

# ARBEIDSEVNEVURDERINGEN, AKTIVITETSPLANEN OG ARBEIDSAVKLARINGSPENGENE

- er vi på rett vei?



Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 709  
Leveringsfrist: 25.04.2011

Til sammen 17 270 ord

20.04.2011

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1	Oppgavens tema	1
1.1.2	Oversikt	1
1.2	Problemstilling og struktur	2
1.3	Rettskilder	4
1.4	Oppgavens avgrensning	5
<b>2</b>	<b>HISTORIKK OG BAKGRUNN</b>	<b>5</b>
2.1	Innledende historikk	5
2.2	Bakgrunn	7
2.3	Endringen til arbeidsavklaringspenger	8
<b>3</b>	<b>NAV-LOVEN § 14 A</b>	<b>9</b>
3.1	Innledning	9
3.2	Arbeidsevnevurderingen	10
3.2.1	Arbeidsevners betydning for ytelsen AAP	11
3.2.2	Arbeidsevners innhold og rettslige betydning	13
3.2.3	Hvem har behov for en arbeidsevnevurdering?	16
<b>4</b>	<b>HVEM KAN FÅ RETT PÅ AAP?</b>	<b>17</b>
4.1	Innledning	17
4.2	Formålsbestemmelsene for arbeidsavklaringspengene	17
4.2.1	De generelle formålsbestemmelsene	17
4.2.2	De spesielle formålsbestemmelsene	18
4.3	Inngangsvilkårene	19
4.3.1	Medlemskap i folketrygden	19
4.3.2	Opphold i Norge	20

4.3.3	Aldersgrense for AAP	21
4.3.4	Nedsatt arbeidsevne	23
4.3.4.1	Sykdom, skade eller lyte	24
4.3.4.2	Momenter til vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt	25
4.3.4.3	Nedsatt i slik grad	26
4.3.4.4	Krav til årsakssammenheng	27
4.3.4.5	Hindres i å beholde eller skaffe inntektsgivende arbeid	28
4.3.4.6	De skjønsmessige kriterier	29
4.3.5	Behov for bistand til å beholde eller skaffe arbeid	29
4.4	Meldeplikt	30
4.4.1	Unntak fra meldeplikt	32
4.4.2	Krav om aktivitet	32
4.4.3	Fravær fra fastsatt aktivitet	34
4.5	Aktivitetsplanen	35
4.5.1	Innledning	35
4.5.2	Aktivitetsplanens funksjon og betydning	36
4.5.3	Aktivitetsplanens innhold og rettslige betydning	37
4.6	Stønadsperioden for AAP	41
4.7	Oppfølging ved AAP	43
4.8	Hvem behandler sakene om arbeidsavklaringspenger	44
<b>5</b>	<b>FORVALTNING OG DOMSTOLSKONTROLL</b>	<b>45</b>
5.1	Innledning	45
5.2	NAV Klageinstans	45
5.2.1	Innledning	45
5.2.2	Arbeidsevnevurderingen	46
5.2.3	Arbeidsavklaringspenger	47
5.2.4	Aktivitetsplanen	47
5.3	Trygderetten	48
5.3.1	Innledning	48
5.3.2	Arbeidsevnevurderingen	48
5.3.3	Arbeidsavklaringspenger	49
5.3.4	Aktivitetsplanen	50
5.4	De alminnelige domstolene	50
5.4.1	Innledning	50

5.4.2	Arbeidsevnevurderingen	51
5.4.3	Arbeidsavklaringspenger	51
5.4.4	Aktivitetsplanen	52
<b>6</b>	<b>AAP I ET RETTSSOSIOLOGISK PERSPEKTIV</b>	<b>52</b>
6.1	Innledning	52
6.2	Oversikt	54
6.3	Rettens innvirkning på samfunnet - man ser fra retten og ut i samfunnet	56
6.3.1	Arbeidsavklaringspengenes tilsiktede virkninger	56
6.3.2	Arbeidsavklaringspengenes utilsiktede virkninger	59
6.4	Fungerer ordningen om arbeidsavklaringspenger etter sin intensjon?	63
<b>7</b>	<b>AAP I ET RETTSPOLITISK PERSPEKTIV</b>	<b>65</b>
7.1	Innledning	65
7.2	På rett vei?	65
<b>8</b>	<b>EN AVSLUTTENDE OPPSUMMERING</b>	<b>66</b>
8.1	Om de materielle, prosessuelle og personelle regler	66
8.2	Om klageadgang og domstolskontroll	67
8.3	Om NAV	68
8.4	Om mottakerne av AAP	69
<b>9</b>	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>70</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema

Temaet for denne oppgaven er folketrygdens nye ytelse arbeidsavklaringspenger, bakgrunnen, utviklingen og praksis frem til i dag, sett i sammenheng med målsettingen.

Regelverket for arbeidsavklaringspengene trådte i kraft fra og med den 1. mars 2010 og fremkommer i et nytt kapittel 11 i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (heretter kalt folketrygdloven eller ftrl.)

Krav til arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner følger av lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter kalt NAV-loven) § 14 a.

Oppgaven gjør rede for folketrygdlovens nye kapittel 11 som omhandler de nye bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger (også kalt AAP i det videre), samtidig som den til en viss grad sammenligner med de tidligere ytelsene og gjør rede for endringene.

### 1.1.2 Oversikt

Arbeidsavklaringspenger er den nye stønaden som erstatter de tidligere ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger og den tidsbegrensede uførestønaden.

Attføringspengene har medlemmer av folketrygden tidligere mottatt når man har sett behovet av å øke arbeidssøkerens mulighet til å komme i ordinært lønnet arbeid. Det kan ha vært gjennom yrkesrettede tiltak i form av for eksempel omskolering, kurs eller studier.

Rehabiliteringspenger derimot har medlemmet mottatt der helseproblematikken fordrer aktiv behandling med utsikt på bedring av arbeidsevnen. Tidsbegrenset uførestønad ble ansett som rett ytelse for medlemmer som i utgangspunktet fylte vilkårene til en ordinær uførepensjon, hvor man likevel konkluderte med en viss sannsynlighet for at vedkommende kunne komme ut i arbeid igjen.

Stortinget ønsket et enklere og mer samlet regelverk der det enkelte medlem skulle slippe å bli sendt mellom de ulike stønadsordningene, og gjentatte ganger måtte levere dokumentasjon på helseproblematikken og de påfølgende begrensningene. AAP skal inntektssikre mottakere av de tre tidligere stønadsområdene, samlet sett i perioder der sykdom, skade eller lyte fordrer bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden består av en behovsvurdering av den enkeltes individuelle situasjon, en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan.

Innføringen av arbeidsavklaringspengene skal ha større fokus enn tidligere på den enkeltes muligheter, og hva som skal til for å komme i aktivitet eller arbeid. Ordningen skal bidra til en tidligere og tettere oppfølging fra NAV, med mål om å få medlemmene raskere tilbake.

## 1.2 Problemstillinger og oppgavens struktur

Hovedproblemstillingen blir i hvilken grad den nye ordningen med AAP svarer til de forventninger som er kommet til uttrykk i St. meld. Nr. 9 ”arbeids, velferd og inkludering” fra 2006. Herunder behandles også rettssikkerhetsgarantien til medlemmet, i form av henholdsvis de materielle, de prosessuelle og de personelle regler, samt etableringen av kontrollorganene<sup>1</sup>.

Det vil innebære hvilke vilkår som må oppfylles for å ha rett til arbeidsavklaringspenger, verdien av arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen som styringsverktøy, samt krav stilt

---

<sup>1</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 61-66

til selve saksbehandlingen og kravene til kompetansen og ekspertisen til de som fatter vedtakene.

Det skal også kort redegjøres for reglene rundt forvaltningsklage og domstolskontroll, som må sies å være bakgrunnen for å skape likhetsbehandling, forutsigbarhet og rettferdighet i forhold til loven. Det fokuseres også på at effektiv saksbehandling må opprettholdes.

Likheter og differanser i forhold til de tidligere stønadsordningene vil stå sentralt, herunder endringene som sammenslåingen har medført for medlemmene av folketrygden. Hvordan det nye regelverket omsettes og om man kan anse å ha en stø kurs mot målet vil bli drøftet. Dette sett i forhold til den korte praksistiden og hva som anses å definere målet.

Strukturen av det ovennevnte blir som i det følgende;

Kapittel 2 redegjør kort for historikken frem til lovendringen og ikrafttredelse av arbeidsavklaringspengene, samtidig som bakgrunnen berøres.

Kapittel 3 redegjør for NAV-loven og dens nye § 14 a, arbeidsevneetikkens fire trinn, arbeidsevnevurderingens betydning og hvem som har behov for den.

Kapittel 4 drøfter hvem som har rett på AAP og de mest sentrale vilkårene for ytelsen. Momenter og skjønsmessige kriterier vil gjennomgås. Herunder vil også likheter og differanser bli behandlet, der det anses hensiktsmessig.

Kapittel 5 gjør rede for adgangen til forvaltningsklage, ankebehandling og domstolskontroll av vedtakene fattet i forbindelse med arbeidsavklaringspengene.

I kapittel 6 blir arbeidsavklaringspengene drøftet i et retts sosiologisk perspektiv, ”Retten i samfunnet”, det pekes blant annet på de tilsiktede og de utilsiktede virkningene.

Kapittel 7 drøfter arbeidsavklaringspengene i et rettspolitisk perspektiv.

Kapittel 9 runder av oppgaven med en avsluttende oppsummering.

### 1.3 Rettskilder

Arbeidsavklaringspengene omfattes av Trygderettens område og kjennelser fra Trygderetten vil i så måte ha en stor rettskildeværdi. Dette fordi Trygderetten i realiteten er den øverste ankeinstansen i trygdesaker, samtidig som også lovgiver har gitt Trygderetten et særlig mandat til å ta seg av rettsutviklingen på trygderettens område.<sup>2</sup>

Bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger bygger imidlertid på et såpass nytt lovområde at det foreløpig foreligger få kjennelser fra Trygderetten hva denne ytelsen angår.

Rettskildene vil i hovedsak ta utgangspunkt i loven. En naturlig språklig forståelse av lovteksten på området og ikke minst de tilhørende forarbeider. Begge kildene vil i denne oppgaven inneha stor rettskildemessig vekt.

Forskrift blir utarbeidet etter hjemmel i lov og har dermed verdi som rettskilde, da den har som oppgave å utfylle lovens ordlyd. Oppgaven vil altså kunne finne støtte i forskriftene til arbeidsavklaringspenger, der lovtekst og forarbeider anses mangelfulle eller uklare.

Administrative uttalelser i form av rundskriv fra NAV derimot, kan tillegges en viss rettskildemessig verdi dersom rundskrivet gir uttrykk for en ”fast, langvarig og utbredt praksis fra klageorganene”.<sup>3</sup> Det vil ikke være tilfelle når det gjelder AAP, ettersom det ikke eksisterer ”fast, langvarig og utbredt praksis fra klageorganene” på det området. Når det gjelder rundskriv om yrkesrettet attføring og rundskriv om rehabilitering, benyttes de i oppgaven der forarbeider viser til tidligere praksis.

---

<sup>2</sup> Kjønstad (Velferdsrett 1 2004) s. 84

<sup>3</sup> Kjønstad (Velferdsrett 1 2004) s. 88



Det eksisterer meget begrenset juridisk teori på området om arbeidsavklaringspenger, men relevant teori på beslektede rettsområder tilknyttet arbeidsavklaringspenger benyttes i oppgaven. Kjønstad fastslår forøvrig i Velferdsrett 1 (2004) på side 81 at dyptgående og overbevisende argumentasjon i juridisk teori, som viser til rettskilder som lovt tekst og forarbeider, har en viss rettskildemessig verdi.<sup>4</sup>

#### 1.4 Oppgavens avgrensning

Det avgrenses mot en fullstendig gjennomgang av hele kapittel 11 i folketrygdloven, da det vil bli for omstendelig for oppgavens lengde og budskap. Det avgrenses også mot reglene for beregningen av ytelsen og arbeidsavklaringspengenes forhold til EØS-reglene.

## 2 Historikk og bakgrunn

### 2.1 Innledende historikk

Trygdesystemet er gradvis blitt bygget opp og allerede på attenhundretallet var hovedtanken å skape et rettighetsbasert forsørgelsessystem, som kan inntre i de situasjoner der det allmenne selvforsørgelseskravet ikke kan oppfylles. Denne målsettingen har ligget til grunn gjennom den over hundreårige utviklingen av trygdeordningene.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Kjønstad (Velferdsrett 1 2004) s. 81

<sup>5</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 23 til 25

Det at trygdeordningen skulle omfatte alle, ble fastslått gjennom prinsipp ved lov om barnetrygd fra 1946, fulgt opp av syketrygd for alle i 1957 og alderstrygd uten behovsprøving i 1959. Det fulgte deretter en ekspansiv fase, der medlemmene ble sikret mot uførhet og tap av forsørger. Velferdsstaten skulle være målet – folketrygden skulle være middelet.<sup>6</sup>

Et samlet regelsett om rehabilitering og attføring ble først innført ved attføringsloven av 1960, vedtatt samme dag som uføretrygdloven av 1960. Attføringen skulle forebygge at syke og funksjonsudyktige ble varig uføre, og føre til at uførepensjonen kun skulle ytes medlemmer av folketrygden det ikke var mulig å få tilbake i arbeidslivet.<sup>7</sup>

Da folketrygdloven ble vedtatt i 1966 ble attføringslovens regler plassert i ett kapittel, og i 1994 ble kapittelet delt i to. Det resulterte i et kapittel om medisinsk rehabilitering og et kapittel om ytelser under yrkesrettet attføring. På den måten ble folketrygdloven av 1997 videreført i kapittel 10 om medisinsk rehabilitering, og i kapittel 11 om yrkesrettet attføring. Ved vedtakelsen av folketrygdloven av 1997 var det kun uførepensjonen som var ment til å dekke utgifter til livsopphold i kapittel 12. Men i 2004 ble uføreordningen delt i tidsbegrenset uførestønad og den varige uførepensjonen.<sup>8</sup> Endringen ble begrunnet i et ønske om å styrke attføringssektoren og motvirke utstøtelse fra arbeidslivet.<sup>9</sup>

Regelverket var nå blitt utfordrende, sammensatt og omfattende, dette førte til lang saksbehandlingstid og et uheldig opphold for medlemmene av folketrygden ved skifte av ytelser, uten ønskelig oppfølging og tiltak.<sup>10</sup> På den bakgrunnen startet departementet

---

<sup>6</sup> NAV-rundskriv (Folketrygd – en oversikt) pkt. 1.2

<sup>7</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 117

<sup>8</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 118

<sup>9</sup> St. meld. Nr 9 (2006-2007) s. 129

<sup>10</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 67

arbeidet med sammenslåingen av de tre midlertidige ytelsene som gjelder tap av egen inntekt, og med et utgangspunkt i helseproblematikk.

## 2.2 Bakgrunn

Med utgangspunkt i forslaget i St. meld. Nr. 9 ” Arbeid, velferd og inkludering” om å innføre en ny midlertidig folketrygdytelse som skulle erstatte attføringspengene, rehabiliteringspengene og den tidsbegrensede uførestønad, var del av planen å skreddersy tiltak etter den enkeltes behov. Hovedbudskapet skulle tilsi at det lønner seg å arbeide, samtidig som alle som ønsket og trengte det, skulle få bistand til å komme i arbeid, og ha rett på en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan.

Siden antall nye mottakere av uføreytelsen fortsatte å øke, også etter at tidsbegrenset uførestønad ble innført, ønsket man en endring. Lovgivers tanke var å sikre medlemmene som har falt ut av arbeidslivet en mer konsistent og helhetlig bistand, samt en bedre og mer regelmessig oppfølging. Det ble tatt utgangspunkt i kapittel 10 i folketrygdloven om rehabiliteringspenger og kapittel 11 om attføringspenger.

Rehabiliteringspengene hadde som formål å inntektssikre under sykdom og medisinsk behandling, attføringspengene på sin side skulle stå for inntektssikringen ved yrkesrettet attføring. Tidsbegrenset uførestønad ble også et sterkt argument, da det viste seg at den statistisk sett var blitt en mer omfattende inngang til varig uføre. Utgangspunktet var at disse stønadsmottakerne skulle returnere arbeidslivet igjen. Snarere viste en undersøkelse fra NAV at tidsbegrenset uførestønad kan ha vært medvirkende til at flere kom til å motta varig uførestønad.<sup>11</sup> Man trodde at å fjerne tidsbegrenset uførestønad ville føre til færre uførepensjonister.

---

<sup>11</sup> NAV rapport nr. 3 (2009)

Et resultat av regjeringens plan om å utvikle en helhetlig arbeids- og velferdspolitisk system, var NAV-reformen. Den må anses å være en av de største organisatoriske reformer i norsk forvaltning i den nyere tid. NAV-reformen skulle føre til at flere kom ut i arbeid og færre på stønad. Målet var å gjøre det enklere for medlemmet av folketrygden, samtidig som forvaltningen skulle tilpasses medlemmenes behov. Dette ble forsøkt gjennom etablering av en ny arbeids- og velferdsetat. To statlige etater ble slått sammen; Trygdeetaten og aetat, og resulterte i arbeids- og velferdsetaten. Sammenslåingen omfattet også en kommunal etat; sosialtjenesten. Samlet sett utgjør det i dag ” arbeids- og velferdsforvaltningen”, som ble kalt NAV. Opprinnelig sto NAV for ”Ny arbeids- og velferdsforvaltning”. Det er imidlertid begrenset hvor lenge den kunne kalles ”ny”. Etter en langvarig navnedebatt fant man ut at man faktisk skulle kalle det nye samarbeidet for NAV likevel. Bokstavene har i dag ingen betydning, NAV er blitt et egennavn av tre bokstaver som tidligere hadde en mening.

