2009) pkt. 4.8.3.4, s. 36.

På den andre siden vil en for streng praktisering av regelverket kunne medføre enkeltsaker der hensynet til brukeren og dens situasjon kan oppleves å bli vektlagt i for liten grad. Dersom det er mange saker om for sen levering eller ikke levering av meldekort, kan det indikere at formålet med regelverket ikke oppnås fullt ut. I alle fall vil mange saker kunne medføre betydelig ressursbruk i forvaltningen ved klager og eventuelle etterbetalinger. Det vil også være av interesse å vite mer om *hvem* det er som ikke leverer eller leverer for sent. I hvilken situasjon er disse brukerne i? Hvorfor leverer de ikke? Dersom brukerne er i en situasjon der informasjon og økonomiske virkemidler ikke har effekt, kan det spørres om regelverket har nytte og oppnår formålene.

---

<sup>11</sup> Norsk rettsdata. Folketrygdloven kapittel 11, § 11-7, note 743. Lest 10.03.2015.

Det er grunn til å anta at en del av brukerne er i en situasjon der de har vansker med å ivareta plikter og rutiner, særlig for brukere med psykiske helseplager eller rusproblematikk. En streng fortolkning av meldkortordningen kan imidlertid begrunnes selvstendig på grunnlag av verdiargumenter. Hensynet til aktivitet og sammenhengen mellom rett og plikt tilsier i seg selv en streng fortolkning, selv om den strenge fortolkningen ikke medfører at flere leverer i tide og at forvaltningen får økt arbeidsmengde.

### **Hva mener informantene om regelverk og praksis?**

Flere av forvaltningsenhetene opplever at bruk av meldekort fører til mange klager fra brukerne. Noen steder dreier over 50 prosent av klagen på AAP seg om feilutbetalinger som følge av feil eller manglende utfylling av meldekort.

Informantene fra forvaltningsenhetene mener at årsakene til feil i meldekort delvis skyldes at lokalkontorene har for lite kunnskap om meldekortene, samt at brukerne ikke har nok kunnskap om hvordan de skal fylle ut meldekortene. Feilutfyllinger fører til mye arbeid for de ansatte i forvaltningsenheten, ved at de må gjøre mye spesialutbetalinger.

Når det gjelder AAP-mottakere som er i behandling og ikke i tiltak, er det noe ulike synspunkter på om det er hensiktsmessig med meldekort. Mange synes det er rimelig å forvente en slik form for aktivitet, meldekortordningen ses som et rimelig minstekrav for at brukerne skal få utbetalt ytelse, andre synes meldekort i slike situasjoner har liten hensikt. Enkelte veiledere påpeker at de sykeste som ikke får fylt ut meldekortet heller ikke gir beskjed om det, de lever med det økonomiske tapet.

Både brukere, lokalkontor og forvaltningsenheter synes generelt at regelverket er for strengt ved for sen innsending av meldekort, og at brukerne blir for hardt straffet. Det vises til at AAP skal være en inntektssikring under behandling og tiltak. Det kan synes urimelig å miste livsoppholdsytelsen bare fordi du var glemsk en gang. Det påpekes også som urimelig når ansatte i Nav må si til brukere som ikke har fått levert meldekort fordi de har opplevd en livskrise, for eksempel dødsfall i nær familie, at det er hendelser som det ikke kan tas hensyn til.

Mange av saksbehandlerne i forvaltningsenhetene viser til praksis på attføringspenger, der det var mulig å gjøre feil én gang uten at det førte til redusert ytelse.

Noen av veilederne på Nav-kontorene oppgir at for brukere som er syke og går i behandling kan dagens regelverk oppleves som særlig strengt. Dette begrunnes med at det ofte er denne brukergruppen som ikke klarer å levere meldekortet sitt på grunn av endringer i helsesituasjonen, i slike tilfeller må de ha en erklæring fra lege. (Om det er helseutfordringer som er årsaken til manglende levering av meldekort oppleves regelverket dermed som unødvendig tungvint. )

*Syns det er unødvendig tungvint hvis de sender for sent når det er helseutfordringer som er årsaken – må be legen på nytt om opplysninger, det er bare endringer i helsetilstand som godas - det er vanskelig når de er syke*

## 9.5 Oppsummering og vurderinger

Alle som mottar arbeidsavklaringsenger har en meldeplikt til Arbeids- og velferdsetaten hver 14. dag. Meldekortet er en *egenerklæring* om hva brukeren har gjort de siste 14 dagene. Gjennom reglene om arbeidsavklaring innført i 2010 er *meldeplikten utvidet til å gjelde flere grupper*.

### Nyttig, men ressurskrevende

De fleste informantene er enige i at ordningen med meldekort i hovedsak er nyttig og hensiktsmessig. Informantene fremhever nytten ved at brukerne må dokumentere og rapportere aktivitet. Det er også bra at de blir aktivisert. Meldekortordningen innebærer imidlertid i praksis betydelig tidsbruk og utfordringer for forvaltningsenhetene, fordi mange brukere fyller ut meldekortene feil. Saksbehandlere i forvaltningsenhetene mener at meldekortet er for komplisert. Det er imidlertid en generell forståelse av at meldekortordningen er nødvendig og at det gis tilstrekkelig med informasjon fra Nav-kontorene.

### For streng praksis for visse grupper?

Trygderetten og Nav praktiserer ordningen med meldekort strengt. Vi finner at meldekortordningen har stor legitimitet hos både Nav-kontorene og Nav-forvaltning. Samtidig er det utfordringer knyttet til meldekort for enkelte grupper.

Et hovedsyn i intervjuene med Nav-kontorene er at konsekvensene av manglende eller for sent levert meldekort i mange tilfeller oppleves som for streng. I alle fall gjelder dette brukere som er syke og går i behandling. Dette begrunnes med at det ofte er denne brukergruppen som ikke klarer å levere meldekortet sitt, og som heller ikke alltid sier ifra om dette til Nav.

### Flere inkludert i automatisk meldekort

Videre fremkommer det i intervjuene at det er strenge krav til hvem som får innvilget ordningen med automatisk meldekort. Noen av informantene argumenterer for at flere brukere burde vært inkludert i ordningen med automatisk meldekort, (særlig syke og eldre.)

Vi vurderer at det kan være hensiktsmessig å gjøre en systematisk gjennomgang av hvilke feil som går igjen blant brukerne når de skal fylle ut og sende inn meldekort, samt gjøre en vurdering av hvilke typiske feil som Nav kan legge til rette for, og gjøre noe med.

Informasjonen om meldekort kan med fordel tilpasses bedre til den enkelte bruker og situasjon. Inntrykket er at dette gjøres av veileder i samtale med bruker, men også den skriftlige informasjonen kan tilpasses bedre.

## 10 Klage og rettssikkerhet

En sentral problemstilling i undersøkelsen er å vurdere brukernes rettssikkerhet og om klageadgangen fungerer hensiktsmessig. I dette kapitlet drøfter vi regelverket for AAP med hensyn til rettssikkerhet. I hvilken grad sikres søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger rimelig grad av rettssikkerhet? Hvordan fungerer klagereglene, og medfører endringer i regelverket utilsiktede konsekvenser?

Dette kapitlet er delt inn i fire deler.

- rettssikkerhet og rettssikkerhetsgarantier
- forvaltning av regelverket for AAP og rettssikkerhet
- er klageadgangen hensiktsmessig?
- vurderinger av rettssikkerhet

Den første delen av kapitlet er en kort presentasjon av rettsteoretiske krav til rettssikkerhet og adgang til overprøving. Den andre delen er en oppsummering av våre funn når det gjelder erfaringer med regelverket for AAP og hva som skaper utfordringer med hensyn til å nå målet om rettsriktige avgjørelser. I den tredje delen ser vi spesielt på klagerettigheter og drøfter hvilke endringer innføring av AAP medførte. Til slutt gjør vi en oppsummerende vurdering av den formelle rettssikkerheten og rettssikkerhetsgarantier.

### 10.1 Rettssikkerhet og rettssikkerhetsgarantier

#### **Rettssikkerhetsbegrepet – «rettsriktige avgjørelser»**

I juridisk teori har begrepet «rettssikkerhet» to hovedbetydninger.<sup>12</sup> For det første knyttes rettssikkerhetsbegrepet til *rettsriktige avgjørelser*. Høy rettssikkerhet vil si at man har regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». For det andre knyttes rettssikkerhet til konkrete krav til lovgivningen om rettigheter, altså *materielle krav* til lovgivningen.<sup>13</sup> I denne utredningen har vi lagt til grunn rettssikkerhet forstått som regler som legger til rette for *rettsriktige avgjørelser*.

---

<sup>12</sup> Se nærmere Kjønsstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. Gyldendal.

<sup>13</sup> Kjønsstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): 103. Tamanaha, Brian Z. (2004) *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, deler "rule of law-teoriene" inn i to hovedkategorier, "formal theories" og "substantive theories". Rettssikkerhet og rettstat på den ene siden og rule of law på den andre siden er ikke helt sammenfallende begreper. Rettssikkerhet forstått som rettsriktige avgjørelser tilsvarer i likevel i stor grad «formal theories». Mens et syn på rettssikkerhet der også rettssikkerhet forstås som materielle krav til innholdet i rettsreglene, i stor grad samsvarer med "substantive theories".



## Sikre riktig saksbehandling og vedtak

Regler om *prosessuelle og institusjonelle forhold* som skal sikre slike rettsriktige avgjørelser, kalles *rettssikkerhetsgarantier*.<sup>14</sup>

De formelle rettssikkerhetsgarantiene må i størst mulig grad være utformet på en måte som sikrer at de avgjørelsene som treffes blir fundert på et mest mulig riktig faktisk og rettslig grunnlag. Dette er den klassiske rettsstatlige tankegang og ideal, nedfelt i forvaltningsloven og i den ulovfestede forvaltningsrett. Rettssikkerhetsgarantier gjennom saksbehandlingsregler og krav til forvaltningen fremmer forutberegnelighet, samtidig som vilkårlighet og misbruk i forvaltningen motvirkes.

En kjerne i kravet om rettssikkerhet er at de avgjørelsene som forvaltningen treffer skal være mest mulig forutberegnelige. Det skal være likhet for loven. Det skal være tydelig hvilke kriterier som må være oppfylt for at avgjørelsene skal kunne treffes, og hvilken fremgangsmåte som skal benyttes. Et regelverk som er utformet på en måte som gjør det enkelt å praktisere, bidrar til å styrke rettssikkerheten.

Prosessuelle regler er av vesentlig betydning for å sikre borgernes rettssikkerhet. Et eksempel er forvaltningslovens saksbehandlingsregler som skal sikre en betryggende behandling av saken. Forvaltningsloven har stor betydning på velferdsrettens område.