NAV-loven gjør et skille mellom den statlige NAV-etaten og den samlede NAV-forvaltningen, der den kommunale sosialtjenesten hører innunder. Dette var imidlertid ikke nok til å nå NAV-reformens formål og i St. meld. Nr. 9 (2006-2007) ble det fremmet et nytt forslag om virkemidler og tiltak, for å styrke inkluderingen i arbeidslivet for medlemmene i yrkesaktiv alder, med utfordringer rundt det å komme ut i arbeidslivet.

### 2.3 Endringen til arbeidsavklaringspenger

Første mars 2010 trådte den nye stønaden kalt arbeidsavklaringspenger (AAP) i kraft. Navnet har sitt utspring i at hver og en som mottar denne ytelsen skal avklares i forhold til arbeid. Mottakere av stønaden er forpliktet til selv å bidra aktivt i prosessen og de må oppfylle en rekke vilkår i folketrygdlovens nye kapittel 11. Der er regelverket rundt den nye ytelsen samlet og jeg skal i det videre foreta en kort gjennomgang av endringene AAP har medført.

Arbeidsavklaringspenger skal nå alene inntektssikre mottakere av de tre tidligere stønadsområdene, samlet sett i perioder der sykdom, skade eller lyte fordrer bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden skal nå med bakgrunn i retten på AAP bestå av en behovsvurdering av den enkeltes individuelle situasjon, en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan. Dette er fastholdt med hjemmel i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 14 a.

### **3 NAV-loven § 14 a**

#### **3.1 Innledning**

Samtidig som forslaget om arbeidsavklaringspenger ble fremmet i Ot. prp. nr. 4 (2008-2009), ble det også i NAV-loven foreslått en ny paragraf, nemlig § 14 a. Den nye bestemmelsen må sies å ha stor betydning for fremsatte krav om arbeidsavklaringspenger.

I følge § 14 a skal det gjennomføres en vurdering av behovet for bistand til å beholde eller å skaffe inntektsgivende arbeid og en rett på en aktivitetsplan.

Alle som henvender seg til sitt NAV kontor og som trenger, eller ønsker bistand, har rett på å få vurdert sitt såkalte bistandsbehov og de med et litt mer omfattende behov, kan få rett på en arbeidsevnevurdering.

## 3.2 Arbeidsevnevurderingen

Arbeidsevnevurderingen er en vurdering NAV utvikler og som gjennomføres gjennom den såkalte "arbeidsevneметодikken". Det fremkommer av forarbeidene at arbeidsevnevurderingen skal legges bredt opp, og at NAV skal innhente nødvendig dokumentasjon og kompetanse fra lege eller spesialist. Arbeidsevnevurderingen skal inneha en faglig vurdering, på lik linje med for eksempel en legeerklæring.<sup>12</sup>

Arbeidsevneметодikken følger fire trinn, det første er behovsvurderingen, som avgjør hva slags bistand medlemmet kommer til å trenge. Det kan resultere i at medlemmet ikke anses å trenge bistand, situasjonsbestemt bistand eller en mer oppfølgende og spesifikk bistand. Det andre trinnet kalles egenvurdering. Der har medlemmet muligheten til å fylle ut et skjema og vise en aktiv deltagelse i det vedkommende peker på erfaring og ressurser. Deretter oppstilles en arbeidsevnevurdering, her kartlegges både ressurser og hindringer på bakgrunn av egenvurderingen. Endelig blir det utviklet en aktivitetsplan, som bygger på resultatet av de tre foregående trinn. Det legges til grunn at arbeidsevnevurderingen skal foretas skriftlig jf. NAV-loven § 14 a første ledd, tredje punktum.

NAV-loven § 14 a første ledd, tredje punktum bokstav a til e oppstiller hva en arbeidsevnevurdering skal bestå av. Det blir angitt fem forhold medlemmet skal motta en skriftlig redegjørelse på. Se punkt 3.2.2 om arbeidsevnevurderingens innhold og rettslige vurdering.

Den personelle kompetansen til å utvikle arbeidsevnevurderinger er tillagt NAV kontorene og det er viktig at saksbehandlerne sitter på god faglig og juridisk kompetanse, for hvordan vurderingene bør gjennomføres. Like viktig er det at de har god nok tid til å foreta en forsvarlig avgjørelse. En god opplæring i arbeidsevneметодikken forutsettes.

---

<sup>12</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 53 og 54

Arbeidsevnevurderingene utvikles i tillegg på bakgrunn av skjønsmessige vurderinger. Her kreves kunnskap om og forståelse for de helserelaterte problemstillingene, samt kunnskap om og forståelse rundt arbeidsmarkedet. Arbeidsevnevurderingene skal være underlagt en bred og tverrfaglig vurdering, den innebærer også håndtering av en rekke sensitive og taushetsbelagte opplysninger. Der er altså særdeles viktig at disse er trygt forvart. Arbeidsevnevurderingene vil med andre ord gjennomgå en avveining av kontrollvernbehovet og personvernet.

### 3.2.1 Arbeidsevnevurderingens betydning for ytelsen AAP

Sammenhengen mellom arbeidsevnevurderingen og arbeidsavklaringspengene kommer ikke klart frem av lovteksten. Arbeidsevnevurderingene nevnes ikke i folketrygdloven kapittel 11, på lik linje som arbeidsavklaringspengene ikke er nevnt i NAV-loven § 14 a.

Forarbeidene belyser imidlertid tematikken litt nærmere. For de aktuelle AAP kandidater vil vedtaket om bistandsbehov ”i tillegg utdype omfanget av den delen av arbeidsnedsettelsen som skyldes medisinske forhold, og en vurdering av behandling og arbeidsrettede tiltak antas å ville kunne bedre mulighetene for at vedkommende kommer i arbeid”.<sup>13</sup> For å kvalifisere for ytelsen opplyses det videre at ”arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten og nedsettelsen må skyldes sykdom, skade eller lyte”. Det gis videre informasjon om at det ikke stilles samme krav, for å få tilgang på tiltak og tjenester for å komme i arbeid.<sup>14</sup> Det gjøres oppmerksom på at det her ikke er snakk om den økonomiske ytelsen.

Forarbeidene forstås som at arbeidsevnevurderingene skal utdype de vilkår som har betydning for ytelsen, blant annet sykdomsvilkåret. Den blir med det liggende til grunn for

---

<sup>13</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54

<sup>14</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

vurderingen av retten til arbeidsavklaringspenger, herunder om det foreligger en nedsatt arbeidsevne jf. ftrl. § 11-5.

Forarbeidene må også forstås slik at arbeidsevnevurderingen er tenkt foretatt først og legges til grunn for aktivitetsplanen, men at begge vedtak formidles medlemmet av folketrygden. Aktivitetsplanen skal vi se nærmere på i punkt 4.5.

I noen tilfeller kan utsendelsen føre til at vedtakene som sendes ut, innehar forskjellige utfall. Mottakeren kan for eksempel få et vedtak på at det anses å foreligge et behov for bistand i tråd med NAV-loven § 14 a, men at vilkårene i folketrygdloven kapittel 11 ikke anses oppfylt og at medlemmet derfor ikke har rett på arbeidsavklaringspengene. Med andre ord, kan alle medlemmer av folketrygden som har fått ”fastslått at de har et bistanndsbehov” på bakgrunn av arbeidsevnevurderingen, også få en aktivitetsplan jf. NAV-loven § 14 a tredje ledd.

Når arbeidsavklaringspenger utbetales skal NAV kontoret følge opp mottakeren gjennom oppfølgingssamtaler jf. ftrl. § 11-11. Det følger også av forarbeidene at NAV skal legge arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen til grunn.<sup>15</sup> Arbeidsevnevurderingen blir dermed et verktøy i oppfølgingssamtalene, for å påse at vilkårene for AAP er oppfylt gjennom hele stønadsperioden.

Arbeidsevnevurderingen utformes som en skriftlig vurdering, jf. NAV-loven § 14 a tredje ledd. Et spørsmål i denne sammenheng blir hva slags rettslig status denne vurderingen har. I følge forarbeidene kan arbeidsevnevurderingen sammenlignes med dagens legeerklæringer.<sup>16</sup> Den bærer preg av et kartleggingsverktøy, som legger til grunn den bistand mottaker har behov for, for å komme ut i arbeidslivet.

---

<sup>15</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 27

<sup>16</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54



Sett i sammenheng med de reelle hensyn, må man anta at arbeidsevnevurderingen er å anse som mer enn en legeerklæring, særlig på bakgrunn av at den medisinske informasjonen kun utgjør en del av den. I tillegg er arbeidsevnevurderingen av grunnleggende betydning for retten på aktivitetsplanen og for å belyse vilkårene for AAP.

### 3.2.2 Arbeidsevnevurderingens innhold og rettslige betydning

Av NAV-loven § 14 a tredje punktum fremkommer hva en arbeidsevnevurdering skal inneholde, det er imidlertid liten veiledning i forhold til hvordan utarbeidelsen skal foregå. I forarbeidene er det understreket at det er overlatt Arbeids- og velferdsdirektoratet å utarbeide metodikken for fastleggelse av innholdet i vurderingen.<sup>17</sup>

Innholdet i arbeidsevnevurderingen skal i følge § 14 a tredje ledd bokstav a til e, være en skriftlig vurdering av

- a) muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuelt for brukeren

Listen anses for uttømmende. Det følger av forarbeidene at vurderingen skal gi svar på om medlemmets arbeidsevne er nedsatt og i hvilket omfang.<sup>18</sup> Den skal også legges til grunn for vurderingen av om tildelingskriteriene er oppfylt, ved at hinder uten medisinsk årsak lukes ut.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 123 og 124

<sup>18</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 53

<sup>19</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54

Forarbeidene utdyper at arbeidsevnevurderingen skal sammen med behovsvurderingen, utgjøre en målrettet og entydig avklaring av medlemmets ressurser og hindringer. Det skal videre fokuseres på de virkemidler som anses nødvendige, for at medlemmet skal kunne komme ut i arbeid. Vurderingen av ressurser og hindringer må i følge forarbeidene avveies i forhold til de krav arbeidslivet stiller, og anses som sentrale beslutninger for det enkelte medlem.<sup>20</sup>

I NAV-loven § 14 a fjerde ledd, oppstilles at ”Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingen blir gjennomført, og at aktivitetsplanen blir utarbeidet”. Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid delegerer sin myndighet til underliggende organer, jf. NAV-loven § 5.

Arbeidsevnen blir vurdert både når det tas stilling til om inngangsvilkårene for ytelsen er oppfylt og hva som kan anses som riktig tiltak. I noen tilfeller kan det forekomme reduksjon i ytelsen på bakgrunn av en kombinasjon med for eksempel lønnet arbeid eller lønnet praksis se ftrl. § 11-18, samt reduksjon ved samordning med andre trygdeytelser, se ftrl. § 11-24. Sistnevnte kan være i form av blant annet sykepenger, foreldrepenger og uførepensjon.

Behovs- og arbeidsevnevurderingen skal kunne besvare om medlemmets arbeidsevne er nedsatt og i hvilket omfang. Departementet har gjort rede for at behovs- og arbeidsevnevurderingen skal tilpasses individuelt og man må anta at mange som oppsøker NAV har små eller ingen bistandsbehov. Noen kan ha behov for livsoppholdsyttelse en kort periode og bistandsbehov i form av informasjon om arbeidsmarkedet. Noen kan også være sykemeldte, men forventes å vende tilbake etter endt sykefravær. Andre igjen kan ha behov for en kort periode økonomisk sosialhjelp. Med det store antall brukere NAV betjener, er

---

<sup>20</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54

det avgjørende at bistandsbehovet avklares raskt, slik at kun de nødvendige ressursene settes inn på disse gruppene.<sup>21</sup>

Medlemmet av folketrygden kan ha et rettskrav på at det skal foretas en vurdering av bistandsbehov og arbeidsevne. Vedkommende kan eventuelt påklage et avslag om at han eller hun ikke har behov på bistand for å komme i arbeid, se NAV-loven § 14 a andre ledd. Utfallet kan i så måte bli at medlemmet gis rett til en mer omfattende vurdering.

Dersom medlemmet mottar et avslag på behov på bistand for å komme i arbeid, heter det i NAV-loven § 14 a at ”vedtak etter første ledd kan påklages”. Ut fra en naturlig språklig forståelse ser det ut til at arbeidsevnevurderingen er å anse som et vedtak i forvaltningslovens forstand. Forvaltningsloven § 2 bokstav a jf. bokstav b stiller imidlertid syv vilkår for at det kan sies å foreligge et enkeltvedtak.

Arbeidsevnevurderingen må for det første være en ”avgjørelse” i forvaltningslovens forstand, og ettersom den avgjør om en person har nedsatt arbeidsevne, kan det her ikke herske noen tvil om at det foreligger en avgjørelse.<sup>22</sup> For det andre må avgjørelsen gjelde for ”private personer”, og ettersom ordlyden i NAV-loven § 14 a andre ledd refererer til ”brukere”, som er private personer, vil også dette vilkår anses oppfylt. En avgjørelse må for det tredje angå ”en eller flere bestemte personer” og arbeidsevnevurderingen retter seg mot én person, og er med det oppfylt. Avgjørelsen må for det fjerde treffes ”under utøving av offentlig myndighet”. NAV kontorene er uten tvil en offentlig myndighet, så også her må vilkåret anses oppfylt. For det femte må avgjørelsen bestemme ”rettigheter eller plikter”, som ses i sammenheng med vilkår nummer seks, om at avgjørelsen må være ”bestemmende” for rettigheter eller plikter. Det siste og avgjørende spørsmål må altså bli om arbeidsevne-vurderingen er bestemmende for juridiske rettigheter eller plikter.

---

<sup>21</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 53

<sup>22</sup> Boe (Forvaltningsrett 1993) s. 734

Ettersom arbeidsevnevurderingen ikke automatisk utløser noen rett til arbeidsavklaringspenger, synes den heller ikke å oppstille noen plikter. Arbeidsevnevurderingen skal imidlertid danne grunnlaget for aktivitetsplanen og for vurderingen av om vilkårene for AAP er oppfylt og vil med det være et justeringsverktøy gjennom hele stønadperioden. Arbeidsevnevurderingen kan altså antas å ha en betydning på retten til AAP og dette trekker i retning av at arbeidsevnevurderingen er ”bestemmende for rettigheter eller plikter”. Arbeidsevnevurderingen må med det anses for å være et vedtak i forvaltningslovens forstand.

### 3.2.3 Hvem har behov for en arbeidsevnevurdering?

Utgangspunktet er at alle har rett til å få sitt behov for bistand vurdert. Arbeidsevnevurderingen derimot har ikke alle en rett på. I følge NAV-loven § 14 a første ledd, andre punktum er arbeidsevnevurderingen ment for ”brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt behov”.

Lovens ordlyd er klar, men bærer preg av at skjønn må anvendes. Dette kan være en utfordring, men forarbeidene opplyser om at arbeidsevnevurderingen gis til personer som er aktuelle for kvalifiseringsprogrammet til sosialetaten, for personer som er aktuelle for AAP og for personer som er aktuelle for uførepensjon.<sup>23</sup> Dette vil være med på å gi en enhetlig praksis på hvem som kvalifiserer til arbeidsavklaringspenger.

Man kan imidlertid også få utviklet en arbeidsevnevurdering, selv om man ikke kvalifiserer til utbetaling av arbeidsavklaringspenger. Medlemmer i folketrygden som har vanskeligheter med å komme ut i arbeid, være seg på grunn av et vanskelig arbeidsmarked eller andre utfordringer, kan også omfattes og motta bistand for å komme i arbeid.

---

<sup>23</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54

## 4 Hvem kan få rett på AAP?

### 4.1 Innledning

Målgruppen for arbeidsavklaringspenger er den samme som for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad og stønadmottakerne må i stor grad forholde seg til de samme krav om at den reduserte inntektsevnen skal ha en helse relatert årsak.<sup>24</sup> Inngangsvilkårene for AAP vil i hovedsak være en videreføring av tidligere rett og lovteksten anses ikke å være preget av vanskelig ord eller uttrykk og gjennomgås her i korte trekk.

### 4.2 Formålsbestemmelsene for arbeidsavklaringspengene

#### 4.2.1 De generelle formålsbestemmelsene

De såkalte generelle formålsbestemmelsene fremkommer i folketrygdloven § 1-1 og sier noe om at loven i seg selv skal fremme tre generelle formål. Formålene er å gi økonomisk trygghet gjennom å;

- sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter.
- bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer, og
- hjelp til selvhjelp

---

<sup>24</sup> St. meld. nr. 9 (2006-2007) s. 213

Det tredje formålet innebærer en lovfesting av prinsippet om hjelp til selvhjelp, som alltid har vært en av folketrygdens grunnpilarer, også fastholdt av Kjørstad i Velferdsrett 1 på side 41.<sup>25</sup>

Forsikringsprinsippet kan defineres som en livsløpsinntekt, et resultat av velferdsstaten som sørger for sine borgeres sikkerhet i den enkeltes livsløp og bidrar til en utjevning av inntekt. Solidaritetsprinsippet på sin side, dreier seg ikke om den enkelte, men kollektivet. Det kan best beskrives som et prinsipp der medlemmene i en gruppe er pålagt å ta hensyn til de andre medlemmene og gruppen bidrar som helhet til en omfordeling mellom grupper av personer.<sup>26</sup>

Folketrygdens generelle formål om å yte hjelp til selvhjelp må anses å ha blitt videreført med bestemmelsene om arbeidsavklaringspenger. Særlig med tanke på ansvaret og samhandlingen som pålegges medlemmet i forbindelse med å opprettholde oppfyllelsen av vilkårene for ytelsen. Dette fremkommer også i Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) på side 15, der formålet med AAP er ”begrunnet i ønsket om å framheve folketrygdens generelle formål om hjelp til selvhjelp, som mottakerne av denne ytelsen er konkretisert bistand om hjelp til selvhjelp”.<sup>27</sup>

#### 4.2.2 De spesielle formålsbestemmelsene

Det som kalles arbeidsavklaringspengenes spesielle hovedformål, er å sikre inntekt mens stønadsmottaker gjennomgår behandlingstiltak, arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å komme i posisjon til å beholde eller å skaffe seg arbeid, jf. ftrl. § 11-1 første ledd. Formålsbestemmelsen stiller opp tre situasjoner der behovet for inntektssikring kan bli fremtredende.

---

<sup>25</sup> Kjørstad (Velferdsrett 1 2005) s. 41

<sup>26</sup> Kjørstad (Velferdsrett 1 2001) s. 27 og 41

<sup>27</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 15

AAP skal for det første sikre medlemmet inntekt når det ”får aktiv behandling”. Dette vil være tilsvarende den tidligere ordningen om rehabiliteringspenger.

Arbeidsavklaringspenger skal for det andre inntektssikre medlemmet i den tiden det ”deltar på arbeidsrettede tiltak”, og vil tilsvare den tidligere ordningen om attføringspenger. AAP skal for det tredje inntektssikre medlemmet mens det ”får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid”, noe som for øvrig vil anses å tilsvare den tidligere ordningen om tidsbegrenset uførestønad. Her skulle medlemmet en siste gang forsøkes formidlet ut i arbeidslivet, før varig uførepensjon kunne vurderes.

På bakgrunn av dette får man en klar oversikt over hvordan de tre tidligere formålene til både rehabiliteringspenger, attføringspenger og den tidsbegrensede uførestønaden er blitt videreført i formålsbestemmelsen til AAP. Det eneste som ikke kommer helt klart frem av den nye formålsparagrafen er at det her dreier seg om en sykdomsbasert ytelse, det kom imidlertid ikke frem av den gamle § 11-1 heller.

Forarbeidene indikerer at dersom bestemmelsen skulle inkludere sykdomsbegrepet, ville den blitt for omfattende og vilkåret om sykdom reguleres dermed i en egen bestemmelse, se ftrl. § 11-5.

## 4.3 Inngangsvilkårene

### 4.3.1 Medlemskap i folketrygden

Folketrygdloven § 11-2 stiller vilkår om forutgående medlemskap i folketrygden. Et krav er at medlemmet har oppholdt seg i Norge i tre år før kravet fremsettes, jf. ftrl. § 11-2 bokstav a. Dersom medlemmet har vært fysisk og psykisk i stand til å utføre ordinært arbeid er imidlertid ett års medlemskap tilstrekkelig, jf. ftrl. § 11-2 bokstav b.

Det finnes imidlertid unntak fra kravet for flyktninger, om forutgående medlemskap i folketrygdloven § 11-2, forutsatt at de på tidspunktet har medlemskap. I forskrift om arbeidsavklaringspenger § 1 stilles også opp unntak, forutsatt at særlige grunner gjør unntaket rimelig. Unntak kan blant annet gjøres dersom;

- a) stønadstilfellet oppstod mens søkeren var medlem i trygden
- b) søkeren tidligere har hatt langvarig tilknytning til folketrygden
- c) søker ikke selv har valgt å avslutte sitt medlemskap i folketrygden gjennom innmelding i annen trygdeordning eller privat forsikring, eller dersom
- d) søkers perioder uten medlemskap har vært av kort varighet.<sup>28</sup>

Vilkåret om medlemskap i folketrygdloven er ikke fullt så strengt i dag, som for den tidligere tidsbegrensede uføreytelsen og det som gjelder varig uførepensjon i dag. Vilkåret samsvarer med de tidligere vilkår for rehabiliteringspenger og attføringspenger.

For tidsbegrenset uførestønad derimot var tidspunktet for uførheten av vesentlig betydning ved vurderingen av om medlemskapsvilkåret var oppfylt i ftrl. § 12-2 første ledd jf. § 12-10 første ledd.

#### 4.3.2 Opphold i Norge

Hovedregelen i folketrygdloven § 11-3 krever at medlemmet i folketrygden fysisk må oppholde seg i Norge for å ha krav på ytelsen.

Det er imidlertid gjort unntak i paragrafens andre og tredje ledd. Etter § 11-3 andre ledd kan det gjøres unntak ved medisinsk behandling i utlandet, med forutsetning av at dette er innarbeidet i aktivitetsplanen. Det kan likeledes gjøres unntak ved arbeidsrettede tiltak i

---

<sup>28</sup> Forskrift av 10. februar 2010 nr. 152



utlandet, også her må det implementeres i aktivitetsplanen. Utenlandsoppholdet må med andre ord, både med hensyn til medisinske og arbeidsrettede tiltak, være planlagt og godkjent av NAV. § 11-3 tredje ledd åpner også for et ytterligere unntak. Det dreier seg om utenlandsreiser av begrenset varighet og det er oppstilt to tilleggskrav. Utenlandsoppholdet kan ikke være til hinder for den gjeldende aktivitetsplanen, og heller ikke forhindre NAVs oppfølging og kontroll.

Folketrygdloven § 11-3 er i hovedsak en videreføring fra reglene om rehabiliteringspenger og attføringspenger, med en forskjell; forhåndsgodkjennelsen fra NAV. Det står ikke uttrykkelig i lovteksten at en utenlandsreise krever godkjent søknad fra NAV i forkant. Bestemmelsen antas forstått som at hvis det i etterkant verifiseres at utenlandsoppholdet samsvarer med vilkårene, er det tilstrekkelig. AAP ytes så lenge vilkårene anses å være oppfylt. Dersom kravet ikke lenger er oppfylt, blir det å betrakte som en bortfallsgrunn og bestemmelsen vil i så måte også ha betydning etter at arbeidsavklaringspengene er innvilget.

Tidsbegrenset uførestønad hadde et vilkår for at vedkommende fortsatt skulle være å anse som medlem jf. ftrl. § 12-3 første ledd, utenlandsoppholdet måtte ikke overstige tolv måneder. Vilåret er ikke videreformidlet i kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger.

#### 4.3.3 Aldersgrense for AAP

Et vilkår for å få rett på arbeidsavklaringspenger er at medlemmet er mellom 18 og 67 år, jf. ftrl. § 11-4 annet ledd.

I forhold til reglene om attføringspenger, er aldersgrensen satt ned med ett år. Tidligere var kravet fra og med fylte 19 år. Den øvre aldersgrensen er 67 år og følger for øvrig samtlige stønader. Den har sammenheng med normal pensjonsalder, som frem til 2011 var 67 år. I forbindelse med det nye alderspensjonssystemet ble det imidlertid åpnet for kombinert

uttak av alderspensjon og arbeid, uten avkorting av selve pensjonen, og med mulighet for pensjonering fra og med 62 år.

Fra og med 1. Januar 2011 hadde de fleste mulighet til å ta ut alderspensjonen allerede ved fylte 62 år. Det er altså ingen fast aldersgrense lenger for når en går over på alderspensjon. Det er imidlertid innført et krav om inntektsbortfall, for å kunne tilstå uførepensjon til medlemmene som har fylt 62 år. Bakgrunnen for dette er et ønske om å sikre at vedkommende har hatt en viss tilknytning til arbeidslivet i tiden før arbeidsevnen ble nedsatt.<sup>29</sup>

For medlemmer som har fylt 62 år er det i ftrl. § 11-4 tredje ledd oppstilt et vilkår om at medlemmet må ha hatt en pensjongivende inntekt på minimum 1 G i året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, eller til sammen 3 G i løpet av de siste tre årene før arbeidsevnen ble nedsatt jf. § 11-15 første ledd.

Anses ikke vilkåret om inntektsbortfall som oppfylt, kan unntaksregelen i § 11-4 fjerde ledd anvendes. Formålet med unntaksregelen er å ivareta medlemmer som ikke har mulighet til å ta ut alderspensjon før fylte 67 år.

Vilkåret om inntektsbortfall skal således ikke gjelde for medlemmer som ikke mottar ytelser som gjenlevende ektefelle etter ftrl. kapittel 17, på nivå med minstepensjon etter § 19-8 eller garantipensjon etter § 20-9 beregnet med full trygdetid. Det samme gjelder for dem som ikke har rett til uttak av hel alderspensjon etter kapitlene 19 og 20.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> NAV rundskriv § 11-4 om alder

<sup>30</sup> NAV rundskriv § 11-4 om alder

#### 4.3.4 Nedsatt arbeidsevne

En naturlig språklig forståelse av arbeidsevnen, er ethvert arbeid medlemmet er i stand til å utføre. Forarbeidene beskriver arbeid med hva som normalt lønnes etter tariff eller sedvane.<sup>31</sup> Arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten og nedsettelsen må skyldes sykdom, skade eller lyte.<sup>32</sup>

Det er i ftrl. § 11-5 første ledd oppstilt et vilkår for rett på AAP at arbeidsevnen er ”nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid”. Det avgjørende blir her i hvilken grad vedkommende er i stand til å utføre et slikt arbeid, og arbeidsavklaringspenger ytes som hovedregel bare til medlemmer som oppfyller vilkåret. I følge forarbeidene stilles krav til at det begrunnes med helserelaterte årsaker.<sup>33</sup>

For å kunne innvilge tilleggstønader etter § 11-12 er det i følge NAVs rundskriv imidlertid tilstrekkelig at arbeidsevnen er redusert i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe arbeid jf. ftrl. § 11-5.<sup>34</sup>

Etter ftrl. § 11-13 første ledd derimot, er retten på AAP betinget av at arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten og medlemmet må minst fylle ett av vilkårene i § 11-6. At arbeidsevnen må være nedsatt med minst halvparten, kan sies å være samsvarende med tidligere rett, da et av inngangsvilkårene for rett på ytelser generelt i folketrygdloven kapittel 11 er at medlemmet har ”nedsatt arbeidsevne”, jf. ftrl. § 11-5, og inneholder ytterligere vilkår som må oppfylles for å konkludere med ”nedsatt arbeidsevne”. Disse vilkårene vil i det videre behandles.

---

<sup>31</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 20

<sup>32</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

<sup>33</sup> St. meld. nr. 9 (2006-2007) s. 213

<sup>34</sup> NAVs rundskriv § 11-5 om nedsatt arbeidsevne

#### 4.3.4.1 Sykdom, skade eller lyte

Folketrygdloven § 11-5 første ledd oppstiller vilkåret om ”sykdom, skade eller lyte”. Her kommer altså sykdomsbegrepet inn. Det medisinske vilkåret er videreført fra de tidligere stønadsområdene.

Tidsbegrenset uførestønad hadde imidlertid et krav om ”varig sykdom” implementert, dette er naturlig nok ikke videreført i forhold til AAP.

Utfordringen ligger i å vurdere hvilke tilstander som omfattes av begrepet ”sykdom”. Her ligger problemstillingen i å avklare varighet mot de ulike fasene av sykdommen, utviklingsforløpet, hvilke symptomer det må legges vekt på og om en diagnose er av avgjørende betydning.

Lovteksten gir ikke svar på dette, og forarbeidene problematiserer det heller ikke. Det er imidlertid diskutert i juridisk teori hva sykdomsbegrepet bør inneholde. I juridisk teori er det fremsatt to alternativ, i form av ”symptomteorien” til Gudrun Holgersen og ”diagnoseteorien” til Asbjørn Kjønstad.

Ettersom symptomer er ansett for å være sansning eller endring av en helsetilstand, kan det utgjøre et diffust begrep. En utvidelse av sykdomsbegrepet gjennom symptomteorien vil legge avgjørende vekt på subjektive plager, da det vil være tilstrekkelig at man føler seg syk. Diagnoseteorien legger derimot en konklusjon på ett eller flere symptomer til grunn. Det er altså neppe tilstrekkelig bare å ha symptomer på sykdom. Av mangel på utsagn både i lov og forarbeider, forstår jeg det dit hen at sykdommen bør baseres på diagnoseteorien. Dette understøttes av Kjønstad i Innføring i trygderett på side 121.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 121

Det er likevel ikke diagnosen som vil være avgjørende for om medlemmet av folketrygden kan få AAP. Helsetilstanden for øvrig vil være av betydning, men også andre momenter inngår i en helhetsvurdering.

Arbeidsevnevurderingen jf. NAV-loven § 14 a og de øvrige momenter oppstilt i ftrl. § 11-5 andre ledd, vil her være utslagsgivende.

#### 4.3.4.2 Momenter til vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt

Momentene i vurderingen av om arbeidsevnen er å anse som nedsatt, er nedfelt i ftrl. § 11-5 andre ledd og omfatter ”helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid”.

Disse momentene er i hovedsak en videreføring av reglene om attføringspenger, men suppleres i tillegg med tre nye momenter. Se interesser, ønsker og muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver.

De til sammen ti momentene skal vektlegges ved vurderingen.

Forarbeidene peker på at ”den sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, dvs. et arbeid som normalt blir lønnet, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket”. Det trekkes i retning av at sykdom må ligge til grunn for retten til ytelsen, men trenger ikke å være hovedårsaken til den nedsatte arbeidsevnen.

Momentet om ”muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver”, ser ut til å være det samme moment vektlagt i reglene om attføring. Momentet kan dermed sies å være en kodifisering av tidligere praksis.

De nye momentene ”interesser” og ”ønsker” indikerer at det bør tas hensyn til medlemmets interesser og ønsker i forhold til ethvert arbeid. At andre sosiale forhold også hører inn under vurderingen må antas, da det er konsekvensene av helsetilstanden som skal vurderes.<sup>36</sup>

Dette er skjønsmessige momenter og gir plass for individuelle hensyn, slik at vurderingen også kan tilpasses det enkelte medlem. Se også ankesak 10/02159, der momentene behandles i anke over vedtak om avslag på krav om arbeidsavklaringspenger, vedlegg nummer 1.

#### 4.3.4.3 Nedsatt i en slik grad

I folketrygdloven § 11-5 første ledd oppstilles et vilkår for rett på arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er ”nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid”. Det kan stilles spørsmål til hvordan ”nedsatt i en slik grad” kan måles, og om regelverket har lempet på kravene når man sammenligner med tidligere rett.

Vilkåret om nedsatt arbeidsevne i ftrl. § 11-5 skal i følge NAVs rundskriv relateres til normalt lønnet arbeid<sup>37</sup>. Nedsatt arbeidsevne måles dermed i antall timer ut fra normal arbeidstid, som er 37,5 timer per uke, se ftrl. § 11-18 tredje ledd. Tidligere rett tok utgangspunkt i inntektsevnen, tidsbegrenset uførestønad ble for eksempel målt i nedsatt inntektsevne. Da kunne man i praksis innvilges 50 % tidsbegrenset uførestønad, samtidig som man sto i en 100 % stilling, forutsatt at inntekten var redusert med 50 % på grunn av sykdom.

Vilkåret i ftrl. § 11-5 forutsetter derimot at arbeidsevnen må være nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller å skaffe seg inntektsgivende arbeid. Dette er ett av

---

<sup>36</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 20

<sup>37</sup> NAVs rundskriv § 11-5 om nedsatt arbeidsevne

inngangsvilkårene for rett på AAP. Dersom vilkåret er oppfylt, kan medlemmet muligens også ha rett på tilleggstønad, i form av skolepenger, stønad til skolebøker, barnepass eller annet i forbindelse med et tiltak.

Problemet blir imidlertid å måle nedsettelsen av arbeidsevnen. Forarbeidene peker på at det ikke er helsetilstanden i seg selv som skal være gjenstand for måling, men derimot konsekvensene av denne. Den nedsatte evnen til å utføre et ordinært inntektsgivende arbeid må altså være av en viss varighet, og forarbeidene uttaler at den ” sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid”. Dette vil innebære at medlemmet i folketrygden skal vurderes opp mot ethvert normalt lønnet arbeid. Dersom medlemmet ikke kan utøve et inntektsgivende arbeid over tid, for eksempel på grunn av helsemessige årsaker, er vilkåret om nedsatt arbeidsevne å anse som oppfylt. Forarbeidene stiller også her med et eksempel, der det foreligger en kortvarig og akutt sykdom og vedkommende faller ut av arbeid og får problemer med å returnere etter sykepengeperioden jf. ftrl. § 8-12. Det fastslås også at vilkåret ikke vil være oppfylt for personer som forventes å kunne vende tilbake til arbeidet igjen etter sykepengeperioden. Likeså for personer med rent forbigående problemer med å skaffe seg arbeid.

Syke personer, vurdert til å kunne ta annet arbeid enn før, oppfyller heller ikke vilkåret. Dette må imidlertid være gjenstand for en helhetlig og skjønnsmessig vurdering. Dette på bakgrunn av utfordringen det er å avgjøre hvilke medlemmer som kan få problemer med å vende tilbake til sitt vante arbeid, og hvilke som forventes å kunne returnere etter den endte sykepengeperiode.

#### 4.3.4.4 Krav til årsakssammenheng

Årsakssammenheng mellom sykdom og den nedsatte arbeidsevnen er et vilkår jf. uttrykket ”på grunn av” i ftrl. § 11-5 første ledd. Problemstillingen blir her hvilke krav det stilles til årsakssammenhengen.