Forvaltningsloven oppstiller som hovedregel at enkeltvedtak kan påklages. Enkeltvedtak er definert som "avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet" og som "gjelder rettigheter og plikter til en eller flere personer" (fvl § 2 b, jfr § 2 a).

## Materielle regler og rettssikkerhet

Generelt er det to dimensjoner i regelverksutformingen som kan ha betydning for rettssikkerheten:

- Skjønnsbaserte regler
- Komplekse regler

Mange trygderegler er som Kjønstad (2009)<sup>15</sup> påpeker basert på *skjønsmessige kriterier* som kan gi liten veiledning for dem som skal treffe avgjørelser. Skjønsmessige kriterier og standarder kan medføre ulik praksis<sup>16</sup>. Dette vil i så fall kunne føre til *forskjellsbehandling* og være i konflikt med rettssikkerhetsidealet om likhet for loven. Et sentralt element i rettssikkerhetsbegrepet er likebehandling. Borgerne skal være like for loven.

---

<sup>14</sup> Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. Gyldendal . Se også Hov, Jo (2010): *Rettergang I*, Oslo.

<sup>15</sup> Kjønstad (2009): Innføring i Trygderett. Universitetsforlaget. Oslo.

<sup>16</sup> Kjønstad (2009): Innføring i Trygderett. Universitetsforlaget. Oslo.

Likhetskravet innebærer at like tilfeller skal behandles likt og at borgerne skal dømmes etter *generelle regler* som virker *likt* for alle etter sitt innhold<sup>17</sup>.

Lovgivningen kan være klar uten store tolkningsrom, men lovgivningen kan likevel være vanskelig å forstå, og ikke minst kan det være at ulike regler må ses i sammenheng<sup>18</sup>. Et komplekst regelverk kan medføre fare for misforståelser, og at de som treffer avgjørelser ikke behersker kompleksiteten. Et komplekst regelverk kan dermed føre til uriktige vedtak. Kjernen i rettssikkerhetsbegrepet er som nevnt rettsriktige avgjørelser. Uriktige vedtak vil være en alvorlig rettssikkerhetsutfordring, særlig om vedtaket har stor betydning eller er inngripende for borgeren.

### Rettsikkerhet gjennom kontrollorganer

Særlig viktig for å sikre rettsikkerhet og riktige avgjørelser, er kontrollorganer som kan være med på å sikre at enkeltindividenes interesser ivaretas i møte med forvaltningen. Kontrollorganet kan etterprøve det påankede vedtaket. Kontrollorganet vil også kunne bidra til at en u hensiktsmessig og vilkårlig *rettsutvikling* blir justert og endret ved behov. Dermed sikrer kontrollorganet både å verne om *enkeltindividenes rettigheter* samtidig som den driver en type *etterkontroll med forvaltningen* på vegne av samfunnet.

Innenfor velferdsrett er Trygderetten særlig viktig som en rettssikkerhetsgarantist. Trygderetten har spesialisert faglig ekspertise, det vil si jurister, leger og attføringskyndige rettsmedlemmer. Trygderetten er videre uavhengig, og kan normalt overprøve alle sider av det påankede vedtaket. Trygderetten prøver individuelle rettigheter og plikter etter *folketrygdloven*.

Folketrygdloven er en *rettighetslov*. Det innebærer at den som oppfyller vilkårene for å få rett til de enkelte ytelsene har et rettskrav på å få trygdeytelsene. Klageadgang og rettssikkerhetsgarantier gjennom muligheter for overprøving er en del av rettighetstenkningen<sup>19</sup>. Ved innføring av AAP ble Trygderettens prøvingskompetanse innskrenket sammenlignet med prøvingskompetansen for de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

### Betydningen av informasjon

Rettsikkerhet innebærer at brukerne får god informasjon om hvilke rettigheter de har, samt hvilke muligheter de har til å få overprøvd vedtak (omgjøring og klage). Informasjon og veiledning om rettigheter er viktig for søker og mottakere for å kunne forfølge og påvirke sin sak.

---

<sup>17</sup> Bernt og Mæhle (2007): Rett, samfunn og rettsanvendelse. Gyldendal Akademisk. Oslo. Side 383

<sup>18</sup> Juristene betegner dette fenomenet som lovgivningens eller lovenes «fragmentariske karakter». En lovtekst må mange ganger ses i sammenheng med de andre rettskildene og andre lovtekster når man skal ta stilling til et rettslig problem. Se for eksempel Eckhoff (2001) Rettskildelære. Universitetsforlaget, side 45 flg. Lovgivningens fragmentariske karakter forklares og beskrives også i NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

<sup>19</sup> Kjønstad (2009) peker på at det kan se ut som det skjer en dreining mot mer behovsorientert tenkning istedenfor rettighetstenkningen. Kjønstad mener bestemmelsene om arbeidsavklaringspengene er et eksempel som illustrerer en slik mulig bevegelse bort fra rettighetstenkningen.

Betydningen av god informasjon fra forvaltningen illustreres av Advokatlovutvalgets ekspertrapport<sup>20</sup>:

*”Det er en krevende oppgave å skaffe seg oversikt over og forståelse av hvilke materielle regler som regulerer den enkeltes situasjon, og hvilke prosessuelle regler som skal følges for å nå frem. Selv om man klarer å orientere seg frem til riktige regler, kan det være vanskelig å få grep om samspillet mellom regler på forskjellige nivåer og avveiningen av motstridende regler som ivaretar forskjellige hensyn. For å kunne ivareta de rettighetene man er gitt, og for å finne ut av hvor grensene for eget og andres handlingsrom går, er det for de fleste alminnelige borgere en forutsetning å ha tilgang til kvalifisert rettslig bistand.”*

## 10.2 Forvaltning av regelverket for AAP og rettssikkerhet

Slik vi har vist i de foregående kapitlene er regelverket for AAP komplisert. Det omfatter mange ulike bestemmelser og saksbehandlingen skjer i flere ledd. Målgruppa for AAP er svært sammensatt og regelverket er dermed tilpasset personer i svært forskjellige situasjoner. Mange av bestemmelsene innebærer skjønnsvurderinger.

Arbeidsavklaringspengene skal i tillegg til å gi penger til livsopphold, også støtte opp under muligheten til å søke og å beholde arbeid. Krav til aktivitet og tett oppfølging av mottakerne er sentrale elementer i AAP-ordningen. Vi finner at det kan være vanskelig å nå målene med ordningen, siden Nav-kontorene opplever at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp mottakerne så tett som de burde. Det vil si at dersom måloppnåelsen når det gjelder overgang til arbeid er svak, trenger ikke det ha sammenheng med et u hensiktsmessig regelverk, men med manglende kapasitet og ressurser i Nav.

Et komplisert regelverk stiller store krav til kompetanse blant veiledere og saksbehandlere i Nav. På noen områder tyder vår undersøkelse på at det er ulik praksis, det gjelder særlig ved tildeling av ordinær utdanning som tiltak, og det gjelder i noen grad vurderingen av hva som skal til for at arbeidsevnen vurderes som vesentlig nedsatt.

Det er vanskelig for brukerne å sette seg inn i regelverket for AAP. Det gjør at brukerne er særlig avhengig av at veilederne har god kompetanse på å forstå lovverket og de mulighetene som foreligger. Det er vesentlig at informasjonen gjøres lettfattelig. Vårt inntrykk er at det er få mottakere av AAP som har en god forståelse av regelverket og oversikt over saksbehandlingsprosess og rammer for eget løp. Den skriftlige informasjonen som Nav sender ut, sikrer at brukerne mottar informasjon om forhold i egen sak, men ikke at de får kunnskap.

---

<sup>20</sup> NOU 2015: 3. Advokaten i samfunnet.

I undersøkelsen finner vi at det er vanskelig for brukerne å forstå hvilke klagemuligheter de faktisk har, og hvilke bestemmelser de skal klage på når de er uenige i utfallet av saksbehandlingen. Slik vi har påpekt, gjelder dette særlig oppfølgingsvedtaket §14 a og hvilken sammenheng det er mellom dette vedtaket og innvilgelse av AAP, ftrl. § 11-13. Veilederne har veiledningsplikt når det gjelder klagemuligheter, men vårt inntrykk er at oppfyllelsen av denne kan være mangelfull. Brukerne gis skriftlig informasjon om klagerettigheter på enkeltvedtak, men det er vanskelig å forstå sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene i lovverket.

### **Brukernes erfaringer**

Mange av brukerne vi har intervjuet er fornøyde med den bistanden de har fått fra Nav, og med de mulighetene de har hatt til å påvirke eget løp. Vi finner imidlertid at det er en utfordring at brukerne har lav forståelse av regelverket, og av hvilke beslutninger de kan klage på.

Gjennom brev og andre skriftlige kilder som hjemmeside og informasjonsskriv informerer Nav brukerne om rettigheter, plikter og muligheter. Som søker og mottaker av AAP får brukerne svært mye skriftlig informasjon. Denne informasjonen oppleves ikke som lett tilgjengelig, det er til dels lange brev og tungt språk. I søknadsprosessen mottar brukerne flere brev med ulike vedtak. Det er vanskelig for brukerne å skille de ulike vedtakene fra hverandre og forstå innholdet i det enkelte vedtak. Brukerne vi har intervjuet greier ikke å huske hva slags vedtak de har fått og de har liten forståelse for sammenhengen mellom vedtakene. I Intervjuene er det også noen som uttaler at de opplever at Navs informasjon er til for informasjonens egen skyld, og at de blir overdyngnet med informasjon.

De fleste brukerne vi har intervjuet oppgir at de har kjennskap til at de har rett til å klage. De viser til at brevene de får fra Nav inneholder informasjon om klagemuligheter.

### **Synspunkter fra ansatte i Nav**

En generell betraktning ved lokalkontorene vi besøkte er at vilkårene i regelverket for AAP er hensiktsmessige, men at noen av skjønnsvurderingene er vanskelige. Mange savner klarere retningslinjer på noen områder. Vårt inntrykk er at veilederne ved de lokalkontorene vi besøkte i hovedsak har god kjennskap til regelverket på de områdene de selv skal vurdere, men at de i noen tilfeller mangler tilstrekkelig kjennskap til andre deler av regelverket, og opplever at det kan være utfordrende å veilede og informere brukere om disse bestemmelsene. De mener dessuten at grensesnittrutinene kan være tungvinte, spesielt rutinene rundt innvilgelse av AAP. Veilederne påpeker dessuten spesielt at oppfølgingsvedtaket § 14 a i Nav-loven er vanskelig å forklare for brukerne og ofte oppleves som unødvendig.

I forvaltningsenhetene oppfatter mange av saksbehandlerne AAP som en lempelig/snill ytelse som stiller fleksible krav til mottaker. Ordningen er rettet mot en sammensatt gruppe, og det kan medføre at noen mottakere ikke blir stilt tilstrekkelige krav til, mens for de som har store helseproblemer kan kravene

være for høye. Det er vanskelig å få til ett regelverk som skal favne en så stor gruppe. De fleste saksbehandlere oppgir at de synes at regelverket fungerer, men at det samtidig er preget av å være nytt, og at det inneholder noen uavklarte områder som gjør det vanskelig å praktisere. Saksbehandlere erfarer dessuten at lokalkontorene ikke alltid har tilstrekkelig kompetanse på regelverket. Flere påpeker at de får mange henvendelser fra kontorene med spørsmål om regelverk. I likhet med veilederne i Nav-kontorene erfarer saksbehandlere at grensesnittrutinene kan skape utfordringer.

Både veiledere i Nav-kontorene og saksbehandlere i forvaltningsenhetene mener at brukernes klagemuligheter er gode, og at brukerne får mye skriftlig informasjon om klagemulighetene. Samtidig erfarer veilederne ved Nav-kontorene at brukerne ofte ikke skjønner hvilket vedtak de skal klage på, og at de ofte klager på "feil" vedtak. Noen av informantene påpeker at det er uheldig at brukerne ikke kan klage på vurderingen av hvilke tiltak det er behov for.

Det lokale Nav-kontoret gir veiledning og hjelp til å skrive klage om brukerne har behov for dette. Flere av veilederne vi intervjuet opplevde det som vanskelig å både skulle ha ansvar for å utforme grunnlaget for det vedtaket som bruker ønsker å klage på, deretter hjelpe bruker med klage og så til slutt begrunne vedtaket slik det er gitt.

### **Erfaringer fra Nav Klageinstans**

Informanter ved Nav Klage<sup>21</sup> uttrykker at til tross for mye bra saksbehandling ved Nav-kontorene er det en del usikkerhet vedrørende forståelsen av regelverket. Mangelfull kunnskap om regelverket medfører at noen saker blir håndtert feil og at bruker får feil informasjon. De erfarer også at noen Nav-kontorer er strengere enn andre ved innvilgelse av AAP. Det er dessuten en del usikkerhet rundt håndtering av klage- og ankesaker. Det gjelder særlig små kontorer som sjelden har klagesaker, og derfor er usikre på hvordan disse skal håndteres. Nav Klage erfarer også at små lokalkontor oftere gjør feil i vedtak hvor regelverket er uklart, eksempelvis i saker om tilbakefalls- og studentbestemmelser. Nav klageinstans påpeker videre at rundskrivene er unødvendig komplekse, og ofte lange og vanskelige å forstå.

Ved Nav Klage har de inntrykk av at forvaltningsenhetene jevnt over har bedre kvalitet i saksbehandlingen enn Nav-kontorene. Inntrykket er basert på at Nav Klage omgjør færre andel saker fra forvaltning enn fra Nav-kontorene. Det antas at dette kommer av at forvaltningsenhetene har et større fagmiljø. Nav Klage vurderer kvaliteten på saksbehandlingen i forvaltningen til å være god, men litt variabel. Vurderingen bygger på omgjøringsprosenten i klagesakene. Nav Klage omgjør i snitt 10,4 prosent av sakene (se vedlegg), men enkelte forvaltningsenheter har en langt høyere omgjøringsprosent hos Nav Klage. Den største omgjøringsårsaken er saksbehandlingsfeil.

---

<sup>21</sup> Intervju med Nav Klageinstans Sør

Tall fra Nav Klage viser at når det gjelder omgjøring av klager i vedtaksinstans, er forskjellene mellom forvaltningsenhetene store, med en variasjon fra 4,7 til 37,8 prosent (se vedlegg). Denne store forskjellen kan være en indikasjon på forskjell i praksis mellom forvaltningsenhetene (Klageinstansens årsrapport, 2014.). Tallene fra forvaltningsenhetene viser at de ligger temmelig jevnt med hensyn til innvilgelses- og avslagsprosent (mellom 90 og 96 prosent), men Oslo og Hordaland er lavest. Vår undersøkelse indikerer at en mulig forklaring på at enkelte forvaltningsenheter har høyere avslagsprosent enn andre kan være at veilederne har store porteføljer og at brukerne derfor får mindre oppfølging og informasjon i forkant av søknaden.

Nav Klage vurderer at det ikke er lik praksis i forvaltningsenhetene (ibid). Vurderingen bygger spesielt på antall klagesaker fra de ulike forvaltningsenhetene på meldekortområdet. Litt over en tredjedel av sakene fra forvaltning som klageinstansen behandler er ftrl. § 11-7 saker (meldekort). Det er stor forskjell i antall klagesaker fra de ulike forvaltningsenhetene. Fylket med færrest klager på meldekortsaker har kun hatt tre slike saker (Forvaltning Nordland), til sammenligning har fylket med flest saker hatt 59 saker (Forvaltning Vestfold). Disse fylkene har omtrent like mange innbyggere, dette tyder på ulik praksis hva gjelder håndtering av saker hvor bruker sender inn meldekort for sent.

Nav Klage påpeker dessuten at enkelte fylker skiller seg ut med mangelfull klagebehandling. Enkelte fylker bruker mye standardiserte innstillinger eller skriver svært tynne innstillinger, og forbereder ikke saken godt nok verken i førstegangsvedtaket eller ved oversendelse i klageomgangen.

### **Utfordringer ved grensesnittet Nav kontor – forvaltning**

Tidligere i rapporten (se kapittel 3) har vi beskrevet noen utfordringer ved grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene som fører til lengre saksbehandlingstid og til at bruker blir gående å vente uten at saken blir avklart. Brukeren risikerer å bli stående uten ytelse over tid. Både forvaltningsenhetene og lokalkontorene oppgir at det er utfordringer ved grensesnittet.

Nav Klage erfarer at grensesnittet mellom Nav-kontor og forvaltning kan skape vanskelige situasjoner for brukerne, og føre til utfordringer med hensyn til å ivareta brukernes rettigheter. Nav Klage har dessuten fått flere henvendelser fra lokalkontor og forvaltningsenheter der de er usikre på hvem som har ansvar for hvilke saker, herunder hvem av dem som har vedtakskompetanse. Vurderingen av helt sentrale vilkår for rett til AAP som ftrl. §§ 11-5/11-6 og 11-13 er et eksempel på et utfordrende område (Klageinstansens årsrapport, 2014. I noen tilfeller har for eksempel Nav kontoret gitt avslag på ftrl. §11.5 og på grunn av manglende kjennskap til regelverket ikke vært klar over at søker fylte vilkårene for sykepengeerstatning, unntak etter ftrl. § 11. 13 tredje ledd.

Nav Klage påpeker at forvaltningsenhetene ikke alltid kontrollerer den vurderingen som Nav kontoret har gjort selv om forvaltningsenhetene har vedtaksmyndighet. Det gjelder for eksempel saker der ytelsen stanses med hjemmel i ftrl. § 11.8. Nav Klage påpeker videre at fastsettelse av beregningstidspunktet er problematisk for mange Nav-kontor. Klageenheten har

inntrykk av at til tross for at det er forvaltningsenhetene som har vedtaksmyndighet når det gjelder beregningstidspunkt, er det ikke alltid at de protesterer mot tidspunktet Nav-kontoret har fastsatt i tilfeller der det ser uriktig ut. Det påpekes videre at det er veldig uheldig at man har delt vurdering av vilkårene for rett til ung ufør-fordeler og fastsettelse av beregningstidspunktet mellom forvaltningsenhetene og Nav kontorene. I noen saker har ikke Nav-kontoret helt forstått sammenhengen mellom fastsettelse av beregningstidspunktet og vurdering av retten til fordeler etter ung ufør-regelen.

Nav Klage fremhever behovet for godt samarbeid mellom lokalkontoret og forvaltning når det kommer til å avgjøre om bruker er ferdig avklart (bl.a. mot uførepensjon), eller om vedkommende fortsatt skal ha AAP. Hovedgrunnen til at Nav klage opphever/hjemviser saker til ny behandling er at de er for dårlig opplyst. I flere av sakene er ikke saken godt nok opplyst fra Nav-kontoret sin side før forvaltning fatter vedtak. Klageinstansen mener at forvaltningsenheten bør kunne utføre en form for kontrollfunksjon i den forstand at de ikke fatter vedtak i saker de finner for dårlig opplyst fra lokalkontorene. Dersom for eksempel aktivitetsplanen er for dårlig, bør saken kunne hjemvises av forvaltningsenheten. Det er unødvendig at saken går helt til klageinstansen før den hjemvises. Det samme gjelder tilfellene der rutineene ikke er fulgt.

Slik vi beskrev i kapittel 3, behandler Nav-kontoret klager på 14a-vedtak og på 11-5-vedtak. Når det gjelder øvrige bestemmelser under kapittel 11, er det forvaltningsenheten som er behandlende klageinstans. Ved klager på de bestemmelsene som følger av vurderinger gjort av Nav-kontoret ber forvaltningsenhetene Nav-kontoret om en uttalelse i saken. Det gjelder blant annet vedtak etter §§ 11-6, 11-7, 11-8, 11-9 og 11-13. I praksis forstår vi det slik at i mange tilfeller klippes uttalelsen fra Nav-kontoret rett inn i den innstillingen som forvaltningsenheten gir. Flere av saksbehandlerne vi har intervjuet opplever at denne delte saksbehandlingen er uhensiktsmessig og bidrar til at klagebehandlingen tar unødige lang tid. I mange tilfeller må forvaltningsenhetene vente lenge på en uttalelse fra Nav kontoret.

### 10.3 Er klageadgangen hensiktsmessig?

Koblingen mellom ytelsen AAP og krav til aktivitet, samtidig som regelverket er hjemlet i flere lover, gjør at klageadgangen på AAP er kompleks.

Når det gjelder saker etter folketrygdloven, er hovedregelen at vedtak kan ankes til Trygderetten. Det vil si at vedtak om individuelle rettigheter eller plikter som er hjemlet i folketrygdloven kan overprøves av Nav klageinstans og Trygderetten. Trygderettens avgjørelser kan ankes til lagmannsretten. Vedtak hjemlet i Nav-loven og Lov om arbeidsmarkedstjenester kan påklages til Nav Klageinstans. Nav Klageinstans sine vedtak er som hovedregel endelig i saker etter andre lover enn folketrygdloven, og kan ikke påankes til Trygderetten.