Årsaken til den nedsatte arbeidsevnen må i følge ftrl. § 11-5 skyldes sykdom, skade eller lyte. Det kreves altså en årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblematikken. Kjønstad uttaler imidlertid at det er tilstrekkelig at helseproblemene har vært en ”vesentlig medvirkende årsak, se Innføring i trygderett på side 122.<sup>38</sup> Dette begrunnes med at andre årsaker som for eksempel arbeidsmarkedet og alder kan være medvirkende, uten at medlemmet mister retten på AAP. Helseproblemene må imidlertid ha en reell innvirkning.

Når det gjaldt tidsbegrenset uførestønad, ble hovedårsakslæren brukt, men i følge forarbeidene til AAP kreves det ikke at sykdommen er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen. Helsen situasjonen skal imidlertid være ”av vesentlig medvirkende årsak”. Forarbeidene vurderer det dit hen at de ytre forhold kan bekrefte eller forsterke bistandsbehovet, men ikke alene være avgjørende. Forarbeidene og lovens ordlyd trekker i retning av at det ikke er et like strengt krav til årsakssammenhengen mellom sykdom og nedsatt arbeidsevne som tidligere.

#### 4.3.4.5 Hindres i å beholde eller skaffe inntektsgivende arbeid

For å få rett på arbeidsavklaringspenger er det et vilkår om at medlemmet i folketrygden ”hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid”, jf. ftrl. § 11-5.

Problemet blir hvordan det skal vurderes at medlemmet hindres i å beholde eller å skaffe seg inntektsgivende arbeid. Forarbeidene beskriver en persons mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid som det sentrale, ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket.<sup>39</sup> Personen skal for øvrig vurderes opp mot ethvert arbeid vedkommende er i stand til å

---

<sup>38</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 122 og Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 19

<sup>39</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 20



utføre. Det skal ”ikke tas hensyn til at arbeidet har lavere status enn det vedkommende har hatt eller at lønnen er lavere.”<sup>40</sup>

#### 4.3.4.6 De skjønsmessige kriterier

Der loven ikke oppstiller klare kriterier i ftrl. § 11-5, vil NAV måtte foreta en arbeidsevnevurdering og avgjør hvem som anses å ha nedsatt arbeidsevne og hvem som ikke kvalifiserer. Med utgangspunkt i de skjønsmessige kriterier vil det alltid foreligge en fare for forskjellsbehandling og mangel på forutsigbar behandling av de respektive krav. Dette kan medføre at vedtakene kan få ulike utfall, noe som igjen er med på å svekke rettsikkerheten til folketrygdens medlemmer. Særlig i forhold til det nye systemet, der forvaltningen i praksis avgjør hvem som innvilges AAP og hvem som avslås. Dette legger press på NAV kontorene, i form av at praksisen bør samkjøres og vurderingene få et preg av en felles enighet på området.

#### 4.3.5 Behov for bistand til å beholde eller skaffe arbeid

AAP ytes som hovedregel til medlemmer som har fått vurdert sin arbeidsevne etter ftrl. § 11-5 som nedsatt med minst halvparten, og som fyller minst ett av de vilkår som er oppstilt i ftrl. § 11-6 jf. § 11-13 første ledd.

Ftrl. § 11-6 oppstiller tre alternative vilkår, bokstav a, behovet for bistand i form av aktiv behandling eller bokstav b, behovet for arbeidsrettede tiltak, for å komme i posisjon til å beholde eller skaffe arbeid. Eller endelig bokstav c, at det etter å ha forsøkt slike tiltak etter bokstav a eller b, fremdeles er en viss mulighet til å komme i inntektsgivende arbeid. Det

---

<sup>40</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 20

må altså fremdeles være muligheter for forbedring av arbeidsevnen for å sette medlemmet i tiltak og å yte AAP. Spørsmål om hva som ligger i begrepet ”viss mulighet” drøftes ikke i forarbeidene og kan trekke i retning av at dette skal dekke de tilfellene som tidligere falt under tidsbegrenset uførestønad jf. ftrl. § 12-9 slik denne lød før 1. mars 2010.<sup>41</sup>

Bestemmelsen i ftrl. § 11-6 gir imidlertid også hjemmel for avslag på krav om ytelse etter folketrygdlovens kapittel 11, dersom medlemmet ikke anses å ha behov for bistand med å beholde eller skaffe arbeid. På den annen side kan vedkommende ha krav på uførepensjon, dersom det skulle være gjenstand for vurdering og det ikke skulle være forbedringsmuligheter av arbeidsevnen. Dette blir gjenstand for en helhetsvurdering.

Man kan altså si at ftrl. § 11-6 gjenspeiler sammenslåingen av de tre tidligere ytelsene, rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, og som Kjønstad uttaler i Innføring i trygderett på side 123, - ”følger det trehodede trollet med på lasset”.<sup>42</sup>

#### 4.4 Meldeplikt

Hovedregelen om meldeplikt hver fjortende dag jf. ftrl. § 11-7 er en videreføring fra attføringspengene. Plikten gjelder alle mottakere av AAP og den følger arbeidsavklaringspengene gjennom hele stønadsperioden.

Hensikten med meldeplikt er at NAV skal motta regelmessige opplysninger av betydning for retten til ytelse, jf. ftrl. § 11-7 første ledd første punktum. For de personer som står i et arbeidsforhold, er antall timer de arbeider i meldeperioden det sentrale som må opplyses om til NAV. For de som ikke jobber, skal det opplyses om deltakelse på fastsatt aktivitet. Meldeplikten er å anse som det enkleste kontrolltiltak, da medlemmet av folketrygden er

---

<sup>41</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 122 og 123

<sup>42</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 123

beste representant til å gi den slags informasjon. På den annen side, bærer medlemmet også risikoen for å gi riktige og nødvendige opplysninger for videre ytelse.

Unnlater vedkommende å melde fra om arbeid eller inntekt kan NAV kreve tilbake stønad som er feilutbetalt, jf. ftrl. § 22-15. Opplysningene skal gis via meldekort, ved personlig oppmøte eller på annen måte bestemt av NAV jf. ftrl. § 11-7 første ledd, siste punktum. Det vanligste er elektroniske eller postlagte meldekort.

Folketrygdløven § 11-7 andre ledd, første punktum oppstiller regler om bortfall av AAP dersom melding mangler. Retten til arbeidsavklaringspenger faller bort ved unnlatelse av å sende inn meldekort, allerede fra og med den dagen meldingen skulle vært innsendt, frem til ny melding sendes inn.

Tapt ytelse etterbetales ikke, med mindre det foreligger ”rimelig grunn” for misligholdet.

Spørsmålet blir hva som anses for å være en ”rimelig grunn” for mislighold av vilkåret. Forarbeidene gjør rede for dette og legger til grunn at de samme fraværsgrunner akseptert i forbindelse med attføringspengene også skal gjelde for mottakere av AAP. Sykdom og andre uforutsette forhold faller inn under ”rimelig grunn” til ikke å melde seg på den fastsatte dagen. Ved vurderingen av om det foreligger ”rimelig grunn”, kan det forstås som om det ikke bør legges for stor vekt på forholdets karakter, men heller på muligheten til å forutse forholdet. Det må antas at forholdet skal dokumenteres, med for eksempel bekreftelse fra lege ved sykdom. Andre uforutsette forhold, være seg sykehusopphold, manglende informasjon rundt meldeplikten, stress i egen livssituasjon og psykiske plager bør dokumenteres godt, da praksisen på området er streng. Det er imidlertid mulig å fritas meldeplikten.

#### 4.4.1 Unntak fra meldeplikten

I folketrygden § 11-7 tredje ledd oppstilles unntak fra meldeplikten og unntakene gjenkjennes som en videreføring av reglene for attføringspengene. Fritak kan gis helt eller delvis, dersom det er ”unødig tyngende” å overholde meldeplikten, jf. ftrl. § 11-7 tredje ledd. I fjerde ledd, samme paragraf, kommer det frem at NAV av eget tiltak skal avgjøre hvem som bør få helt eller delvis fritak.

Vedkommende selv behøver dermed ikke å ha satt frem et ønske om fritak. Et tilfelle kan for eksempel være et langvarig institusjonsopphold. Unntaket virker da fremover i tid og medlemmet mottar sine arbeidsavklaringspenger uten å måtte sende inn meldekort.

Opplysningsplikten nedfelt i ftrl. § 21-3 jf. § 11-7 fjerde ledd derimot, unntas vedkommende ikke fra. Det kreves ikke jevnlig melding til NAV i følge ftrl. § 21-3, forutsatt at det ikke er oppstått endringer avgjørende for retten til ytelsen.

#### 4.4.2 Krav om aktivitet

Folketrygdloven inneholder i § 11-8 et krav til alle som mottar arbeidsavklaringspenger om å være i en eller annen form for aktivitet. Kravet består gjennom hele stønadsperioden og innebærer at stønadsmottaker plikter å gjøre det som er mulig for å komme i posisjon til å skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Aktiviteten som er nedfelt i aktivitetsplanen er å anse som et produkt av arbeidsevnevurderingen, jf. NAV-loven § 14 a. Se mer om aktivitetsplanen i punkt 4.5. For AAP mottakere som ikke følger aktivitetsplanen, kan konsekvensene bli at arbeidsavklaringspengene faller bort.

Aktivitetskravet er videreført fra rehabiliteringspengene og attføringspengene.

Tidsbegrenset uførestønad derimot hadde ikke noe slikt krav. Aktivitetskravet skal tilpasses den enkeltes funksjonsnivå og fastsettes allerede ved innvilgelse av ytelsen, jf. ftrl. § 11-8 siste punktum. Kravet kan av naturlige årsaker justeres i løpet av stønadsperioden og det er tenkt vurdert til de fastsatte oppfølgingssamtalene med NAV, jf. ftrl. § 11-11.

I følge forarbeidene vil det ”kun unntaksvis være aktuelt å fritta mottaker fra kravet, at vedkommende selv skal bidra aktivt med sikte på å komme i eller tilbake til arbeid.

Perioder uten aktivitet skal derfor være så korte som mulig”.

Hvor korte periodene bør være og hvem som kan fritas opplyses ikke om, det vil i så fall NAV ta en avgjørelse på.

Kravet til aktivitet kan oppfattes som strengt og det må understrekes at forskjellige tiltak, som behandling ved sykehus og andre institusjonsopphold som kan forhindre aktivitet, kan inngå som del av aktivitetsplanen, jf. ftrl. § 11-6 første ledd, bokstav a. Det forutsettes i aktivitetskravet at stønadmottaker er forpliktet til å følge aktivitetsplanen og det er med på å understreke viktigheten av at denne produseres i samarbeid mellom NAV og mottaker av AAP. Aktivitetsplanen utvikles på bakgrunn av arbeidsevnevurderingen og gjennomføres ved innvilgelse av ytelsen. Arbeidsevnevurderingen danner altså grunnlaget for aktivitetsplanen, og denne skal inneholde en konkret plan på veien ut i arbeid, jf. NAV-loven § 14 a tredje ledd. Innholdet i planen er for øvrig ikke regulert i loven.

I følge lovforarbeidene skal innholdet i aktivitetsplanen som hovedregel formuleres med et mål, angitt yrke, yrkesretning eller bransje bistanden skal rette seg mot.<sup>43</sup>

Tidligere mottakere av rehabiliteringspenger hadde et krav om å gjennomgå ”aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen”. Det var videre et krav for mottakere av attføringspenger at vedkommende deltok på tiltak som var ”nødvendig og hensiktsmessig” for å bli satt i posisjon til å beholde eller å skaffe seg høvelig arbeid.

---

<sup>43</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

For tidsbegrenset uførestønad derimot, var det et vilkår om at vedkommende hadde gjennomgått ”hensiktsmessig behandling for å bedre arbeidsevnen”. Det var også krav om å ha gjennomført eller forsøkt gjennomført ”et individuelt og hensiktsmessig attføringsopplegg” uten at arbeidsevnen ble bedre.

De omtalte tidligere vilkår om hva som ble ansett som nødvendig og hensiktsmessig behandling eller aktivitet, er ikke videreført, verken i det nye kapittel 11 i folketrygden eller i NAV-loven § 14 a. Likevel må forarbeidene til arbeidsavklaringspengene forstås dit hen, at det er aktivitetsplanen som skal inneholde de nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å nå målet om arbeid. Disse defineres i aktivitetsplanen under mål om arbeid og delmål mot hovedmålet.<sup>44</sup>

#### 4.4.3 Fravær fra fastsatt aktivitet

Fravær fra fastsatt aktivitet jf. ftrl. § 11-9, sammenholdt med aktivitetskravet i ftrl. § 11-8, er to sentrale bestemmelser som kan medføre bortfall av arbeidsavklaringspengene inntil vilkårene for ytelsen er gjenoppfyllt.

Dette gjaldt tilsvarende for rehabiliteringspenger og attføringspenger, tross for at ingen av disse ytelsene hadde egne bestemmelser om fravær fra aktivitet. Ytelsen falt likevel bort, dersom vilkårene ikke ble opprettholdt. For tidsbegrenset uførestønad derimot ble det ikke stilt krav til aktivitet.

For mottakere av AAP faller ytelsen umiddelbart bort, dersom den fastsatte aktivitet ikke følges opp, og gjenopptas først når vilkårene oppfylles på nytt, jf. ftrl. § 11-9 første ledd. Bestemmelsen henviser til aktivitetskravet i § 11-8, og det er NAV kontoret som kontrollerer progresjonen til de fastsatte oppfølgingssamtalene, jf. ftrl. § 11-11.

---

<sup>44</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

Det åpnes for fravær inntil én dag per meldeperiode i folketrygdloven § 11-9 andre ledd. Fraværet må skyldes ”sterke velferdsgrunner” og må dokumenteres. Hva som ligger i ”sterke velferdsgrunner” forklarer forarbeidene med at er sammenfallende med fraværsgrunnene som gjaldt for attføringspengene. Sterke velferdsgrunner forklares med sykdom, legebeseøk eller dødsfall i nær familie.<sup>45</sup>

Folketrygdloven § 11-9 tredje ledd gir åpning for at ytelsen ikke skal reduseres tiltross for fravær fra fastsatt aktivitet når det dreier seg om sykdom. NAV kan dog kreve dokumentasjon i form av legeerklæring eller spesialisterklæring i slike tilfeller. Også her er det viktig at NAV kontorene utvikler en samlet og helhetlig praksis og unngår forskjellsbehandling.

## 4.5 Aktivetsplanen

### 4.5.1 Innledning

Aktivetsplanen er en erstatning for handlingsplanen for yrkesrettet attføring og den individuelle oppfølgingsplanen for rehabiliteringspengene og tidsbegrenset uførestønad, jf. tidligere bestemmelser i ftrl. § 10-8 annet ledd, siste punktum og § 12-9 annet ledd, første punktum.<sup>46</sup>

Forarbeidene oppgir at aktivetsplanen på samme måte som før skal være et verktøy og ikke i seg selv gi rett på de tiltak og aktiviteter beskrevet i planen.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 23 og FOR 2001-09-11 NR. 1079.

<sup>46</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

<sup>47</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

#### 4.5.2 Aktivitetsplanens funksjon og betydning

En aktivitetsplan skal fungere som et verktøy som på en målrettet måte kan hjelpe stønadsmottaker ut i arbeid. Den skal inneholde aktiviteter og tiltak for å styrke medlemmet for inntektsgivende arbeid. Den bør inneholde et yrke som målsetting og helst et alternativ. Den bør også kartlegge hvilken bistand stønadsmottaker har behov for, for å komme i posisjon til å nå målet. Dette kan være alt fra helserelatert behandling til tilrettelegging av arbeidsplass, praksis, kurs og i noen tilfeller utdanning. Vedkommende aktivitetsplanen gjelder, har i følge NAV-loven § 14 a tredje ledd, første punktum, en ”rett til å delta i utarbeidelsen”.

Aktivitetsplanen tar utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og den situasjon medlemmet på tiden befinner seg i. Den utvikles imidlertid også med tanke på fremtiden og at den skal utføres i løpet av arbeidsavklaringsperioden, som har en maksimumsperiode på fire år, jf. ftrl. § 11-10 første ledd, første punktum.

Aktivitetsplanen kan være gjenstand for justeringer, alt ettersom hvordan utviklingen fremtrer i de enkelte tilfellene. Dersom medlemmet får arbeid eller har tilbakefall av for eksempel sykdom, kan det gjøres endringer både i arbeidsevnevurderingen og i aktivitetsplanen.

Forarbeidene opplyser om at for medlemmer i folketrygden som er vurdert til å ha et bistanndsbehov, kan det være nødvendig å foreta nye vurderinger, eksempelvis ”ved vesentlige endringer i personens situasjon”.<sup>48</sup>

Spørsmålet er om hva ”vesentlige endringer i personens situasjon” kan innebære. Det antas å dreie seg om endringer som har påvirkning på gjennomføringen av aktivitetsplanen og gjør det usikkert om denne kan overholdes. Når vesentlighetskravet blir tolket må altså

---

<sup>48</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 54



muligheten for å overholde planen vurderes og det kan i så måte først ha konsekvenser når overholdelse utelukkes. Dersom planen kan opprettholdes, men ikke på den normerte tid, faller det ikke under ”vesentlige endringer i personens situasjon”, da det i ftrl. § 11-10 første ledd, annet punktum åpnes for en forlengelse av AAP i ”særlige tilfeller”.