Ved innføringen av AAP ble arbeidsevnevurderingen og dens konklusjon hjemlet i Nav-loven, mens tildeling av arbeidsrettede tiltak er hjemlet i arbeidsmarkedsloven. Et vedtak om individuelle rettigheter eller plikter i

folketrygdloven kan som nevnt overprøves av Nav klageinstans og Trygderetten. Arbeidsevnevurderingens konklusjon kan påklages til Nav Klageinstans, men ikke til Trygderetten. Det er ikke klagerett på innholdet i aktivitetsplanen, jf. Nav-lovens § 14 a. Hjemlingen av arbeidsrettede tiltak i arbeidsmarkedsloven innebærer at beslutninger om tiltak ikke behandles som enkeltvedtak og ikke kan påklages etter Forvaltningsloven.

Frem til 1. mars 2010 ble avgjørelser om hvorvidt et attføringstiltak var "nødvendig og hensiktsmessig" for å beholde eller skaffe høvelig arbeid, jf. dagjeldende ftrl. § 11-6, ansett som enkeltvedtak og behandlet etter reglene i folketrygdloven. Vedtaket kunne klages inn til overordnet forvaltningsorgan og ankes videre inn for Trygderetten. Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010, ble disse reglene tatt ut av folketrygdloven. Reglene finner vi nå i tiltaksforskriften § 1-3: «*Før tildeling av tiltak, bør deltakelse i tiltaket vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.*»

Tildeling av yrkesrettede tiltak i regi av Nav var også før innføringen av AAP hjemlet i arbeidsmarkedsloven<sup>22</sup> og kunne dermed ikke påklages, men tildeling av ordinær utdanning som tiltak var hjemlet i regelverket for attføringsytelser og vedtakene kunne påklages og ankes til Trygderetten.

Etter gjeldende regelverk er et vedtak om innvilgelse av, avslag på, eller stans i arbeidsavklaringspengene, enkeltvedtak som kan påklages. Innvilgelse av et arbeidsrettet tiltak kan imidlertid være avgjørende for om vedkommende får et vedtak om arbeidsavklaringspenger, jf. kravet om "deltar på et arbeidsrettet tiltak" i folketrygdloven § 11-6 som vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger. Tiltak eller mangel på tiltak blir dermed avgjørende for retten til AAP.

Ved innføringen av AAP het det om aktivitetskravet at mottakeren skulle være under aktiv behandling, ha behov for arbeidsrettet tiltak eller etter å ha prøvd tiltak fortsatt anses å ha en viss mulighet for å komme i arbeid under oppfølging fra Nav. En endring i folketrygdloven i 2013 tydeliggjorde koblingen mellom ytelse og deltakelse i tiltak, idet formuleringen "behov for tiltak" ble erstattet med "deltar i et arbeidsrettet tiltak".

### 10.3.1 Konsekvenser for brukerne i praksis

Nedenfor gjør vi nærmere rede for formelle klagemuligheter og knytter dette til våre funn med hensyn til praksis i Nav og brukernes uformelle påvirkningsmuligheter når det gjelder aktive tiltak. Vi vurderer/drøfter brukernes muligheter til å forstå forholdet mellom folketrygdloven, Nav-loven og arbeidsmarkedsloven.

---

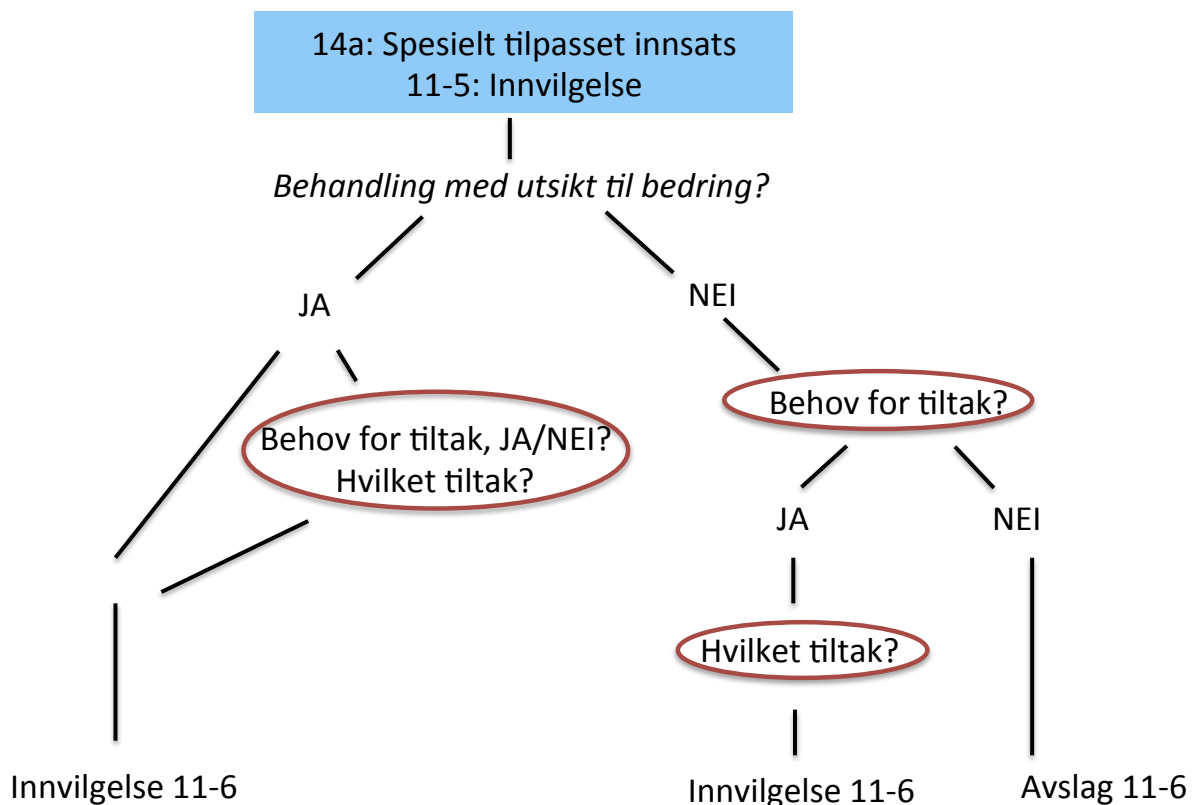
<sup>22</sup> I arbeidsmarkedsloven er det gjort enkelte unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler om enkeltvedtak.



## Tildeling av tiltak

Figuren under viser vurderingene som gjøres før vedtak etter ftrl. § 11-6 og synliggjør forhold bruker ikke har formell klageadgang på når det gjelder tildeling av tiltak (markert med rød ring). Slik det er i dag, har bruker ingen formell klagerett på Navs vurdering av behovet for tiltak, eller på hvilket tiltak som gis dersom det vurderes at vedkommende har behov.

Figur 10.1 Oversikt over avgjørelser i Nav hvor bruker ikke har klageadgang



Figuren tar utgangspunkt i en situasjon der bruker er vurdert å ha behov for spesielt tilpasset innsats etter Nav-loven §14a og til å ha nedsatt arbeidsevne etter ftrl. §11-5. For å få innvilget ftrl. §11-6 må bruker i tillegg være i aktiv behandling eller tiltak, eller etter å ha prøvd dette, fortsatt anses å ha en mulighet til å komme i arbeid. Nav vurderer om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig for bruker etter arbeidsmarkedsloven/tiltaksforskriften. I situasjoner der Nav vurderer at tiltak ikke er nødvendig og hensiktsmessig vil bruker få avslag på ftrl. §11-6. Bruker har klagerett på vedtak etter ftrl. §11-6, men kan ikke klage på selve vurderingen av om tiltak er nødvendig og hensiktsmessig. I situasjoner der Nav vurderer at bruker har behov for tiltak, men ikke er enig med bruker i hvilket tiltak som er nødvendig og hensiktsmessig, har heller ikke bruker noen formell klageadgang på avgjørelsen som blir tatt. I situasjoner der bruker skal kombinere tiltak og behandling kan brukerne få innvilget ftrl. §11-6 fordi de er i aktiv behandling, men de har ikke

klagerett på vurdering av behov for tiltak (dersom Nav vurderer at de ikke er i aktiv behandling, er dette et vedtak de har mulighet til å klage på).

Forvaltningsenhetens vurdering av hvorvidt bruker oppfyller vilkårene i ftrl. §11-6 baserer seg på dokumentasjon fra Nav-kontoret. Hvis bruker får avslag på §§ 11-13/11-6 fordi vedkommende ikke vurderes å ha behov for tiltak, vil det ikke ha noen hensikt å klage på vedtaket fordi vurderingen som ligger til grunn ikke kan påklages. Kjennelsene i blant annet ankesakene 2013/0832, 2013/0948 og 2013/1158 illustrerer dette.

### **Aktivitetsplanen**

Alle brukere som har et bistandsbehov knyttet til arbeid, har rett til å få utarbeidet en aktivitetsplan som skal beskrive mulige steg på vei mot arbeid. Aktivitetsplanen gir ikke bruker rett til tiltakene som er beskrevet der, men brukere kan klage dersom de ikke har fått en aktivitetsplan. I undersøkelsen fant vi at AAP-mottaker og veileder som regel diskuterer seg frem til en plan. Veilederne legger vekt på at bruker skal være enige i aktivitetsplanen. Hvis bruker (etter hvert) er misfornøyd med planen, vil mange veiledere utarbeide en ny plan, særlig hvis bruker har konkrete forslag til hensiktsmessig aktivitet. På denne måten har bruker påvirkningsmulighet og en form for uformell klagemulighet på innholdet i aktivitetsplanen.

Samtidig erfarer veilederne at de tilfellene der brukerne er uenige i innholdet i aktivitetsplanen ofte handler om at de ikke får de utdanningstiltakene som de ønsker seg. Navs vurdering kan være at et annet tiltak gir kortere vei til arbeid og at utdanning dermed ikke er nødvendig og hensiktsmessig for bruker. Det kan også tenkes at Nav mener at den utdanningen brukeren ønsker fører til en type arbeid som brukeren ikke kan mestre på sikt. I slike situasjoner har bruker ikke mulighet til å klage på avgjørelsene som blir tatt på Nav-kontoret. I intervjuene så vi at det er svært ulik praksis med hensyn til bruk av utdanning som atføringstiltak ved de ulike Nav-kontorene.

### **Regelendring 1.1.2013**

Når det gjelder konsekvensene av regelendringen av 1. januar 2013, finner vi at denne ikke har ført til endring av praksis. Det er ikke slik at brukere blir stående uten ytelse fordi de må vente på tiltak. I Nav-kontorene vises det til mulighetene for unntak gjennom ftrl. §11-6.c. Vårt inntrykk er at inntektssikring er prioritert på Nav-kontorene. Samtidig kan man spørre seg om behovet for en regelendring som ikke har noen materielle konsekvenser i praksis, men som samtidig muliggjør en fortolkning som kan føre til at brukerne mister ytelsen i en situasjon der de har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, og vurderes å ha behov for tiltak for å komme i arbeid.

### **Brukernes forståelse av forholdet mellom tre lover**

Spørsmålet om bruker har behov for tiltak og dermed har krav på ytelse, er knyttet til vilkår i Nav-loven, arbeidsmarkedsloven og folketrygdloven.

- **Vedtaket etter Nav-loven §14a** beskriver brukerens bistandsbehov. Vurderingen av bistandsbehov kan påklages. Alle med bistandsbehov

har rett til å få utarbeidet en aktivitetsplan, men aktivitetsplanen gir ikke rett til tiltakene som er beskrevet i den.

- **Arbeidsmarkedsloven** regulerer tildeling av tiltak: Tiltak skal være nødvendig og hensiktsmessig for den aktuelle bruker. Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av arbeidsevnevurderingen (vedtak etter Nav-loven §14a).
- **Folketrygdloven §11-6** stiller krav om aktivitet (tiltak eller aktiv behandling) som et av inngangsvilkårene til AAP.

Bestemmelsene er ikke i motstrid til hverandre, men berører hverandre på flere punkter. For brukerne er det svært vanskelig å se helheten, å vite på hvilke tidspunkter de kan påvirke hva, og å vite hva de kan klage på.

Tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en arbeidsevnevurdering (14a-vedtaket). Gjennom samtaler med veileder og utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen kan bruker ha en uformell påvirkningsmulighet på om han eller hun skal få tiltak. 14a-vedtaket kan i tillegg påklages til klageenheten. Det er lite trolig at brukerne forstår at arbeidsevnevurderingen gir dem en slik påvirkningsmulighet. Slik vi ser det har de færreste så god kjennskap til betydningen av arbeidsevnevurderingen og 14a-vedtaket at de klarer å benytte seg av denne muligheten.

### 10.3.2 Trygderettens prøvingskompetanse

Omleggingen av regelverket i 2010 innebar en *begrensning* av Trygderettens prøvingskompetanse. Trygderetten kan ikke overprøve Navs vurderinger i forbindelse med aktivitetsplan, bistandsbehov eller hensiktsmessige tiltak. Disse beslutningene reguleres av regler utenfor folketrygdloven og er følgelig utenfor Trygderettens prøvingskompetanse.

Navs arbeidsevnevurdering er ikke bindende for Trygderetten. Trygderetten kan oppheve avslag og hjemvise saken til ny behandling i Nav. Trygderetten kan ikke pålegge Nav å tilby tiltak.

Innskrenkingene i Trygderettens prøvingskompetanse medfører at brukerne i større grad er prisgitt høy kvalitet i Navs saksbehandling og skjønnsutøvelse. Nav har dermed formelt og reelt stor makt og ytelsenes rettighetspreg er redusert. Det kan dermed argumenteres for at medlemmenes formelle rettssikkerhet er svekket.

Denne problematikken har blitt adressert av Sivilombudsmannen. I sak nr. 2013/1625 har Sivilombudsmannen av eget tiltak tatt opp sak om *enkeltvedtak* og klageadgang ved *avslag på arbeidsrettede tiltak*. Han slår fast at avgjørelser som gjelder avslag på og stans i arbeidsrettede tiltak er å regne som enkeltvedtak og at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven får anvendelse. Særlig legger Sivilombudsmannen vekt på realiteten når det gjelder saksforholdet og rettssikkerhetsbehovet i denne typen saker:

*«Spørsmålet om en nærmere bestemt avgjørelse er et enkeltvedtak må vurderes konkret i det enkelte tilfelle ut fra definisjonen i*

*forvaltningsloven. Avslag på og stans av tiltak som får en så direkte konsekvens for brukers rett til en ytelse til livsopphold som i de ovenfor nevnte kjennelsene fra Trygderetten, må åpenbart anses som enkeltvedtak. Ved slike avgjørelser er det utvilsomt et klart behov for de rettssikkerhetsgarantiene som ligger nedfelt i saksbehandlingsreglene om enkeltvedtak.»*

I en annen sak 2014/1275, har Sivilombudsmannen adressert spørsmålet om Trygderettens prøvingsadgang. I hvilken grad er Trygderettens prøvingskompetanse innskrenket hvor *det ikke er igangsatt tiltak, jfr. § 11-6 B*). Sivilombudsmannen stiller spørsmål ved om Trygderettens kompetanse er helt avskåret i disse tilfellene. Trygderetten har i de kjennelsene det vises til avgjort brukers anke på grunnlag av at Nav ikke hadde gitt bruker noe tiltak, og ikke tatt stilling til om bruker hadde redusert arbeidsevne. Dette selv om flere av sakene gjaldt anker over avslag på AAP, der Nav hadde begrunnet med at vilkåret om redusert arbeidsevne i folketrygdloven § 11-5 ikke var oppfylt.

Sivilombudsmannen mener at den praksis som er kommet til uttrykk i disse kjennelsene medfører en vesentlig begrensning i Trygderettens kompetanse i saker om AAP. Navs arbeidsevnevurderinger og avgjørelser om tiltak, som reguleres av regler utenfor folketrygdloven, blir styrende for vedtak om AAP, på en måte som synes å være i strid med forutsetninger i forarbeidene til AAP-reformen. Begrensningene i Trygderettens kompetanse ble heller ikke omtalt i forarbeidene til lovendringen 1. januar 2013. I innst. 396 L la arbeids- og sosialkomiteen til grunn at lovendringen ikke skulle medføre noen endringer, hverken i brukers rett til AAP eller i etatens praksis.

Sivilombudsmannen mener i SOM-2014-1275 at Trygderetten burde overprøve Navs vurderinger av arbeidsevnen, selv om bruker ikke er tildelt noe arbeidsrettet tiltak. Trygderetten vil ikke kunne innvilge AAP i en slik sak, men kan sende saken tilbake til Nav for ny behandling:

*«Folketrygdloven § 11-6 b) setter i dag som et vilkår for AAP at bruker faktisk deltar på et arbeidsrettet tiltak. Før lovendringen 1. januar 2013 var det etter ordlyden tilstrekkelig for å oppfylle vilkåret at bruker hadde «behov» for tiltak. Ombudsmannen er uenig med Trygderetten når den i flere kjennelser i 2013 og 2014 la til grunn at § 11-6 b) også før endringen 1. januar 2013 stilte vilkår om at bruker faktisk deltar på et tiltak.*

I samme sak sier Sivilombudsmannen følgende om forholdet mellom arbeidsevnevurderingen etter Nav-lovens § 14 a og folketrygdlovens vurdering av nedsatt arbeidsevne etter folketrygdlovens § 11-5:

*Redusert arbeidsevne er også et sentralt vilkår for arbeidsavklaringspenger. Etter folketrygdloven § 11-5 må «medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte ha fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid».*

*En arbeidsevnevurdering etter Nav-loven § 14a vil være svært lik de vurderingene som Nav og Trygderetten skal foreta etter folketrygdloven §*

*11-5 og § 11-13 første ledd. Arbeidsevnevurderingen etter Nav-loven § 14a er et viktig moment i vurderingen av arbeidsevnen etter folketrygdloven § 11-5, men er ikke avgjørende for utfallet. "Trygderetten kan likevel, i sin vurdering av brukers arbeidsevne etter folketrygdloven § 11-5, komme til en annen konklusjon enn den konklusjonen Nav trakk på grunnlag av arbeidsevnevurderingen etter Nav-loven § 14a. Det er en følge av at Trygderetten har kompetanse til å prøve alle sider av saken etter folketrygdloven.*

I samme sak vises det til Ot.prp.nr. 4 (2008-2009) punkt 5.1.4, der det forutsettes at arbeidsevnevurderingen etter Nav-loven § 14a ikke skal være avgjørende for krav om ytelser etter folketrygdloven:

«Departementet understreker at vurderingen etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven vil være en faglig vurdering av personens arbeidsevne og bistandsbehov. Slik sett kan disse vurderingene sammenlignes med dagens legeerklæringer. Det skal derfor fortsatt gjøres en selvstendig vurdering av om vilkårene for å få livsoppholdsytelser og arbeidsmarkedstjenester er oppfylt før det fattes vedtak om tildeling av en livsoppholdsytelse eller en arbeidsmarkedstjeneste».

## 10.4 Vurdering av rettssikkerhet

Sentrale spørsmål for å vurdere rettssikkerheten i AAP-ordningen er følgende:

- I hvilken grad oppstår det uklarheter og feil rettsanvendelse på grunn av regelverket?
- I hvilken grad synes det å være ulik praktisering av regelverket? Hvilke indikasjoner på forskjellsbehandling ser vi?
- I hvilken grad forstår forvaltningen og søkerne og mottakerne av arbeidsavklaringspenger regelverket?
- Er rettssikkerhet og riktige avgjørelser tilstrekkelig sikret gjennom formell klageadgang?

Vi finner det sannsynliggjort at kompleksiteten i regelverket for AAP samt at saksbehandlingen er delt mellom to instanser, medfører at det oppstår uklarheter og i noen tilfeller feil rettsanvendelse. Det kompliserer saken ytterligere at det er et nytt regelverk der ikke alle områder ikke er tilstrekkelig avklart.

Forvaltning av AAP er en kompetansekrevende oppgave. Det er svært utfordrende for Nav at 450 Nav-kontor skal ha kompetanse på AAP, samt ha "lik praksis" og tolke lovverket på samme måte. Det ser ut til at særlig en del små kontor har kompetanseutfordringer. Det har både sammenheng med at veilederne skal ha kompetanse på mange områder og at enkelte problemstillinger forekommer relativt sjelden, slik at de ikke opparbeider seg kompetanse gjennom erfaring. Det er dermed vanskelig å sikre tilstrekkelig kvalitet på saksbehandling. Det gir mindre rettssikkerhet.

Et regelverk som inneholder mange skjønnsvurderinger fører til en høyere risiko for forskjellsbehandling. Vi finner at det er ulik praksis på Nav-kontorene blant annet når det gjelder vurdering av behovet for utdanning som attføringstiltak og når det gjelder vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt med mist halvparten for ethvert arbeid. Nav Klage mener dessuten at ulik omgjøringsprosent hos Nav Klage indikerer ulik praksis mellom de ulike forvaltningsenhetene. Mest sannsynlig er det ikke lik nasjonal praksis verken i Nav-kontorene eller i Nav forvaltning.