Dersom det ikke foreligger ”vesentlige endringer i personens situasjon”, kan det like fullt være hensiktsmessig å justere aktivitetsplanen. Særlig for mottakere der gjennomføringen av aktivitetsplanen viser seg å være vanskeligere å gjennomføre enn forventet. Disse medlemmene av folketrygden forventes å bli fanget opp til ny vurdering, både av arbeidsevnen og aktivitetsplanen. Dersom dette ikke skjer kan det i ytterste konsekvens klages på både arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen. Om klage og ankeadgang se kapittel 5.

#### 4.5.3 Aktivitetsplanens innhold og rettslige betydning

Etter ftrl. § 11-8 første punktum oppstilles et vilkår for rett på arbeidsavklaringspenger at medlemmet ”bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid”. Dersom aktivitetskravet i § 11-8 ikke oppfylles, faller retten til AAP bort jf. § 11-9.

Bestemmelsene gir imidlertid ingen indikasjon på hva aktiviteten skal inneholde. Av navnet aktivitetsplan, får vi likevel en naturlig språklig forståelse av at aktivitetene stønadmottaker skal beskjeftige seg med er stor del av innholdet.

I forarbeidene står også oppført at innholdet som hovedregel skal formuleres med et mål, dette ved å angi et yrke, yrkesretning og innen hvilken bransje bistanden skal rette seg i mot.<sup>49</sup> Prinsippet om den geografiske og yrkesmessige mobilitet legges også til grunn. Det vil også for de aller fleste være hensiktsmessig med et delmål, som kan være med på å definere veien til hovedmålet, for senere å komme frem til et endelig mål.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

<sup>50</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

Ettersom det settes opp et hovedmål om arbeid, definert gjennom et yrke og et delmål som skal støtte hovedmålet, kan det kreves mobilitet av medlemmet i folketrygden. Dette i form av flytting eller å skifte yrkesretning for å nå hovedmålet, som er å få arbeid.

I følge forarbeidene til arbeidsavklaringspengene er målgruppen den samme som for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.<sup>51</sup>

I uttalelsen fra forarbeidene om at aktivitetsplanen skal inneholde et mål om arbeid og delmål mot hovedmålet og at bistanden skal rette seg mot denne, er det naturlig å forstå dette som at aktivitetsplanen bør inneholde de ”nødvendige og hensiktsmessige” tiltak som kreves for å oppnå målet om arbeid.<sup>52</sup> Dette kan for eksempel være gjennom nødvendig behandling eller gjennom deltakelse på nødvendige kurs eller også begge deler.

Lovtekst og forarbeider uttaler ikke uttrykkelig at tidligere rett skal videreføres, og spørsmålet om de ”nødvendige og hensiktsmessige” tiltak skal gjelde aktivitetsplanen også er uvisst. En mulighet kan være at lovgiver ønsker en friere utarbeidelse av planen. En indikasjon på det er at, i motsetning til gjeldene rett bestod muligheten tidligere til at Trygderetten kunne overprøve hva som ble ansett som ”nødvendige og hensiktsmessige tiltak”. Dette er i forbindelse med den nye ordningen ikke videreført i folketrygdloven kapittel 11. Per i dag blir planen for aktivitet inntatt i aktivitetsplanen og kan ikke lenger anses som en ”individuell rettighet etter lov om folketrygd” jf. trygderettsloven § 1. Dette kan altså ikke prøves av Trygderetten lenger.

NAV-loven setter ingen ytre ramme for aktivitetsplanens innhold og forarbeidene legger til grunn at mottaker av AAP kan måtte flytte på seg for å kvalifisere til videre stønad. Dette gir forståelse av at NAV gis en videre adgang til å stille aktivitetskrav

---

<sup>51</sup> St. meld. Nr. 9 (2006-2007) s. 213

<sup>52</sup> Ot. prp. nr. Nr. 4 (2008-2009) s. 56

Det kommer imidlertid ikke frem, verken av NAV-loven eller forarbeidene, hvem som har kompetanse til å utvikle aktivitetsplanene.<sup>53</sup> Det kommer dog frem av forarbeidene at de skal utvikles gjennom et samarbeid mellom NAV og mottaker av aktivitetsplanen. Det må altså forstås som at det er NAV kontoret som sitter med den personelle kompetansen.<sup>54</sup>

Det synes å komme frem av forarbeidene at NAV har en vid adgang til å fastsette innholdet i aktivitetsplanen. De står imidlertid ikke fritt til å definere aktivitetskrav passende for mottaker etter egen vilje.

Vilkårslæren åpner for at NAV i utgangspunktet kan sette vilkår til aktivitetsplikt, det innebærer imidlertid ikke at NAV kan sette hvilke som helst vilkår i aktivitetsplanen, da vilkårslæren setter opp rettslige begrensninger.<sup>55</sup>

Juridisk teori legger også rettslige begrensninger for at vilkårene ”må bero på en helhetsvurdering hvor lovens ordlyd og forarbeider er utgangspunktet, men hvor det dominerende vil være et krav om tilstrekkelig nær saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår, og om forholdsmessighet i bruken av dette virkemidlet – at dette ikke er urimelig byrdefullt for parten i forhold til den betydning det har for realisering av lovens formål”.<sup>56</sup> Det trekker i retning av at det må eksistere en forholdsmessighet mellom målet om arbeid, og de virkemidler aktivitetsplanen oppstiller for å nå målet om arbeid.

Det er også krav om at aktivitetskravet har en saklig sammenheng med ytelsen, det vil være tilfelle der aktivitetskravet fremmer hensyn som er relevante i forhold til AAPs formål.<sup>57</sup>

Det følger av ftrl. § 11-8 annet punktum at aktivitetsplanene vil være ulike i forhold til de ulike mottakere. Aktivitetsplanen må altså tilpasses individuelt. Dette kan medføre noe forskjellig praksis. Blir det gjort usaklig forskjellsbehandling, stilt urimelige krav til

---

<sup>53</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

<sup>54</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

<sup>55</sup> Eckhoff (Forvaltningsrett 2003) s. 362 til 368

<sup>56</sup> Kjellevold (1955) s. 79

<sup>57</sup> Kjellevold (1995) s. 76 og 79

aktivitet eller dersom krav til aktivitet er vilkårlig valgt, kan domstolene i ytterste konsekvens sette aktivitetsplanen til side som ugyldig jf. myndighetsmisbrukslæren.<sup>58</sup>

Der det i lovttekst og forarbeider ikke er gitt klare grenser for kravene til aktivitet, kan mottakeren føle seg pålagt noe i strid med egne ønsker for å få tilgang på ytelsen. For at dette ikke skal skje, forutsettes et godt samarbeid mellom mottaker og saksbehandler ved de respektive NAV kontorene, noe som igjen forutsetter godt faglig skjønn og medmenneskelig innsikt. Dersom målsettingen nedfelt i aktivitetsplanen skal oppnås, det vil si at medlemmet kommer i posisjon til selvforsørgelse gjennom arbeid, er en realistisk aktivitetsplan det beste utgangspunkt.

Det defineres ingen rettslig status på aktivitetsplanen i NAV-loven § 14 a, men i følge forarbeidene anses aktivitetsplanen som en slags velferdskontrakt mellom NAV og medlemmet av folketrygden. Videre vektlegges at ”før forvaltningen treffer et vedtak skal det skje en prosess som kan sammenlignes med en kontraktsinngåelse.<sup>59</sup> Vedtaket som forarbeidene refererer til anses å være vedtaket om arbeidsavklaringspenger. Det følger videre av forarbeidene at ”en kontrakt i juridisk forstand og en velferdskontrakt i velferdspolitisk forstand har det til felles at de handler om gjensidig forpliktende relasjoner mellom to parter”.<sup>60</sup>

Spørsmålet blir i denne sammenheng om aktivitetsplanen er å anse som en avtale eller som et vedtak. Eller begge deler.

Dersom aktivitetsplanen er å anse som en avtale, anvendes de avtalerettslige prinsipper. Det dreier seg for eksempel om prinsippene om avtalefrihet ved avtaleinngåelse, ytelse mot

---

<sup>58</sup> Eckhoff (Forvaltningsrett 2003) s. 368 og 369

<sup>59</sup> St. meld. nr. 9 (2006-2007) s. 178

<sup>60</sup> St. meld. nr. 9 (2006-2007) s. 178

ytelse og likeså muligheter til endring av avtale oppstilt i lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (også kalt avtaleloven eller avtl.) § 36.

Dersom avtalen virker urimelig, kan den i alminnelige avtaleforhold enten endres, settes helt til side eller delvis til side, jf. avtl. § 36. Dette vil i forhold til aktivitetsplanen være av avgjørende betydning for medlemmet av folketrygden, dersom det skulle dreie seg om vanskelige eller inngripende krav til medlemmet og med stans av ytelse som konsekvens.

Begge parter er forpliktet gjennom aktivitetsplanen og dette vil være tilfellet i hele ytelsesperioden. Medlemmet forpliktes til å overholde aktivitetsplanen og NAV vil være forpliktet til regelmessig oppfølging. Dette bærer preg av det alminnelige avtalerettslige prinsippet om ytelse mot ytelse. Aktivitetsplanen har også et dynamisk preg, slik også en avtale har, særlig med tanke på at aktivitetsplanen i mange av tilfellene blir utsatt for justeringer underveis.

Dette må sies å trekke i retning av at aktivitetsplanen kan betraktes som en avtale.

For å kunne definere aktivitetsplanen som et vedtak, må de syv vilkårene i fvl. § 2 bokstav a jf. bokstav b være oppfylt, tidligere også nevnt under punkt. 3.2.2. En gjennomgang av disse mener jeg trekker i retning av at aktivitetsplanen må anses for å være et vedtak i forvaltningslovens forstand.

#### 4.6 Stønadsperioden for AAP

Arbeidsavklaringspenger gis etter ftrl. § 11-13 til dem som fyller vilkårene i § 11-5 og § 11-6, forutsatt at aktivitetskravet og meldeplikten i henholdsvis §§ 11-7 til 11-9 er oppfylt. I følge § 11-13 andre ledd og § 11-14 kan ytelsen også tildeles i visse venteperioder;

- i ventetid under utarbeidelse av aktivitetsplan
- i ventetid før aktiv behandling kan starte
- i ventetid før arbeidsrettede tiltak kan starte
- i ventetid mens søknad om uførepensjon vurderes
- i ventetid mens medlemmet søker arbeid

Det skal imidlertid nevnes at ventetiden på at uførepensjonen vurderes har en maksperiode på fire måneder, likeså har ventetiden på at medlemmet søker arbeid en makstid på tre måneder.

Stønadsperioden for arbeidsavklaringspenger er totalt sett redusert i forhold til den sammenlagte maksimumstiden på rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Tidligere var stønadsperiodene som hovedregel ett år hva rehabiliteringspenger angikk, opptil tre år for attføringspengene og fra ett til fire år for tidsbegrenset uførestønad. Utover hovedreglene var det mulig å forlenge ytterligere, i alle tre tilfeller.

Arbeidsavklaringspengene derimot skal ikke ytes utover fire år, jf. ftrl. § 11-10 første ledd første punktum. Denne maksimumstiden er å anse som den ytre rammen, mens en indre ramme er at ytelsen gis ”så lenge den er påkrevd”. Dette for at stønadsmottaker skal få gjennomført fastsatt aktivitet jf. ftrl. § 11-8 med sikte på å komme i arbeid.

Hva som anses som påkrevd, blir gjenstand for en individuell vurdering. Utgangspunktet er å innvilge AAP for ett år av gangen,<sup>61</sup> og det vil være nødvendig med en årlig revurdering av om ytelsen anses påkrevd for gjennomføring av aktivitet.

Folketrygdloven § 11-10 første ledd siste punktum gir imidlertid rom for at stønadsperioden i særlige tilfeller kan forlenges. Forarbeidene gir indikasjon på at det i særlige tilfeller er mulig med en begrenset forlengelse utover maksimumsperioden på fire år.<sup>62</sup> Det blir også angitt i forarbeidene to eksempler på når denne forlengelsen kan gis og det er enten til mottakere som først etter lang og omfattende medisinsk behandling kan starte i arbeidsrettede tiltak, eller til mottakere som fremdeles har ”en svært uavklart helsetilstand”. Problemstillingen rundt hva ”en svært uavklart helsetilstand” vil innebære,

---

<sup>61</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 26

<sup>62</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 26

blir NAVs oppgave å ta stilling til, i en vurdering av om en forlengelse av ytelsen er å anse som påkrevd.

I forarbeidene problematiseres nettopp dette. En forlengelse kan medføre at mottaker av AAP mottar stønad lenger enn nødvendig. Samtidig som en for kort stønadsperiode vil kunne resultere i press på mottaker til å returnere arbeidet, over i neste kategori uførepensjon eller økonomisk sosialhjelp.<sup>63</sup> Det pekes i forarbeidene på unødvendige ulemper både ved en for lang og en for kort stønadsperiode. Hvilke ulemper som anses å være størst, er vanskelig å ta stilling til.

Spesielt spennende blir det å se hvordan maksgrensen for AAP vil bli håndtert, dersom medlemmet ikke gjenvinner sin arbeids- og inntektsevne i løpet av de fire årene. Særlig med tanke på NAV sine retningslinjer om uførepensjon, der det opereres med et varighetskrav på minimum 7 år. Sett i sammenheng med ett av hovedformålene med arbeidsavklaringspenger, som var å få kontroll på det stigende antall uførepensjonister og å få folk ut i arbeid, må en midlertidig forlengelse av AAP kunne anses som en god løsning.

#### 4.7 Oppfølging ved AAP

I følge folketrykkløven § 11-11 skal de som mottar arbeidsavklaringspenger, få jevnlig oppfølging av NAV. Tanken er at det skal avtales individuelle oppfølgingstidspunkt der NAV sammen med medlemmet vurderer om vilkårene for rett på AAP fremdeles anses som oppfylt. Slike vurderingstidspunkt hadde man tidligere også i forbindelse med overgangen fra rehabiliteringspenger til attføringspenger, og ved overgangen fra attføringspenger till tidsbegrenset uførestønad. Departementet har tatt sikte på at arbeidsavklaringspengene som hovedregel bare skal gis ett år om gangen.<sup>64</sup> Derfor er det

---

<sup>63</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 26

<sup>64</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 27

også viktig at oppfølgingssamtalene blir holdt, slik at vilkårene til en hver tid anses som oppfylt og at medlemmet oppnår progresjon i forhold til det å komme ut i arbeid.

#### 4.8 Hvem behandler sakene om arbeidsavklaringspenger

Krav fremsatt om arbeidsavklaringspenger behandles av NAV, på lik linje som de fleste andre krav om folketrygdytelser. Vedtakene kan klages inn for NAV Klageinstans, og deretter bringes de inn for Trygderetten jf. ftrl. § 21-12 første, andre og femte ledd.

Medlemmer som oppfyller vilkårene har et rettskrav på arbeidsavklaringspenger, fastsatt med hjemmel i folketrygdloven. De har imidlertid ikke et rettskrav på tiltak som er omtalt i aktivitetsplanen med hjemmel i NAV-loven § 14 a.

Det ble i forbindelse med høringsrunden fremhevet i Arbeids- og velferdsdirektoratet at dette kan medføre vesentlig svakere rettigheter for medlemmene av folketrygden. Likevel ble dette ikke vektlagt under utarbeidelsen av bestemmelsene. Kjørstad uttaler i Innføring i trygderett på side 127, at det etter hans forståelse er uavklart hvor langt medlemmenes klageadgang vil kunne gå.<sup>65</sup>

Ettersom brudd på aktivitetsplanen kan få konsekvenser for medlemmet i form av stans av ytelse, må deler av planen om gjennomføring av konkrete tiltak, kunne påklages til NAV Klageinstans. Etter det Kjørstad kan se, står vi her ovenfor vedtak som er bestemmende for rettigheter og plikter for bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b. At vedtakene pakkes inn i en såkalt aktivitetsplan, endrer ikke disse forholdene. Det kan antydes å være en svakhet at dette ikke er problematisert i forarbeidene.

Sosial- og helsedirektoratet stilte seg like så kritiske i høringsrunden til at Trygderetten unndras prøvelse av hvilke tiltak som anses som nødvendige og hensiktsmessige, samtidig som de poengterte at dette kan føre til en svekkelse av rettsikkerheten. Heller ikke dette er

---

<sup>65</sup> Kjørstad (Innføring i trygderett 2009) s. 127



det tatt hensyn til ved utarbeidelsen av reglene. Departementet har imidlertid varslet en gjennomgang av Trygderettens kompetanse i Ot. prp. nr. 4 for 2008-2009 på side 55.<sup>66</sup>

## **5 Forvaltning og domstolskontroll**

### **5.1 Innledning**

I det følgende vil jeg drøfte adgangen til forvaltningsklage, ankebehandling og domstolskontroll av de vedtak som fattes i forbindelse med arbeidsavklaringspengene. Klageorganets kompetanse og prøvelsesadgang til hvert av vedtakene behandles separat under egne punkt.

### **5.2 NAV Klageinstans**

#### **5.2.1 innledning**

NAV Klageinstans er tildelt kompetansen til å behandle klagesakene hos NAV. NAV klageinstans som et forvaltningsorgan har kompetanse til å prøve ”alle sider av saken” jf. forvaltningsloven (også kalt fvl.) § 34 annet ledd. Hva som ligger i det å prøve ”alle sider av saken” betyr i et forvaltningsorgan å prøve jussen opp mot faktum og dertil også saksbehandlingen. Det å prøve jussen vil innebære å overprøve NAVs lovtolkning og rettsanvendelse, likeså rettsanvendelsesskjønnet.