Vi finner at brukerne ofte ikke forstår regelverket, og at manglende oversikt medfører at de ikke alltid forstår hvilket vedtak de bør klage på når de er uenig i Navs vurdering. Vi ser at brukerne i stor grad blir informert om klagemuligheter. Imidlertid kan det stilles spørsmål om de forstår informasjonen og har tilstrekkelig «byråkratisk kompetanse» til å kunne påvirke prosessen. Dette kan innebære svekket rettssikkerhet for brukerne. Dersom Nav treffer et uriktig vedtak eller gir feil informasjon, kan brukerne ofte ha utfordringer med å avdekke en slik feil, og ikke minst vil deres muligheter for å få avhjulpet feilen kunne oppleves som lite tilgjengelig.

I henhold til Sivilombudsmannen må avgjørelser om arbeidsrettede tiltak tolkes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og forvaltningsloven bør da få anvendelse. Avgjørelser om arbeidsrettede tiltak bør dermed kunne ankes inn for Trygderetten.

Slik regelverket er i dag er det vanskelig for bruker å forstå når vurderingen av behovet for tiltak faktisk gjøres, og hvordan denne vurderingen egentlig dokumenteres. Det er også utfordrende for bruker å vite hva som kan påvirke avgjørelsen av hvilke tiltak vedkommende skal få. Vurderingen av behov for tiltak styrer hvorvidt bruker fyller inngangsvilkåret til AAP i ftrl. §11-6. Avgjørelsen tas som regel av én veileder i Nav, og er uten klageadgang. Videre er det den enkelte veileder og praksis ved det enkelte kontor som avgjør *hvilket* tiltak brukeren skal få.

Sivilombudsmannen mener videre at Trygderetten burde overprøve Navs vurderinger av arbeidsevnen, selv om bruker ikke er tildelt noe arbeidsrettet tiltak. Trygderetten vil ikke kunne innvilge AAP i en slik sak, men kan sende saken tilbake til Nav for ny behandling. Sivilombudsmannen mener at den praksis som er kommet til uttrykk i kjennelser fra Trygderetten medfører en vesentlig begrensning i Trygderettens kompetanse i saker om AAP. Navs arbeidsevnevurderinger og avgjørelser om tiltak, som reguleres av regler utenfor folketrygdloven, blir styrende for vedtak om AAP, på en måte som synes å være i strid med forutsetninger i forarbeidene til AAP-reformen.

Som nevnt finner vi at det er ulik praksis i tildeling av utdanning som tiltak og i hvilke påvirkningsmuligheter brukerne opplever å ha. Noen kontorer er svært restriktive med å gi utdanning, mens andre oftere vurderer at utdanning er et hensiktsmessig og nødvendig tiltak. Vi finner også at det er ulik behandling av uformelle klager på tiltak ved Nav-kontorene. Dette er forhold som taler for at avgjørelser om tiltak bør ha klagerett.

Samlet mener vi at rettssikkerheten i praksis ikke fungerer optimalt når det gjelder arbeidsavklaringspenger. Regelverket oppleves som komplekst å forvalte og vanskelig å forstå for brukerne. Det synes som likhetsidealet og at like tilfeller skal behandles likt, neppe oppfylles fullt ut. Det er uheldig at Trygderettens prøvingskompetanse er innskrenket sammenlignet med tidligere.

### **Anbefalinger for å bedre rettssikkerheten**

Et vedtak om arbeidsavklaringspenger er av stor velferdsmessig betydning for den enkelte fordi ordningen skal sikre inntekt i en sykdomsperiode. Regelverket bør være utformet på en måte som sikrer at de avgjørelser som treffes blir fundert på et mest mulig faktisk og rettslig grunnlag. Det vil si at regelverket og praktiseringen av regelverket bør:

- Sikre forutberegnelighet
- Motvirke vilkårlighet og misbruk i forvaltningen
- Sikre enkeltindividenes rettigheter

For å styrke rettssikkerheten i AAP-ordningen mener vi det er behov for bedre og enklere informasjon til brukerne, å sørge for likebehandling i Nav ved å heve kompetansen hos ansatte, vurdere forenklinger i regelverket, forbedre grensesnittrutinene og bedre klageadgangen på enkelte bestemmelser.

#### Mer forståelig informasjon

Vi har erfart at brukerne har liten forståelse av hvordan de ulike stegene og vedtakene i forbindelse med søknad om AAP henger sammen, når og hvordan de kan påvirke.

Vi mener det må vurderes om flere av vedtakene knyttet til AAP-søknaden kan sendes ut samtidig, med et følgebrev som forklarer sammenhengen mellom de ulike vedtakene i den enkelte brukers situasjon. Vi mener at særlig 14a-vedtaket og 11.5-vedtaket bør presenteres samlet for brukeren. Samtidig kan det informeres om hva som kan påklages og hva som er rutinene for dette.

Den generelle informasjonen som gis i brevene bør i større grad tilpasses brukers sak. Vi så i saksgjennomgangen at det i mange tilfeller gis generell informasjon som ikke er relevant for bruker. Dette er forvirrende for mottakeren.

#### Forenkling

Både brukerne og veilederne mener at særlig 14 a-vedtaket er vanskelig å forklare for bruker. 14 a vedtaket fremstår i dag diffust. Det konkrete målet med vedtaket bør omtales i vedtaket sammen med en beskrivelse av aktuelle virkemidler

På mange punkter likner 14-a vedtaket på vedtak etter ftrl. 11-5, men innholdsmessig er vedtakene ulike. Vurderingene har ulikt formål, og slik det er lagt opp i dag er begge nødvendige. Vi mener det bør vurderes om vedtakene etter § 14a og ftrl. § 11-5 kan slås sammen i forbindelse med søknad om AAP.

### Bedre grensesnittrutinene

Vi finner at det er behov for å bedre grensesnittrutinene mellom Nav-kontor og forvaltningsenhetene på noen områder. Spesielt har vi sett behovet for å bedre grensesnittet ved behandling av søknad om AAP og ved forlengelse etter at fireårsperioden er gått ut. I dag kan uheldige rutiner i noen situasjoner medføre at sakene ikke opplyses tilstrekkelig, at brukerne får vurderinger fra Nav-kontor og fra forvaltning som ikke er sammenfallende, og at brukere blir gående og vente fordi saken sendes mellom Nav kontor og Nav forvaltning.

### Likebehandling

Vi finner at regelverket er komplisert med mange skjønnsvurderinger og at mange veiledere etterlyser bedre retningslinjer. Det er sannsynliggjort at praksis ved kontorene er ulik og også at praksis i forvaltningsenhetene varierer på noen områder. Det er et spørsmål om det er rimelig å forvente at 450 Nav-kontorer skal ha vedtakskompetanse på AAP-området, samtidig er det viktig for brukerne at Nav-kontoret som er den instansen som har kontakt med brukere har et ansvar for tildeling av ytelse og tjenester. Det er behov for tydeligere retningslinjer og å heve kompetansen spesielt på små kontorer for å sikre likebehandling. Om alle Nav kontorene skal ha vedtakskompetanse bør vurderes nærmere.

### Klagemuligheter

Vi mener at Trygderettens prøvingskompetanse bør omfatte vurdering av tiltak. Vurderingen av om bruker har behov for tiltak må betraktes som et enkeltvedtak som kan påklages. Det er uheldig at innføringen av AAP har medført en innskrenking i trygderettens prøvingskompetanse sammenlignet med de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Sivilombudsmannen påpeker at avgjørelser som gjelder avslag på og stans i arbeidsrettede tiltak er å regne som enkeltvedtak, og viser til at avgjørelsene får en direkte konsekvens for brukers rett til en ytelse til livsopphold.

Vi mener at konsekvensene ved å utvide Trygderettens prøvingskompetanse bør utredes nærmere.



# Litteraturliste

Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and practice. 2nd ed.* Oxford. Oxford University press.

Bernt og Mæhle (2007): *Rett, samfunn og rettsanvendelse.* Gyldendal Akademisk. Oslo.

Bernt, J. F. (2009). Det juridiske fortolkningsfellesskap som referanseramme for avgjørelse av juridiske tvilsspørsmål. I Aune, H., Fauchald, O. K., Lilleholt, K. og Michaelsen, D. (red.). *Arbeid og rett. Festskrift til Henning Jakhellns 70-årsdag.* Oslo: Cappelen Akademisk.

Brukernes møte med Nav. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår Nav. Avgitt 15. desember 2014.

Helgesen, Jan og Eckhoff, Torstein (2015): *Rettskildelære.* Universitetsforlaget. Oslo.

Eckhoff, Torstein (2001). *Rettskildelære.* Universitetsforlaget. Oslo

Holgensen, Gudrun (2011): «Arbeidsevne, inntektsevne og arbeidsavklaring». *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett.* 8: 259-275.

Holgensen, Gudrun. 2012: "Arbeidsavklaring" og uførepensjon i den norske folketrygden. *Nordisk socialrättslig tidsskrift.* 5-6 2012. 35-65.

Holgensen, Gudrun (2014): *Kommentarer til folketrygdloven kapittel 11.* Gyldendal norsk rettsdata.

ideas2evidence (2012): Informasjon om klagemuligheter og saksbehandlingstider - en kartlegging av policy og praksis i fem statlige etater. ideas2evidence rapport 7/2013 Jostein Ryssevik, Asle Høgestøl og Inger Nordhagen

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang.* Gyldendal.

Kjønstad (2009): *Innføring i Trygderett.* Universitetsforlaget. Oslo.

Mathiesen, Thomas (2011), *Retten i Samfunnet, En innføring i rettssosiologi,* , Oslo: Pax Forlag

Papendorf, Knut (2012) *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten.* Oslo. Novus forlag

Probarapport 2014-13: Bruken av gradert uførepensjon

Probarapport 2011-06: Arbeidsevnevurderinger i Nav. Evalueringsrapport

Probarapport 2012-10: Evalueringer av arbeidsevnevurderinger i Nav. Oppfølgingsundersøkelse

Refsdal, Endre (2008): Nav KLAGE OG ANKE -det nye klage- og ankeorganet i Nav. Mastergradsoppgave, UiO

SSØ og JD (2009) Veileder. Evaluering av lover med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler

Svele, Ane-Louise (2012): «Arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan som verktøy for Nav og som vilkår for trygderettigheter», i Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett, 2012 -1/2, s. 71

Svele, Ane-Louise (2010) «Arbeidsavklaringspenger – en ny ytelse fra folketrygden», i Tidsskrift for Erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett, 2010-1/2, s. 45

Svele, Ane-Louise, Fossum, Bård og Narvland, Runar (2014): Nedsatt arbeidsevne som vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger- en gjennomgang av Trygderettens praksis.

Tamanaha, Brian Z. (2004) *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press

### **Lover**

Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (trl.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (fvl.)

Lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosial tjenester m.v. (sostjl.)

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (ftrl.)

Lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedlova)

Lov 16.juni 2006 nr. 20. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [Nav-loven].

### **Forskrifter**

Forskrift 10.februar .2010 nr 152. Forskrift om arbeidsavklaringspenger

Forskrift 11. desember 2008 nr. 1320, Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.

### **Rundskriv**

Arbeids- og velferdsdirektoratets rundskrivsamling ([www.Nav.no](http://www.Nav.no) og

<https://www.Nav.no/rettskildene/>)

### **Forarbeid, offentlige undersøkelser og andre offentlige dokumenter**

NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning — Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver

NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd

NOU 2015: 3. Advokaten i samfunnet.

Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

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

Prop. 118 L (2011-2012) Endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven

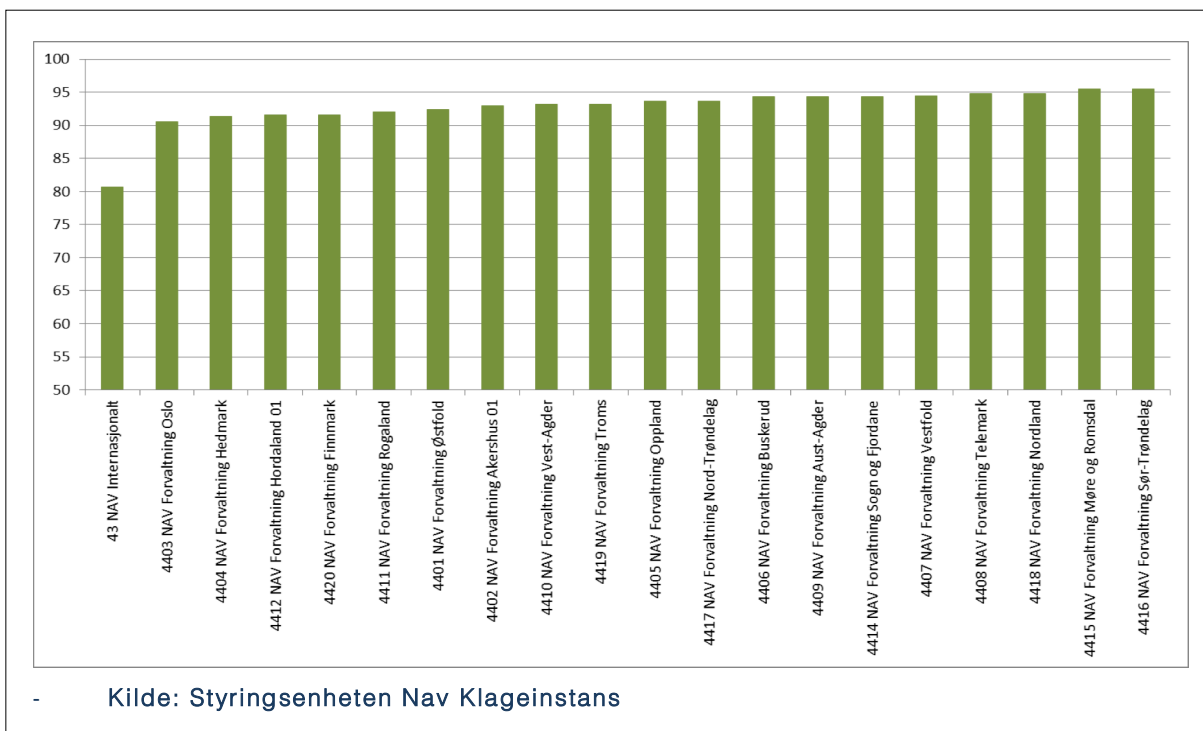
St.meld.nr.9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering

St. meld. 46 (2012–2013). Flere i arbeid

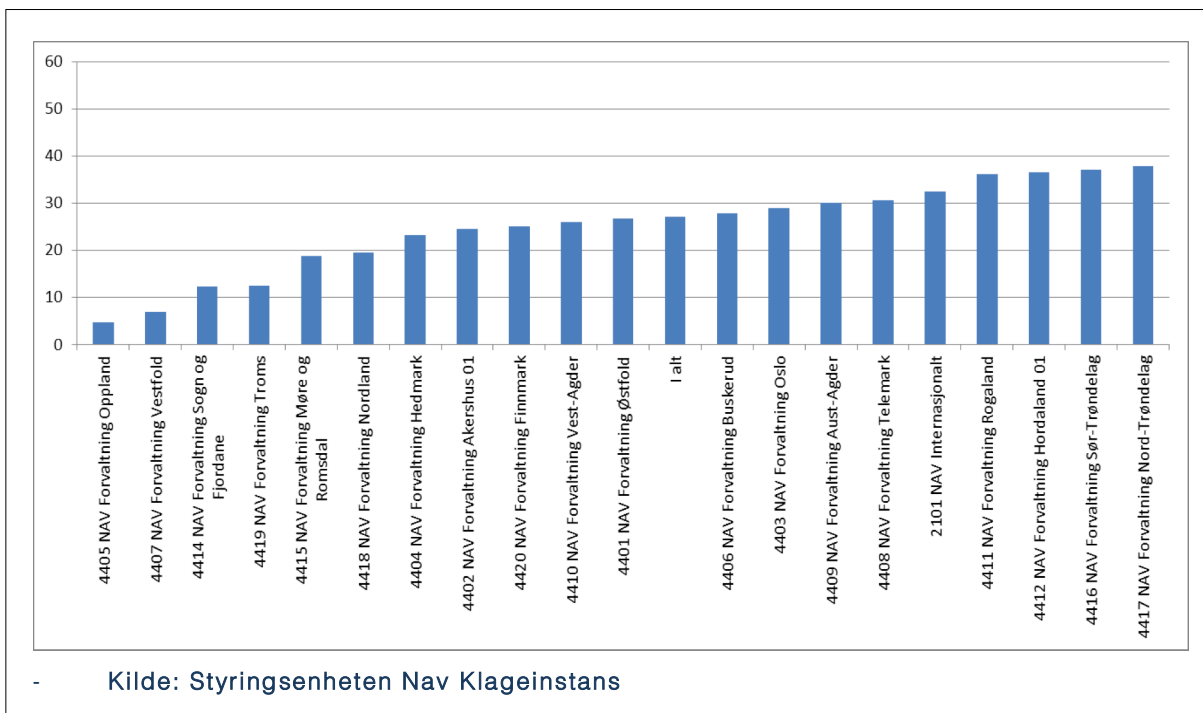
# Vedlegg

## Saker fra NAV forvaltning

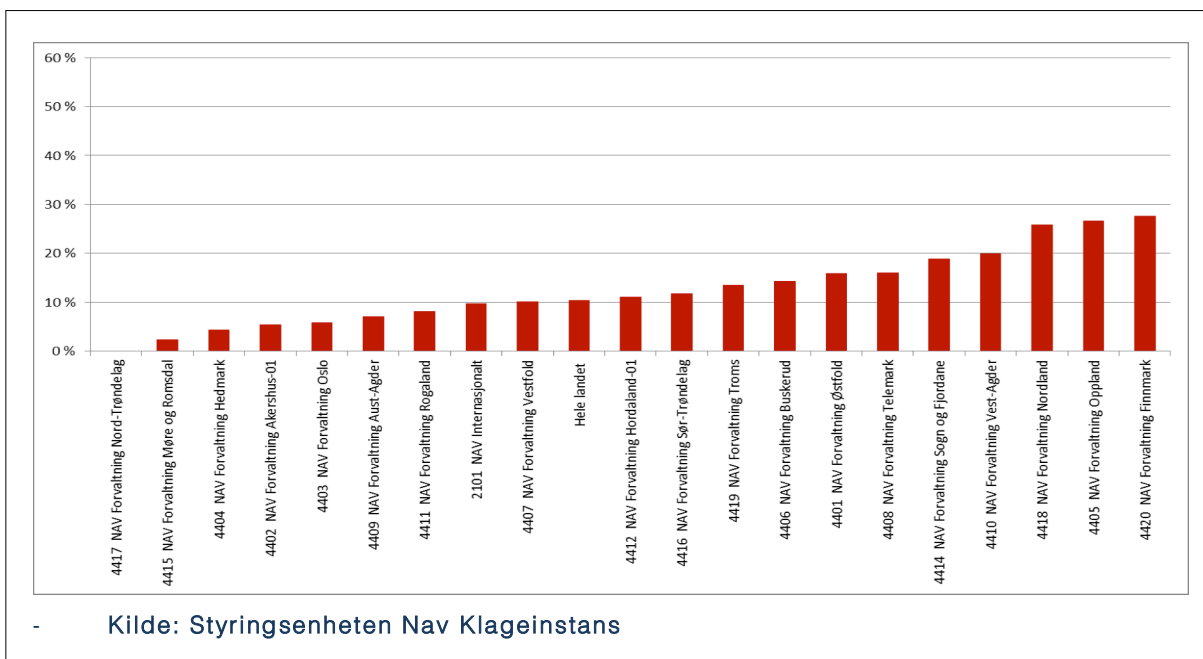
Figur 1: Forskjeller – andel innvilgelse av krav i vedtaksinstans (Kap. 11)



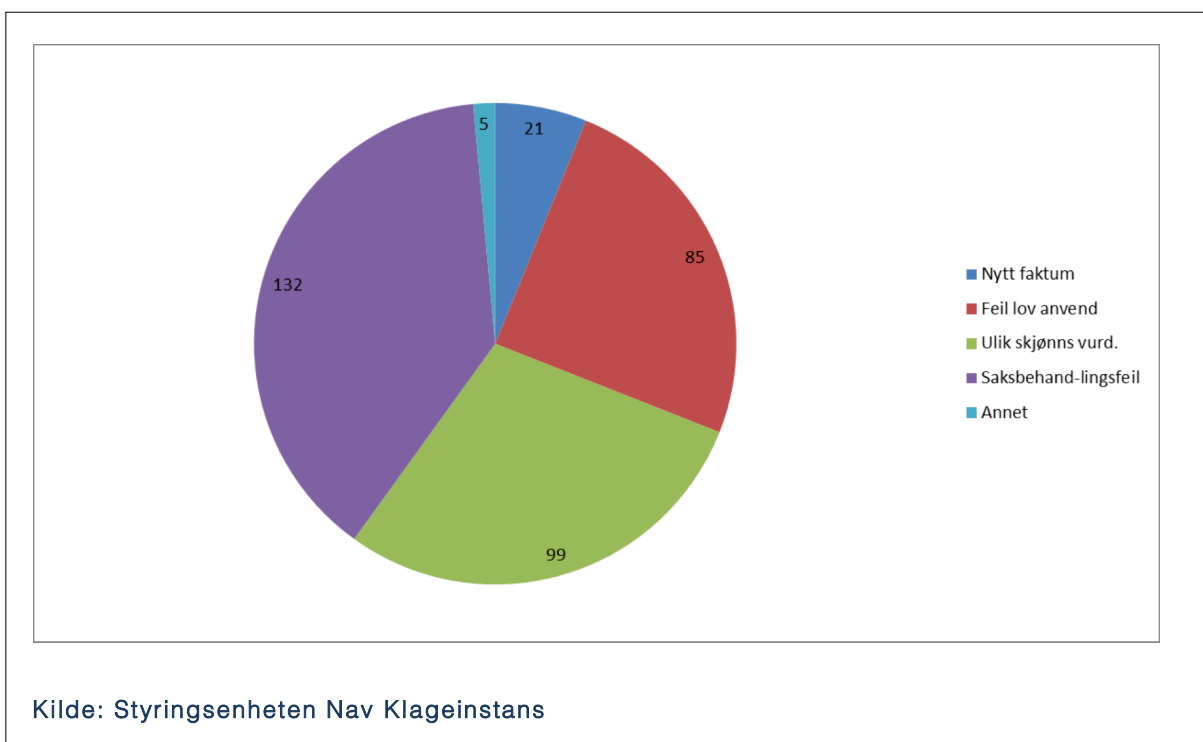
Figur 2: Forskjeller – andel omgjøring i vedtaksinstans etter klage i 2014