---

<sup>66</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

Etter at NAV Klageinstans har prøvd et påklaget vedtak om arbeidsavklaringspenger, kan de avvise klagen, opprettholde eller omgjøre vedtaket, de kan også sette vedtaket til side og be underinstansen om en ny vedtaksbehandling jf. fvl. § 43.

## 5.2.2 Arbeidsevnevurderingen

Det følger av NAV-loven § 14 a annet ledd at ”vedtak etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer”.

NAV-loven § 14 a første ledd omhandler blant annet adgangen til å foreta en arbeidsevnevurdering. På bakgrunn av at NAV-loven § 14 a annet ledd åpner for at vedtak kan påklages, forutsetter loven at også utfallet av arbeidsevnevurderingen kan påklages til NAV Klageinstans.

Forarbeidene peker imidlertid på at det i praksis antakelig vil være vedtaket etter folketrygdloven medlemmene vil velge å påklage, ettersom det vedtaket eventuelt vil utløse en rett på ytelse.<sup>67</sup>

På den annen side kan arbeidsevnevurderingene med rette bli gjenstand for klager, på bakgrunn av at arbeidsevnevurderingene legges til grunn for aktivitetsplanen. Mottakere som får vurdert bistandsbehovet sitt med utarbeidelse av en aktivitetsplan, men som er uenige i hva som skal være målet eller ønsker endringer i forhold til veien mot målet, vil åpenbart ha et behov for å klage over de vurderingene som er lagt til grunn.

---

<sup>67</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

### 5.2.3 Arbeidsavklaringspenger

Vedtak om arbeidsavklaringspenger fattes med hjemmel i folketrygdloven og kan med det påklages til NAV Klageinstans jf. ftrl. § 21-12 første ledd, første punktum. Etter at denne klageadgangen er benyttet, kan vedtak i klageorganet påankes til Trygderetten, da det gjelder ”rettigheter og plikter” etter lov om folketrygd, se trygderettsloven § 1.

Dette er sammenfallende med klageadgangen slik den var for rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

### 5.2.4 Aktivitetsplanen

Det finnes i NAV-loven ingen hjemmel for klageadgang på aktivitetsplanen. Det følger imidlertid av forarbeidene at medlemmet kan klage på at det ikke er utarbeidet en aktivitetsplan, men at innholdet i planen ikke kan påklages.<sup>68</sup> NAV Klageinstans kan dermed ikke overprøve innholdet i en aktivitetsplan.

En mulighet til å kunne klage på innholdet av aktivitetsplanen må kunne anses å være av stor betydning for medlemmet av folketrygden. Særlig i tilfeller der krav til aktivitet ikke samsvarer med helsesituasjonen. Et eksempel kan være at kravet er å anse som så inngripende og vanskelig for medlemmet å følge opp, at det resulterer i stans i ytelsen. Ettersom aktivitetsplanen er avgjørende for de juridiske rettigheter og plikter for AAP mottaker, vil det være naturlig å kunne påklage aktivitetsplanen også. Manglende klageadgang på aktivitetsplanen og dennes innhold, må antas å svekke rettssikkerheten til medlemmet i folketrygden.

---

<sup>68</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 56

Det kan imidlertid finnes andre muligheter til å klage på aktivitetsplanen. Dette nevnes kort og vil ikke drøftes ytterligere. Klageadgang vil være en mulighet i tilfeller der aktivitetsplanen kan påvises å være en juridisk avtale eller et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, se drøftelsen i punkt 4.5.3.

## 5.3 Trygderetten

### 5.3.1 innledning

Trygderetten er underlagt lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten (også kalt trl.), og er et forvaltningsorgan med et sterkt domstolspreg.<sup>69</sup>

Trygderetten er tildelt kompetanse til å prøve alle sider av et vedtak, de kan avvise en anke, opprettholde eller omgjøre et vedtak, de kan også sette vedtaket til side og be NAV om en ny behandling jf. trl. § 21.

### 5.3.2 Arbeidsevnevurderingen

Trygderetten har ikke mulighet til å overprøve en anke over arbeidsevnevurderingen i følge NAV-loven § 14 a, da loven ikke omfattes av Trygderettens kompetanse jf. trl. § 1.

I følge forarbeidene foreligger det to løp for å påklage vedtakene, det dreier seg her om vedtak etter folketrygdloven og vedtak etter NAV-loven.<sup>70</sup> Vedtak om selve ytelsen kan

---

<sup>69</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 50

<sup>70</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

prøves av NAV Klageinstans, samt av Trygderetten, derimot vedtak som følger av NAV-loven kan ikke ankes inn for Trygderetten.

Trygderetten har med andre ord ikke kompetanse til å behandle en anke over arbeidsevnevurderinger.

Ettersom arbeidsevnevurderingen utdyper vilkårene for AAP og legger utgangspunktet for vilkårsvurdering til grunn, se punkt 3.2.1, vil man måtte anta at den manglende overprøvingen hos Trygderetten kan føre til svekket rettsikkerhet. Trygderetten vil imidlertid kunne prøve om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, jf. ftrl. § 11-5, jf. ankesak nummer 10/02159.

### 5.3.3 Arbeidsavklaringspenger

Trygderetten kan overprøve et vedtak i klagesak om arbeidsavklaringspenger jf. trl. § 1 nr 1 bokstav a, slik de også hadde kompetanse til når det gjaldt de tre tidligere ytelsene.

Trygderetten kan dermed prøve innholdet i vedtak om arbeidsavklaringspenger. Dette ble også gjort i ankesak nummer 10/02159, der det blant annet ble uttalt ”Arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad og nedsettelsen skal skyldes sykdom, skade eller lyte. At arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad innebærer at det ikke opereres med en fastsatt prosentandel for nedsettelsen, men nedsettelsen skal likevel ikke være bagatellmessig”. Se dommen i sin helhet som vedlegg nummer 1.

Andre eksempler på vedtak Trygderetten kan prøve er størrelsen på ytelsen jf. ftrl. § 11-16 og om medlemmet i folketrygden kan anses å ha ”den ønskede fremdriften” jf. ftrl. § 11-11 annet ledd siste punktum. Hva begrepene innebærer er imidlertid vanskelig å overprøve, men ettersom Trygderetten har kompetanse til å overprøve rettsanvendelsen, er det med på å styrke rettsikkerheten til medlemmet av folketrygden.

### 5.3.4 Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen omfattes av NAV-loven og kan ikke prøves av Trygderetten jf. trl. § 1 og uttalelsene i forarbeidene.<sup>71</sup>

Trygderettens kompetanse omfatter folketrygdloven jf. trl. § 1 nr 1 bokstav a, og ga Trygderetten mulighet til å prøve alle sider av vedtak om de tre tidligere ytelsene. Ettersom aktivitetsplanen hjemles i NAV-loven § 14 a, utelukkes den fra Trygderettens kompetanse og medlemmets rettssikkerhet må antas å være betydelig svekket i forhold til tidligere rett.

Trygderetten har imidlertid mulighet til å prøve om kravet til aktivitet anses som oppfylt jf. ftrl. § 11-8. I gitte tilfeller der medlemmet for eksempel ikke klarer å gjennomføre en aktivitet og AAP stanses, åpnes det for at Trygderetten kan prøve aktivitet opp mot de helsemessige begrensninger, og ta stilling til om aktivitetsplanen anses hensiktsmessig for medlemmet.

## 5.4 De alminnelige domstolene

### 5.4.1 Innledning

I det følgende drøftes hva de alminnelige domstoler har kompetanse til å overprøve, når det gjelder de ulike beslutninger vedrørende arbeidsavklaringspengene.

---

<sup>71</sup> Ot. prp. nr 4 (2008-2009) s. 55 og 56

#### 5.4.2 Arbeidsevnevurderingen

Tingretten er som hovedregel første instans ved behandlingen av klage hos de alminnelige domstoler, og medlemmet må reise søksmål mot staten. Arbeidsevnevurderingen omfattes ikke av Trygderettens kompetanse og medlemmet kan derfor bringe saken direkte inn for Tingretten etter at klagen er behandlet i NAV Klageinstans, jf. fvl. § 27 bokstav b, jf. tvisteloven (også kalt tvl.) § 4-1 annet ledd.

#### 5.4.3 Arbeidsavklaringspenger

Vedtak om arbeidsavklaringspenger faller inn under kompetansen til Trygderetten, en kjennelse fra Trygderetten kan imidlertid bringes direkte inn for lagmannsrettene. I følge trl. § 23 kan domstolene prøve "lovligheten" av Trygderettens kjennelser.

Vilkårene for rett på AAP er lovhjemlet, men noen vilkår bygger på rettsanvendelses-skjønn. Rettsanvendelsesskjønn er omtalt i Høyesteretts dom fra 2001 side 1001 og man stiller spørsmål ved om de alminnelige domstolene overhode vil prøve rettsanvendelses-skjønnet i et vedtak om arbeidsavklaringspenger, da denne kompetansen er tillagt forvaltningen.<sup>72</sup>

Rettsanvendelsesskjønnet for AAP finnes blant annet i vurderingen om det foreligger nedsatt arbeidsevne jf. ftrl. § 11-5 og hva som anses for være en "rimelig grunn" for mislighold av meldeplikten. Dersom ytelsen stanses på grunnlag av at det ikke anses å foreligge en "rimelig grunn", kan altså medlemmet i folketrygden klage vedtaket inn for Trygderetten. Trygderetten vil da prøve grunnlaget for stans, derimot ville man tro at de

---

<sup>72</sup> Rt. 2001 s. 1001

alminnelige domstoler vil være tilbakeholdne med å prøve forvaltningens rettsanvendelsesskjønn. LH-2003-787 viser imidlertid noe annet, der forståelsen av begrepet ”uten rimelig grunn” ble prøvd av Hålogaland Lagmannsrett, problemstillingen var hvorvidt retten til dagpenger kunne anses som bortfalt som følge av manglende melding etter ftrl. § 4-8 tredje ledd. Se dommen i sin helhet som vedlegg nummer 2. I tilfeller der forvaltningen for eksempel har tatt en vilkårlig vurdering og resultatet virker urimelig, kan domstolene i følge myndighetsmisbrukslæren sette et vedtak til side.

#### 5.4.4 Aktivitetsplanen

Når det gjelder aktivitetsplanen, kan den påklages til NAV Klageinstans. Tingretten er imidlertid første rettsinstans dersom det reises søksmål mot staten på områder der Trygderetten ikke har kompetanse. Lik som arbeidsevnevurderingen omfattes ikke aktivitetsplanen av Trygderettens kompetanse og vil følge tvl. § 4-1 annet ledd, dersom det reises søksmål mot staten ved direktoratet.

## 6 Arbeidsavklaringspenger i et rettssosiologisk perspektiv

### 6.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg se nærmere på arbeidsavklaringspengene og retten ut fra et rettssosiologisk perspektiv. Jeg vil prøve å sette AAP ordningen og de lover og regler som regulerer denne inn i en større sosial kontekst. Jeg kommer til å følge strukturen som Thomas Mathiesen gjør rede for i boken ”Retten i samfunnet” som et rammeverk, fordi den viser på en enkel og god måte at retten er i, og en del av samfunnet.



Mathiesen mener at det finnes tre ulike perspektiv man kan innta, når man skal forstå eller analysere retten i samfunnet.

I det første perspektivet inntar man retten som ståsted. Der betraktes samfunnet fra rettens perspektiv, og det stilles spørsmål som ”i hvilken utstrekning, og i tilfelle hvordan, virker rettslige regler, avgjørelser og institusjoner inn på andre samfunnsforhold?”.<sup>73</sup>

Innenfor dette perspektivet vil man kunne stille spørsmål om forbindelsen mellom intensjonen for lovene på den ene siden og virkningen av loven på den andre siden. Man skiller mellom tilsiktede og utilsiktede virkninger av en lov, og man spør hvorfor man har lover som ikke oppfyller sine intensjoner. De utilsiktede virkninger av loven kan forklares ut fra en forståelse av at disse lovene har en systembevarende funksjon og man kaller den gjerne lovenes latente funksjoner, disse er med på å styrke eller befeste den sosiale kontrollen.

I det andre perspektivet inntar man samfunnet som ståsted. Der betraktes retten fra samfunnets perspektiv, og det stilles spørsmål som ”i hvilken utstrekning, og i tilfelle hvordan, påvirker samfunnsforholdene for øvrig utviklingen av rettsregler, rettsavgjørelser og rettsinstitusjoner?”.<sup>74</sup>

Jeg avstår fra å redegjøre inngående for dette, da jeg har gjennomgått dette tidligere i oppgaven, se blant annet kapittel 2 om historikk og bakgrunn. Jeg nevner kun på dette punkt myndighetenes målsetting om å utvikle en enhetlig arbeids- og velferdspolitik, som resulterte i en av de største organisatoriske reformer i norsk offentlig forvaltning, nemlig NAV-reformen. Det ble fremmet forslag til tiltak og virkemidler, for å styrke inkluderingen i arbeidslivet og dette illustrerer hvordan retten er en del av samfunnet og hvordan endringene i samfunnet setter prosesser i gang som endrer reglene.

---

<sup>73</sup> Mathiesen (Retten i samfunnet 2005) s. 37

<sup>74</sup> Mathiesen (Retten i samfunnet 2005) s. 37

Det tredje perspektivet betraktes snarere fra begge vinkler, og spør ”i hvilken utstrekning eksisterer det vekselvirkninger mellom rettslige regler, avgjørelser, institusjoner og samfunnet for øvrig?”<sup>75</sup> Her ser man verken perspektivet fra retten og ut i samfunnet eller fra samfunnsforholdene og inn i retten, man ser snarere retten som en del av samfunnet og forstår at retten påvirker samfunnet, samtidig som samfunnet påvirker retten. Dette skjer i en kontinuerlig vekselvirkning.

Også her avstår jeg fra en inngående redegjørelse, men illustrerer kort ordningen med uførepensjonen, som i 2004 ble splittet i to ordninger, den ene var ordningen om varig uførepensjon og den andre om tidsbegrenset uførestønad. Grunnideen var at uførepensjonen ikke skulle gis dersom muligheten bestod i å få den uføre tilbake i arbeid. For å avdempe økningen av uførepensjonister, ble alternativet tidsbegrenset uførestønad. Da man ikke så virkningene av den nye stønaden så raskt som forventet, endret man stønadsforholdet igjen, dette ved sammenslåingen til arbeidsavklaringspengene. Her kommer vekselvirkningene tydelig frem, i form av at retten påvirker samfunnet og samfunnet påvirker retten, i vekselvirkning.

Innenfor den funksjonalistiske forståelsen av retten i samfunnet er det spesielt ut fra det første perspektivet, der man har retten som ståsted og ser ut i samfunnet, at de empiriske studier av lovens virkning fremkommer. Her ser man hvorvidt intensjonen for en lov anses oppfylt. Det er ofte dette perspektivet som utsettes for undersøkelser og kan ha den enkle forklaring at dette perspektivet er det enkleste å undersøke.

## 6.2 Oversikt

Målsettingen med denne rettssosiologiske drøftelsen, er å finne ut av om implementeringen av arbeidsavklaringspengene fungerer etter sin intensjon.

---

<sup>75</sup> Mathiesen (Retten i samfunnet 2005) s. 37

For å kunne besvare hovedproblemstillingen, analyserer jeg ulike underproblemstillinger og mener at det teoretiske rammeverket man beveger seg innenfor vil være med på å forme svaret.

For å finne ut om rettens tilsiktede virkninger oppfylles har jeg foretatt en kvalitativ undersøkelse, der jeg har intervjuet ti AAP mottakere og 5 saksbehandlere i NAV. Videre har jeg også intervjuet ansatte ved NAV Klageinstans i Oslo og Akershus og et knippe advokater innen trygderettens område. På den måten kan også deres erfaring i forhold til det nye lovområdet gi en indikasjon på om det fungerer i forhold til målsettingen.

Jeg har i denne anledning utviklet standardiserte spørreskjemaer, ett til brukere av NAV og ett til saksbehandlerne i NAV. Se vedlegg nummer 3 og 4. Den resterende informasjonen har jeg tilegnet meg gjennom intervjuer. Kildene i NAV har jeg kommet frem til gjennom bekjente og venner. Bakgrunnen for den noe vilkårlige utvelgelsen er at jeg selv jobber som saksbehandler i NAV og anså det som uetisk å undersøke min egen portefølje av brukere. Tre av saksbehandlerne er imidlertid kollegaer og de to andre er blitt kjent med prosjektet gjennom felles venner og har ytret ønsket om å delta.

Utvalget av kandidater for undersøkelsen kan altså ikke anses som representativt, da det er et vilkårlig utvalg, hovedsakelig fra østlandet.

Spørreskjemaene ble utdelt og intervjuene foretatt for å avdekke spørsmål rundt kunnskapen om den nye stønadsordningen AAP og hvilke virkninger denne kan sies å ha i samfunnet. Dette er to problemstillinger som har en naturlig sammenheng med hverandre, da kunnskap til arbeidsavklaringspenger er nødvendig for mottakerne, men ingen tilstrekkelig forutsetning for at ordningen skal kunne ha den tilsiktede virkning blant stønadsmottakerne.

Saksbehandlere i NAV har først og fremst en praktisk innstilling til lover og regler, problemstillingen blir om de har tilstrekkelig kunnskap til anvendelse av dem. Medlemmet av folketrygden har en mer distansert tilnærming, noe som kan støttes gjennom en

idealistisk innstilling. Her blir problemstillingen om de er godt nok opplyst og kjenner sine rettigheter. Nav Klageinstans og advokater involveres gjerne først dersom medlemmet for eksempel anser at lovanvendelsen ikke fungerer, eller dersom medlemmet føler at det ikke er blitt riktig opplyst.