Figur 3: Forskjeller – andel omgjøringer i klageinstansen 2014 (Kap. 11)

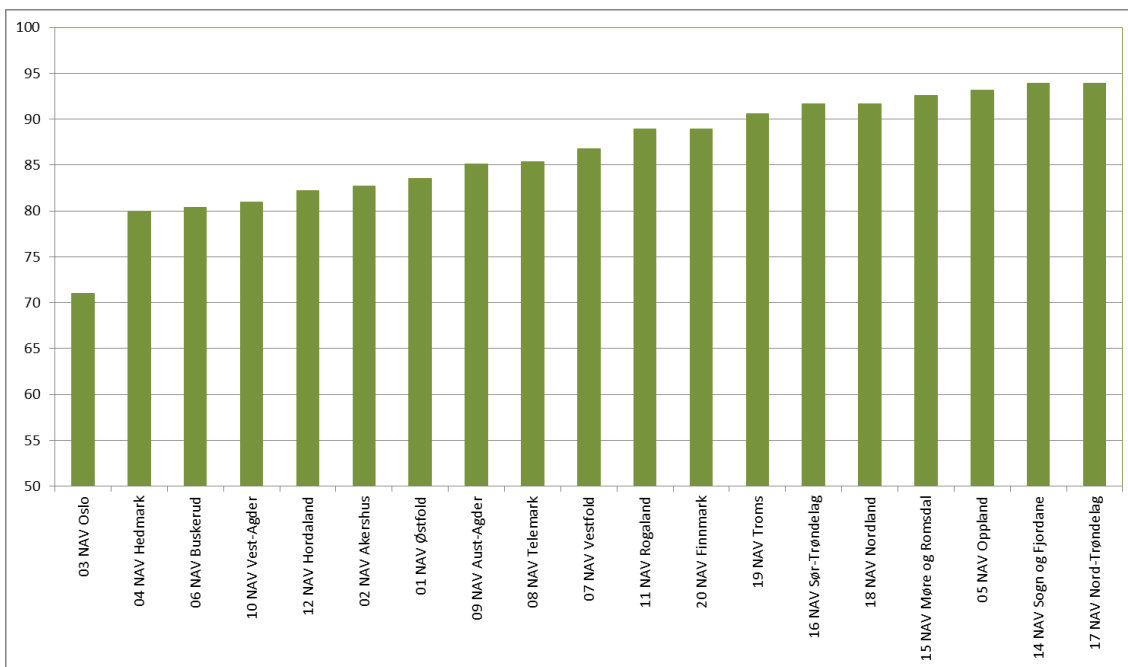


Figur 4: Antall saker. Omgjøringsårsak i klageinstansen i 2014 (kap. 11)

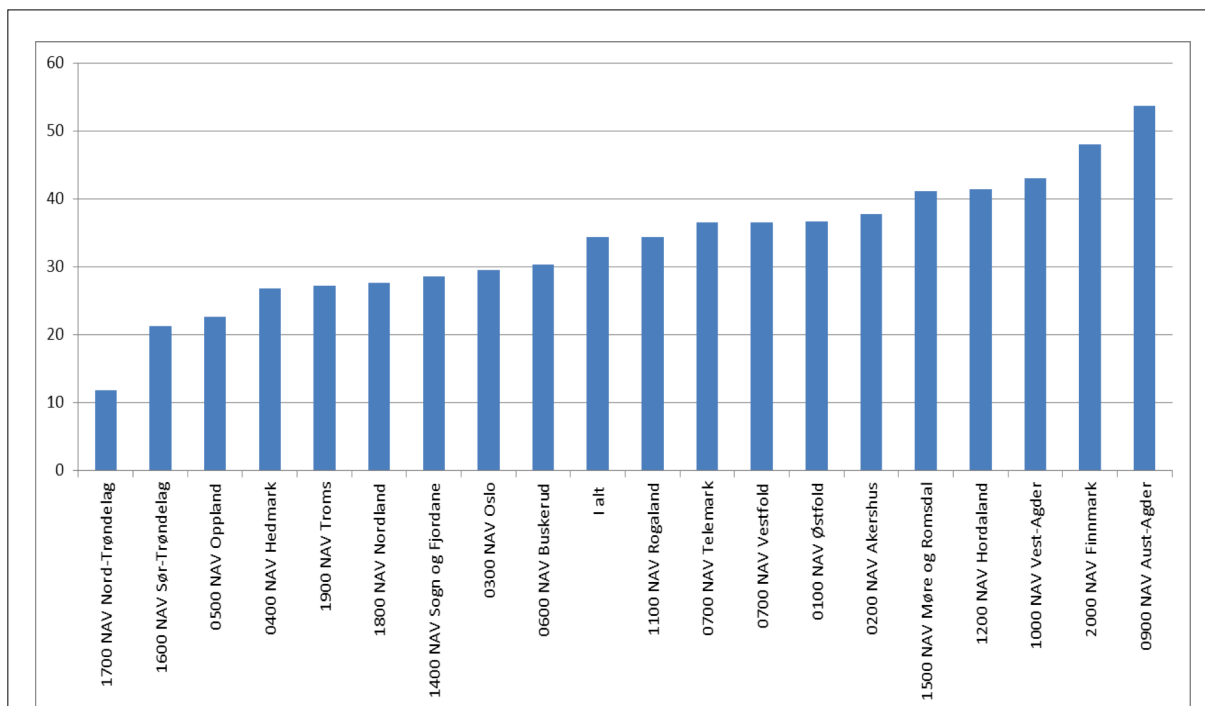


## Saker fra Nav kontor

Figur 5: Forskjeller – andel omgjøring i vedtaksinstans etter klage i 2014

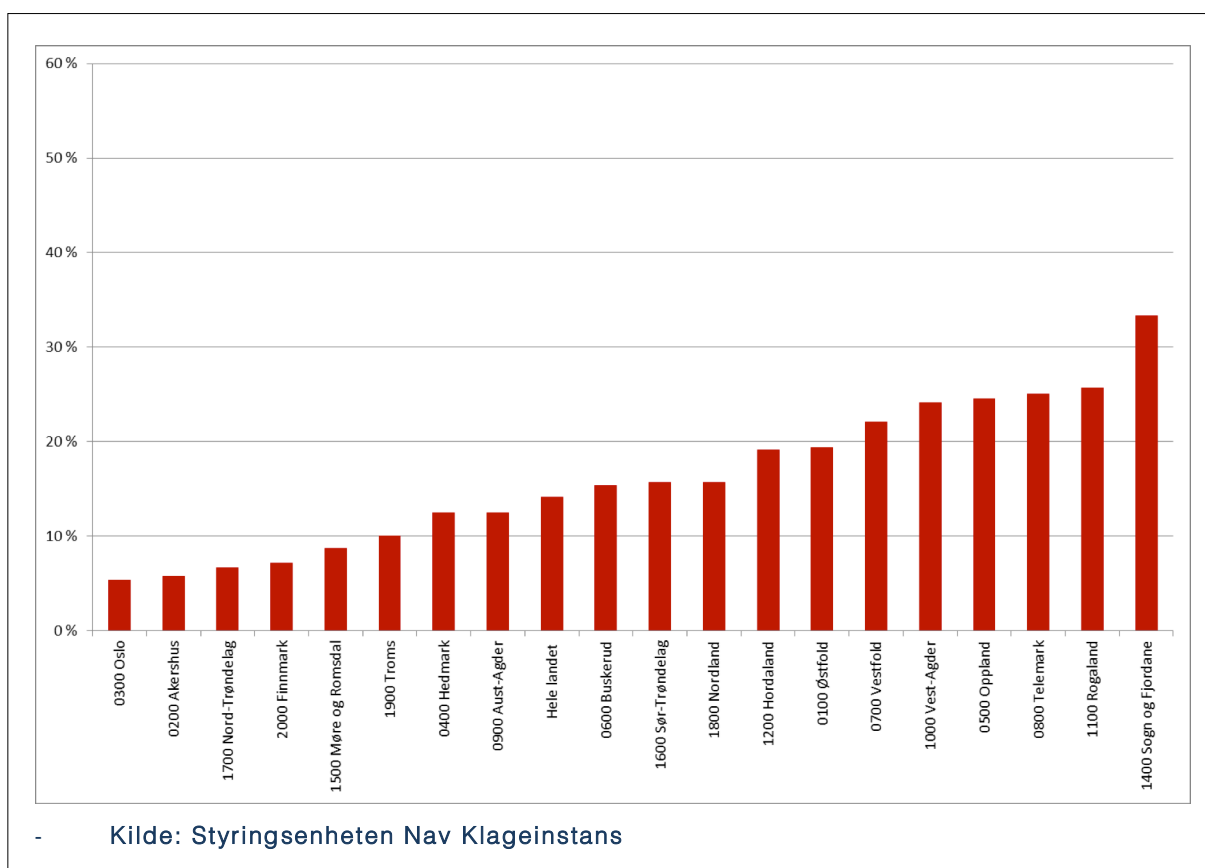


Figur 6: Forskjeller – andel omgjøring i vedtaksinstans etter klage i 2014



Kilde: Styringsenheten Nav Klageinstans

Figur 7: Forskjeller – andel omgjøringer i klageinstansen 2014 (Kap. 11)



Figur 8: Omgjøringsårsak i klageinstansen i 2014(Kap. 11)