På bakgrunn av at arbeidsavklaringspengene først ble implementert 1. mars 2010 og i den sammenheng bare har fungert i ett år og knappe to måneder, ser jeg alvorlige begrensninger i det å kunne måle virkningene. Jeg forbeholder meg hovedsaklig å drøfte ”rettens innvirkning på samfunnet” inngående, da jeg mener det er det viktigste perspektivet i forhold til oppgavens omfang. Det understrekes dermed at drøftelsen ikke kan føre til noe endelig og konkluderende resultat. Derimot kan drøftelsen anses som en pust i bakken for å betrakte dagens situasjon og hvorvidt vi kan anses å være på rett vei i forhold til målsettingen.

### 6.3 Rettens innvirkning på samfunnet – man ser fra retten og ut i samfunnet

Lovgiver har en intensjon om å påvirke et bestemt samfunnsforhold ved å lage lover, og en økt rettsliggjøring av samfunnet kan være et resultat av en stadig økt tro på lovenes virkning og som en del av gjennomføringen av en bestemt politikk.

Innenfor en funksjonalistisk forståelse av retten der man står i retten og ser ut i samfunnet, vil man kunne skille mellom lovens tilsiktede virkninger og lovens utilsiktede virkninger.

#### 6.3.1 Arbeidsavklaringspengenes tilsiktede virkninger

Hovedfokus i hele denne oppgaven har vært målet om de tilsiktede virkninger, og man kan spørre seg om rettens tilsiktede virkninger kan oppfylles. Mathiesen mener at dette kommer

an på i hvilket sosialt landskap man befinner seg og om landskapet er med på å forhindre de tilsiktede virkninger eller om det støtter og passer lovens formål.<sup>76</sup>

Formålet med NAV-reformen og endringen til arbeidsavklaringspenger er å oppnå en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, som er tilpasset stønadsmottakerne og å få flere ut i arbeid og færre på stønad.

På bakgrunn av arbeidsavklaringspengenes spesielle hovedformål, som er å sikre inntekt ved sykdom, kan det synes å være i konflikt med den tilsiktede virkningen om å få flere i arbeid og færre på stønad.

Det heter seg at samfunnet tar ansvar for den enkeltes sykdom og uførhet, i tilfeller der det er vanskelig å bære for vedkommende selv. Ettersom det per 1. mars 2011 ble registrert 175 400 mennesker som mottar arbeidsavklaringspenger, vil man formode at det sosiale landskapet støtter og passer lovens spesielle hovedformål. Det som muligens kan være med på å forhindre lovens tilsiktede virkning, er at medlemmene i folketrygden får problemer med å returnere arbeidslivet igjen og blir for lenge på stønad. Målsettingen om å få flere ut i arbeid og færre på stønad, kan altså se ut til å være et reguleringstiltak og kan muligens ses i sammenheng med det sosiale landskapet lovgivningen har fungert i de siste årene, spesielt sett i sammenheng med hovedtanken bak lovendringen, som var å kun yte uføretrygd til de medlemmene som ikke kunne returnere arbeidslivet og hjelpe de resterende tilbake. Det kan altså se ut til at lovens formål med å inntektssikre ved sykdom og uførhet, har hatt en mer tilsiktet virkning enn antatt, noe som kan minne om en utilsiktet virkning. Utilsiktede virkninger behandles under punkt 6.3.2.

Om arbeidsavklaringspengene oppfyller sin intensjon med å få flere ut i arbeid og færre på stønad, kan man naturligvis stille spørsmål om. Det vil være vanskelig å måle hvor mange som virkelig har behov for arbeidsavklaringspenger og om stønaden ytes noen uten at det

---

<sup>76</sup> Mathiesen (Retten i samfunnet 2005) s. 75

foreligger et genuint behov. Like vanskelig vil det være å måle tidspunktet stønadsmottaker kan returnere arbeidslivet igjen og når det er behov for ytterligere tiltak og bistand.

Det ble i mars 2011 registrert at fire av ti personer med nedsatt arbeidsevne ikke ønsker å komme i jobb.<sup>77</sup> Et slikt sosialt landskap kan anses å være bakgrunnen for målsettingen om å få flere i arbeid og færre på stønad.

For å oppnå en helhetlig og effektiv fremgangsmåte for å få flere ut i arbeid og færre på stønad ble det innført en ny vurdering av bistanndsbehovet til medlemmet i folketrygden. Dersom det konkluderes med et bistanndsbehov, skal medlemmet få utarbeidet en arbeidsevnevurdering, der ressurser og hindringer i forhold til det å komme i arbeid blir kartlagt. Arbeidsevnevurderingen skal indikere om arbeidsevnen kan anses å være nedsatt og antyde retningen på hvilke tiltak som kan effektivisere veien tilbake til arbeid. Avtalte tiltak nedfelles i en aktivitetsplan og fungerer som et verktøy som på en målrettet måte skal hjelpe stønadsmottaker ut i arbeid.

Om rettens tilsiktede virkning styrkes gjennom en vurdering av bistanndsbehovet, arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen, vil også være avhengig av hvilket sosialt landskap man befinner seg i og om det er med på å forhindre de tilsiktede virkninger eller om det støtter og passer lovens formål.

Det synes som en fornuftig tanke å vurdere bistanndsbehovet til medlemmet av folketrygden, da det kan bidra til å selektene ut de som ikke anses å ha et reelt behov for bistand fra NAV. De som på den annen side anses å ha et behov, får så sine ressurser og hindringer vurdert og omsatt i en aktivitetsplan. Forutsatt at vurderingene blir tatt på bakgrunn av kyndig ekspertise, prinsippet om likebehandling og at saksbehandlingen ikke fremstår som vilkårlig, vil både arbeidsevnevurderingen og aktivitetsplanen med stor sannsynlighet kunne fungere etter sin tilsiktede virkning.

---

<sup>77</sup> Uttalelse fra analysedirektør Erik Oftedal i NAV på NAVs nettsider

I følge statistikken på NAVs nettsider var det 301 100 personer som mottok uførepensjon fra NAV ved utgangen av 2010, det er 4 800 flere enn på samme tid året før. Og i desember 2009 mottok 55 500 personer attføringspenger, 55 033 personer mottok rehabiliteringspenger, 346 239 personer mottok uføreytelser og av dem mottok 49 885 personer tidsbegrenset uførestønad. Per mars 2011 ble det imidlertid registrert 174 500 AAP mottakere.

Ettersom det er lagt enorme ressurser i målsettingen og vi kun ser tilbake på ett års fartstid, kan man håpe på at den tilsiktede virkningen er innen rekkevidde og at resultatet blir flere i arbeid og færre på trygd.

I det neste avsnittet vil jeg drøfte retten i samfunnet og de utilsiktede virkninger, og jeg vil peke på de uerkjente virkningene AAP anses å ha i samfunnet. Jeg tar utgangspunkt i ”idealet” og peker på ”realiteten”. Idealet tilsier at de uttalt tilsiktede virkninger skal oppnås, mens realiteten ofte er at slike virkninger ikke fremmes, eller bare i begrenset grad, og at tiltak har andre virkninger enn de som var planlagt og ventet.<sup>78</sup>

### 6.3.2 Arbeidsavklaringspengenes utilsiktede virkninger

Bakgrunnen for utvalget av de utilsiktede virkningene bygger på intervjuer og spørreskjemaer. Med utgangspunkt i undersøkelsen, gjenkjenner jeg den røde tråden gjennom hele oppgaven. Jeg drøfter derfor i det følgende noen utilsiktede virkninger ved arbeidsevnevurderingen, arbeidsavklaringspengene og aktivitetsplanen.

Av ti AAP mottakere oppdager jeg kun en person som oppgir og ha mottatt en arbeidsevnevurdering. Se vedlegg 5, et eksempel på en arbeidsevnevurdering. De andre

---

<sup>78</sup> Mathiesen (Retten i samfunnet 2005) s. 98

besvarer spørsmålet i spørreskjemaet med at de heldigvis har sluppet å gjennomgå en slik vurdering og at den anses som overflødig. Noen svarer også at denne skal utarbeides i forhold til tiltak og utdanning. Andre igjen svarer kort og godt at de ikke vet hva en arbeidsevnevurdering er.

Dette trekker etter min forståelse i retning av at medlemmene i folketrygden som etter NAV-loven får påvist et bistandsbehov, ikke som gjennomgående regel mottar en arbeidsevnevurdering.

Tilbakemeldingen fra saksbehandlere i NAV bærer likeså preg av en inkonsekvent praksis. Noen gir uttrykk for at arbeidsevnevurderingen er et internt dokument, som har funksjon av å være et verktøy for saksbehandlerne. Det hevdes til og med at arbeidsevnevurderingen er unntatt innsynsretten fra AAP mottaker og skremmende nok verifiseres denne praksisen hos NAV Klageinstans, der jeg blir fortalt at dette er blitt påberopt ved flere anledninger, fra forskjellige NAV kontor. Intern praksis ved NAV kontorene kan altså se ut til å være varierende. Gjengs oppfatning virker imidlertid til å åpne for innsyn, der dokumentet ikke sendes ut til mottaker. En varierende praksis bekreftes også av advokater på området, som forteller at de svært sjelden har mottatt en arbeidsevnevurdering i forhold til en klagesak. Dette stiller de seg undrende til, ettersom arbeidsevnevurderingen må anses å kunne påklages.

Med utgangspunkt i det ideale, nemlig at arbeidsevnevurderingene sendes skriftlig ut til medlemmene av folketrygden, slik det også er tilsiktet, ser man i realiteten, at svært få stønadsmottakere mottar en arbeidsevnevurdering.

Bakgrunnen for dette kan muligens bunne i manglende juridisk kompetanse. Det kan settes spørsmålstegn ved om lover og regler er å anse som klare og forståelige, samtidig som man må spørre om det kan illustrere et behov for instruksjer og retningslinjer. Like fullt vil jeg anta at vi her snakker om utilsiktede virkninger.

På spørsmål om den nye NAV-reformen og hva lovendringen kan sies å bringe med seg av fordeler og ulemper, svarer de fleste av mine informanter at presset for å komme ut i



arbeidslivet oppleves forhøyet. Det rapporteres om uttrykkighet i forhold til kapasiteten og kompetansen i NAV, samt en manglende effektivitet på informasjon og oppfølging. Det pekes særlig på en endring fra AAP mottakere konvertert fra rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, dette vedrørende meldekortplikten. De nevnte to tidligere ytelsene hadde ikke krav om å melde inn opplysninger regelmessig og de meldepliktige opplever dette som svært tyngende. To stønadsmottakere rapporterer også om stans i ytelsen på grunn av manglende innsendte meldekort. Ytelsen ble stanset uten varsel. Forklaringen det gis på manglende innsendte meldekort, er manglende informasjon.

Informantene blant de NAV ansatte peker på en økt arbeidsmengde og uklare retningslinjer som ulemper, i sine besvarelser om den nye NAV-reformen og lovendringen. Under fordeler opplyses om et mer oversiktlig regelverk og bedre muligheter for kontroll. Det vektlegges at forventningene om effektivitet fra ledelsen styres mye gjennom rutiner og at det medfører prioriteringer som går på kostnad av stønadsmottakerne og oppfølging.

Med det ideale som utgangspunkt igjen, ville stønadsløpet vært administrativt enklere å behandle, ettersom tre stønadsområder er slått sammen til ett. Realiteten tilsier imidlertid at stønadsområdet er blitt meget større og vanskeligere å håndtere. Riktignok har det blitt oppstilt kontrolltiltak som skal forenkle oversikten på stønadsmottakerne, men å holde kontroll over en så stor gruppe, krever også enorme ressurser. Jeg vil ut fra en logisk forståelse tro, at mangel på informasjon for AAP mottakere kan sette inntektsgrunnlaget deres i fare, og med mangel på faste retningslinjer hos NAV, kan stønadsperioden forlenges. Endelig, vil jeg også formode at sammenslåingen ikke kan anses å ha frigjort like mye ressurser som den nye ordningen kan se ut til å trenge. Problemstillingen synes å være hva grunnlaget er for den manglende konforme administrasjonen og hvordan det kan endres til å være i tråd med de tidligere antagelser.

Jeg må også her ut fra logiske slutninger påpeke å finne utilsiktede virkninger.

Av et utvalg på ti, svarer hele syv personer at de har mottatt en aktivitetsplan. Se vedlegg 6, et eksempel på en aktivitetsplan. Tre av syv svarer imidlertid at denne er utarbeidet uten at

vedkommende har vært inne til samtale hos NAV. Tilsynelatende er aktivitetsplanene dog i overensstemmelse med en målsetting AAP mottaker anser som hensiktsmessig, i hovedsak går disse ut på medisinsk oppfølging og utdanning. Fire AAP mottakere viser til en felles utarbeidelse av aktivitetsplanen med NAV, der deres behov og ønsker er tatt hensyn til i forhold til en retningsangivelse på veien tilbake til arbeidslivet.

De resterende tre som ikke har mottatt noen aktivitetsplan, er hovedsakelig konvertert fra tidligere ytelser. Disse AAP mottakerne rapporterer at de har ventet lenge på en oppfølgingssamtale og at de har kontaktet NAV på eget initiativ. De er imidlertid blitt lovet innkalling til oppfølging i løpet av kort tid.

Tilbakemeldingen fra de NAV ansatte støtter til dels opp under svarene til AAP mottakerne. Her rapporteres om enorm arbeidsmengde og en prioritet på de medlemmer av folketrygden som kan stå i fare for ikke å ha midler til livets opphold. De vurderer med andre ord de konverterte sakene som ivaretatt, rent økonomisk sett. I tilfellene der aktivitetsplanen er utviklet av saksbehandler alene, opplyser de ansatte i NAV at det dreier seg om innlysende saker og at på bakgrunn av tidsnød, blir en avgjørelse tatt i tråd med AAP mottakers medisinske behandling og tiltak mottakeren allerede har startet opp, som for eksempel studier. NAV ansatte opplyser om at det ikke er noen heldig situasjon, men de behandler sakene på denne måten slik at så mange som mulig kan ivaretas. Det rapporteres heldigvis ikke om aktivitetsplaner som strider mot mottakers ønsker og hindringer.

Vi tar på nytt utgangspunkt i det ideale, her vil det være at aktivitetsplanen utvikles i samarbeid mellom mottakeren og NAV. Ser man på realiteten og at dette ikke alltid blir gjort, ser det ikke ut til å skyldes verken mangel på kompetanse eller vilje, snarere kan forklaringen være mangel på kapasitet. Problemstillingen blir altså å definere bakgrunnen for at saksbehandlerne i NAV ikke har kapasitet til den nødvendige oppfølgingen. Det ble i planleggingsfasen til sammenslåingen lagt vekt på de forventede administrative forbedringer og det ble spådd at et mer effektivt stønadsløp ville frigjøre betydelige ressurser til bedre individuell oppfølging. Det kan imidlertid se ut til at NAV har fått flere arbeidsoppgaver tilknyttet arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner og vilkårsvurdering for

øvrige enn før og at det er flere mottakere å følge opp. Samtidig som de ansatte i NAV kjemper med en ny og til dels ukjent praksis, settes krav fra myndighetene om produksjon og dokumenterbare resultat. På bakgrunn av den forventede effektiviteten, settes altså høyere krav til innsats og det kan synes som om de NAV ansatte får oppgaven som lynavledere for politikerne. Jeg tenker at også her ser man antydning til utilsiktede virkninger.

#### 6.4 Fungerer ordningen om arbeidsavklaringspengene etter sin intensjon?

Dersom det tas utgangspunkt i hvordan den tidligere ordningen med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad var, kan det umiddelbart slås fast at kjennskapen til rettssystemet var bedre før. Dette forståelig nok på bakgrunn av at de tre tidligere regelsett var innarbeidet, forklart og praktisert, både av stønadsmottakere, NAV ansatte og advokatene på området. AAP må anses som en for ny ordning til at denne fungerer akkurat som tilsiktet. Problemstillingen blir om den hittil kan anses å fungere etter sin intensjon.

Intensjonen fra departementet var å sikre medlemmer som har falt ut av arbeidslivet, mer helhetlig bistand og oppfølging, der innføringen av arbeidsavklaringspengene er ment som ett av flere virkemidler. Det sentrale skal være å se medlemmenes muligheter fremfor begrensninger. Sluttmålet er imidlertid definert med at stønadsmottaker på sikt skal forsørge seg selv ved eget arbeid.

Ut fra den informasjonen jeg har samlet inn, vil jeg anse at medlemmene i folketrygden må sies å få sin inntekt sikret, forutsatt at vilkårene er oppfylt. Stønadsmottakerne jeg har vært i kontakt med, har fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte og noen av dem er i behandling eller de deltar på yrkesrettede tiltak.

Det er imidlertid en jevn tilbakemelding om at oppfølgingen fra NAV kunne vært bedre, noen av medlemmene som har konvertert fra en av de tidligere ytelsene til AAP, har ennå ikke mottatt noen innkalling til oppfølging. Mange ser ut til å være glemte, de mottar ikke behandling og er heller ikke i et yrkesrettet tiltak.

Det kan ha naturlige årsaker og det må antas å være et omfattende arbeid å fange opp alle som er konvertert fra de tre forskjellige stønadsområdene til ny vilkårsvurdering. Samtidig innvilges og avslås mengder av nye krav om AAP.

Arbeidsavklaringspengene skulle sørge for en forenkling og en effektivisering av inntektssikringen. Den felles administrasjonen av ytelsen skulle dermed forenkle en ellers kompleks og ressurskrevende administrasjon. Tanken var at effektive stønadsforløp skulle øke sannsynligheten for at medlemmer i folketrygden kom raskere tilbake til arbeid. Dels på bakgrunn av en mer aktiv deltakelse fra medlemmene og dels et kortere stønadsforløp.

Det rapporteres fra ansatte i NAV om en større arbeidsbyrde på den enkelte saksbehandler i dag og at tiden ikke strekker til. De konverterte sakene har primært prioritet sies det, men, - sier en saksbehandler i NAV, ”de som roper høyest, får raskest hjelp”, et faktum som svekker intensjonen om å fange opp de medlemmene som allerede er blitt oversett de siste tretten-fjorten månedene.

Det ideale ville være et oversiktlig og omfattende system, tuftet på de positive forventninger til arbeidsavklaringspengene og den forenklede administrasjonen. Jeg ser imidlertid også realiteten som en etter min mening uferdig og noe famlende praksis, der jeg antar behovet for rutiner og mer kapasitet er fremtredende. Imidlertid vil jeg også påpeke arbeidsavklaringspengenes korte levetid, noe som i seg selv kan være med på å begrunne den famlende måten å håndtere det nye lovområde på. For å få et stort ”maskineri” som AAP må anses for å være, ordentlig i gang, trenger man godt innarbeidete rutiner og tiden til å ivareta den. Det er for tidlig til å kunne dømme ordningen og det er for tidlig til å berømme den.

## 7 Arbeidsavklaringspenger i et rettspolitisk perspektiv

### 7.1 Innledning

Fra tiden hvor lovene om attføringshjelp og uføretrygd av 1960 ble innført, skulle tre trygdeytelser kompensere for inntektsbortfall ved arbeidsuførhet på grunn av sykdom. Dette var sykepenger, attføringspenger og uførepensjon. I 1994 kom rehabiliteringspengene, og det ble til sammen fire ytelser. I 2004 kom også tidsbegrenset uførestønad til, og det utgjorde alt i alt fem forskjellige ytelser. Fra og med 1. mars 2010 er vi tilbake til tre trygdeytelser igjen. Dette er sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

### 7.2 På rett vei?

Stortinget var sterk i troen på å stanse den sterke veksten i antallet uførepensjonister da ordningen med attføringspenger i 1994 ble delt til én ordning med rehabiliteringspenger og én ordning med attføringspenger. Forventningene var ikke så helt ulike da ordningen med uførepensjon i 2004 ble splittet opp i to, ordningen om tidsbegrenset uførestønad og ordningen om den såkalte varige uførepensjonen. Med arbeidsavklaringspengene som resultat av sammenslåingen av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad, må man kunne si at situasjonen på nytt er den samme.

Ordningen med tidsbegrenset uførestønad hadde en såpass kort levetid, at det kan stilles spørsmål om man overhode hadde anledning til å vurdere dens virkninger. I den anledning kan det stilles spørsmål rundt å avskaffe en slik ordning før den har fått mulighet til å fungere ordentlig. Arbeidsavklaringspengene anses av Kjønstad for å være en heterogen trygdeytelse uten en klar profil.<sup>79</sup> Og han begrunner det med at mottakere av AAP sjelden

---

<sup>79</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 128

vil ha mange felles kjennetegn, slik som ved andre ytelser, for eksempel sykepenger, dagpenger og foreldrepenger. Arbeidsavklaringspengene kan dermed bli en elastisk og lite håndterbar trygdeytelse – både for lovgiver og for NAV.

Arbeidsavklaringspengene kan anses som et ektefødt barn av ideologien om arbeidslinjen og NAV-reformen. Her legges stor vekt på arbeidsevnevurderinger, plantinking, brukermedvirkning og kontroll fra NAV. Det kan se ut som om rettighets- og rettssikkerhetstenkningen neddempes og man kan stille spørsmål til om dette har vært et klokt valg, eller om det er en reform som ikke har vært tilstrekkelig gjennomtenkt.<sup>80</sup>

## **8 En avsluttende oppsummering**

### **8.1 Om de materielle, prosessuelle og personelle regler**

Folketrygdlovens kapittel 11 synes ikke å være så mye mer enn en sammenslåing av de tre tidligere regelsett om rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad.

Det som anses som nytt i form av materielle regler er meldeplikten oppstilt i ftrl. § 11-7, som nå gjelder for alle AAP mottakere. Kravet til aktivitet i ftrl. § 11-8 vurderes å være nytt, sammenlignet med tidligere ordning om tidsbegrenset uførestønad. Stønadstiden er endret, den er i dag kortere enn de tidligere til sammen, se ftrl. § 11-10.

Ettersom retten til tiltak og tilleggsstønader, rent bortsett fra de som konkret nevnes i ftrl. § 11-12, - ikke omfattes av folketrygdloven lenger, men rammestyles av arbeidsmarkedsloven, ser man også her en innskrenkende endring. AAP mottakere har altså

---

<sup>80</sup> Kjønstad (Innføring i trygderett 2009) s. 128

ingen automatisk rett på tilleggsstønader, selv om de har en aktivitetsplan. Innvilgelse av de fleste tilleggsstønadene styres i den nye ordningen gjennom et budsjett.

De skjønnsmessige momentene er utfordrende rettslig sett og det kan vurderes uheldig at de er utformet slik at NAV kan avgjøre hvordan begrepene bør tydes. Det kreves kompetanse på området og ulik tolkning av innholdet kan føre til forskjellsbehandling. Jeg tenker her i første rekke på begrep oppstilt for eksempel i ftrl. § 11-5 om ”nedsatt arbeidsevne” og ftrl. § 11-9 annet ledd om ”sterke velferdsgrunner” i forbindelse med fravær fra fastsatt aktivitet.

Når det gjelder ”arbeidsevneметодikken” og de prosessuelle reglene, også nevnt i punkt 3.2, forutsettes god faglig ekspertise, juridisk innsikt og gode saksbehandlingsrutiner for å oppnå et godt og riktig resultat. Dette spesielt fordi nettopp her legges grunnlaget for vurderingen av bistandsbehovet og arbeidsevnevurderingen, som igjen avgjør om medlemmet får rett på den økonomiske bistanden eller ei. Det forutsettes også en varsom og god omgang med de taushetsbelagte og sensitive opplysningene som innhentes og forvaltes gjennom arbeids- og velferdsforvaltningen.

Aktivitetsplanen åpner for skjønnsmessige vurderinger og kompetansen er tillagt NAV, det er i forhold til de personelle regler viktig med god opplæring, fornuftig og rettslig skjønn, samt god innsikt i begreper og metode.

## 8.2 Om klageadgang og domstolskontroll

Ettersom NAV-loven ikke omfattes av Trygderettens kompetanse og det heller ikke åpnes for en generell klageadgang på innholdet av verken arbeidsevnevurderingen eller aktivitetsplanen, må man anse rettssikkerheten til medlemmene som svekket i forhold til tidligere rett, spesielt i tilfeller der alminnelige domstoler er tilbakeholdne med kontroll av rettsanvendelsesskjønnet. Likeså er retten for AAP mottakere som mister rett på ytelsen å anse som svekket. Trygderetten kan prøve vedtakene, men det kan stilles spørsmål ved om

Trygderetten kan anses bundet av for eksempel NAVs arbeidsevnevurdering. På bakgrunn av prinsippet om ”to ulike løp” for å påklage vedtaket, forstår jeg det likevel som at Trygderetten vil stille seg fritt i forhold til NAVs vurdering.<sup>81</sup>

### 8.3 Om NAV

Forhåpningene til et effektivt stønadsforløp var antatt på sikt å kunne føre til lavere trygdeutgifter og høyere skatteinntekter for det offentlige.<sup>82</sup> Noen av tilleggsstønadene blir nå rammestyrte og kan anses som besparende. Arbeidsavklaringspengene var planlagt å bli administrativt enklere å behandle, etter sammenslåingen av de tre tidligere stønadene. Man forventet dermed at den nye reformen skulle frigjøre ressurser og at disse skulle settes inn på en tidligere, bedre og tettere oppfølging av mottakere av AAP.<sup>83</sup>

På bakgrunn av at NAV kontorene skal opprettholde ”arbeidsevneetodikken” i det behovsvurderingene skal gjennomføres, arbeidsevnevurderinger produseres og aktivitetsplaner utvikles er det usikkert om arbeidsmengden synker. Det rapporteres om økt arbeidsmengde og kapasitetsmangel, og fra februar frem til mars 2011 har antallet mottakere av AAP gått opp med rundt 1 400 personer, og økningen det siste året ligger på knappe 9 prosent. Man kan altså anta at NAV ikke har fått mindre å gjøre, fordi tre ytelser ble til én.

---

<sup>81</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 55

<sup>82</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) s. 68

<sup>83</sup> Ot. prp. nr. 4 (2008- 2009) s. 71



#### 8.4 Om mottakerne av AAP

Dersom en tettere oppfølging fra NAV blir resultatet og stønadsforløpet blir mer effektivt, er dette klare fordeler for mottakere av ytelsen. Isteden for at det oppstår perioder mellom vedtak for de forskjellige stønadsområder, foretas det nå kun en regelmessig vurdering av om vilkårene fremdeles er å anse som oppfylt. En tidligere og tettere oppfølging vil fremme formålet om at medlemmene kommer raskere ut i arbeid, på bakgrunn av at man vil kunne se ressurser og hindringer på et tidligere tidspunkt og med det definere målet i forhold til avklaring til arbeid raskere.

## 9 Litteraturliste

### Forarbeider

Ot. prp. nr. 102 (2001-2002) Om lov om endringer i folketrygden og i enkelte andre lover

St. prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

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

NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

Ot. prp. nr. 4 (2008-2009) Om lov om endring i folketrygden og i enkelte andre lover

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

### Lover

1918 Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) av 31. mai 1918 nr. 4

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

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 nr 00.

1997 Lov om folketrygd (folketrygdloven) av 28. februar 1997 nr. 19

2005 Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av

2006 Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) av 16. juni 2006 nr. 20

1997 Forskrift om rehabiliteringspenger av 6. juni 1997 nr. 591

2001 Forskrift om ytelser under yrkesrettet attføring av 21. september 2001 nr. 1079

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

### Rundskriv fra NAV

## Litteratur

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak Velferdsrett 1 2. utgave, Oslo 2001  
Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak Velferdsrett 1 3. utgave, Oslo 2005  
Kjønstad, Asbjørn Folketrygdloven med kommentarer 2. utgave, Oslo 2007  
Kjønstad, Asbjørn Innføring i trygderett 4. utgave 2009  
Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind Forvaltningsrett 7. utgave, Oslo 2003  
Woxholt, Geir Forvaltningsloven med kommentarer 3. utgave, Oslo 1999  
Kjellevold, Alice Sosialhjelp på vilkår, Juridisk Forlag 1995  
Boe, Erik Innføring i juss, Statsrett og forvaltningsrett, bind 2, Oslo 1993  
Holgersen, Gudrun Tilbake til arbeid? Alma Mater Forlag AS, Bergen 1992

Svele, Ane-Louise Arbeidsavklaringspenger – en ny ytelse fra folketrygden, Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett nr. 1-2/2010 årgang 7

## Trygderettens kjennelse

Anke nr. 10/02159

## Dommer

Rt. 2001 side 1001

LH-2003-787

## Vedlegg

Vedlegg nr. 1 – Kjennelse fra Trygderetten anke nr. 10/02159

Vedlegg nr. 2 – Dom fra Lagmannsretten LH-2003-787

Vedlegg nr. 3 – Spørreskjema til brukere av NAV

Vedlegg nr. 4 – Spørreskjema til saksbehandlere i NAV

Vedlegg nr. 5 – Eksempel på en arbeidsevnevurdering

Vedlegg nr. 6 – Eksempel på en aktivitetsplan

Vedlegg nr. 1



# TRYGDERETTEN

Denne ankesaken ble avgjort den 8. april 2011 i Trygderettens lokaler i Oslo.

Rettens sammensetning:

1. Anette Funderud, rettsfullmektig, rettens administrator
2. Arne Eikås, medisinsk kyndig rettsmedlem
3. Tormod Østensvik, attføringskyndig rettsmedlem

Ankenr: 10/02159

Ankende part: Ap, X

Ankemotpart: NAV Klageinstans Oslo og Akershus, Oslo

Saken gjelder: Anke over vedtak om avslag på krav om arbeidsavklaringspenger.  
Folketrygdloven § 11-5.

## **K J E N N E L S E:**

Ap er født i 1946. Den 23. april 2010 satte han frem krav om arbeidsavklaringspenger. NAV Y avsto kravet i vedtak av 7. mai 2010. Etter klage ble vedtaket stadfestet av NAV Klageinstans Oslo og Akershus i vedtak av 6. september 2010. Ap har anket dette vedtaket inn for Trygderetten ved erklæring av 23. september 2010.

NAV Klageinstans Oslo og Akershus har vurdert det påankede vedtaket på nytt i samsvar med trygderettsloven § 13, men har ikke funnet grunn til å endre vedtaket. NAV Klageinstans Oslo og Akershus har forberedt saken for behandling i Trygderetten og har utarbeidet et oversendelsesbrev med en framstilling av saksforholdet og partenes anførsler. Oversendelsesbrevet er datert 29. september 2010.

Ap har fått tilsendt kopi av oversendelsesbrevet med frist for å uttale seg, men har ikke kommet med ytterligere merknader i saken.

Ankesaken ble sendt til Trygderetten 3. november 2010.

Retten har senere mottatt nye medisinske opplysninger fra fastlege B i brev av 9. januar 2011 og e-post fra Ap den 25. mars 2011.

## **NÆRMERE OM SAKENS BAKGRUNN**

Når det gjelder de faktiske forhold, framgår i hovedsak følgende av sakens dokumenter:

Ap er en 64 årig mann, som har utdanning innen klassisk musikk fra Æ Musikkonservatorium, Fotofag ved Z yrkesskole og grunnskole. Han har i hele sin yrkeskarriere arbeidet med film, foto og som underholdningsartist. Fra 1. august 1989 til 1. april 2010 har han arbeidet i eget enkeltmannsforetak med filmproduksjon.

Ap satte fram krav om arbeidsavklaringspenger 23. april 2010. Han var da sykmeldt. I samtale med saksbehandler i NAV den 23. april 2010 fortalte Ap at han hadde arbeidet med film/tv og oppdragsfilm i mange år. For rundt 15 år siden hadde han meningitt (hjernehinnebetennelse). Etter en gang å ha måkt snø i 20 kuldegrader, fikk han pustevansker. Dette har fortsatt når han eksponeres for kulde. Han opplyste at han får smerter i bihulene når han puster gjennom nesen og "nedover" når han puster gjennom munnen. Han blir "shaky," slapp og ukonsentrert. Astmamedisin har vært forsøkt, men det eneste som nytter, er å gå med maske. Fra mai til oktober er han i relativt god form. Videre fortalte han om anfall med smerter i kjeven. Helseproblemene merkes ved at han må sove en times tid 2-3 ganger om dagen.

I egenvurdering mottatt NAV Y 26. april 2010 skrev Ap at han ønsket å komme i arbeid, helst innen det han kan. Han spilte fortsatt i en musikkgruppe (punkt 5). Han vurderte egen

helse i forhold til å være i arbeid som dårlig, men trente mye og anså seg som fysisk sterk (punkt 8). Han kunne først og fremst ikke arbeide om vinteren, og filmarbeid er ofte utendørs (punkt 9). Han ville trolig søke om førtidspensjon fra januar 2011.

I erklæring datert 24. april 2010 fra fastlegen B uttaler legen at Ap ved innånding av kald luft får økt slimproduksjon i lungene, blir slapp og klarer ikke å konsentrere seg i forhold til jobben. Han har også en depresjon som medfører søvnvansker og redusert kapasitet. Over lang tid har han gått til samtaler hos psykiater og sin fastlege. Det ble anført at han også har trigeminusnevralgi (anfalsvise sterke smerter i ansiktet).

I arbeidsevnevurderingen av 7. mai 2010, som er basert på Ap egenvurdering fra april 2010 har NAV Y, foretatt følgende helhetsvurdering av Ap arbeidsevne:

”Ap har lang arbeidserfaring innen film I, og TV produksjon, som fotograf, filmfotograf og underholdningsartist. Han har vært selvstendignæringsdrivende siden 1989. Utdannet innen klassisk musikk ved Æ Musikkonservatorium, Fotofag ved Z Yrkesskole (ettårig), samt grunnskole.

De helsemessige utfordringene er knyttet til luftveisproblemer; pustevansker ved lett anstrengelse i kulde (luftveissykdom IKA, R99). Ap har luftveisproblemer i vinterhalvåret, overfølsomhet for kald luft. Forklarer bihulesmerter ved inhalering av kald luft og sier selv at det som hjelper er å oppholde seg i varmere strøk fra oktober til mai. Forklarer selv at han er i relativt god form mai til oktober. Astmamedisin er forsøkt, men det som hjelper er å bruke maske. Luftveisproblemene medfører videre slapphet og vansker med å konsentrere seg. Han opplever dette særlig ved at han må sove i løpet av dagen, blir slapp og får mindre konsentrasjon. Legeerklæring av 26-04-10 (Dr. B) antyder at bidiagnosen Depresjon (P76) medfører søvnvansker til tider. Ap beskriver ellers seg selv å være i god fysisk form og at han i sommerhalvåret vil kunne jobbe, om han får jobb.

NAV Y har forståelse for at arbeid som selvstendig næringsdrivende kan være vanskelig å opprettholde. Bransjen bærer preg av stor konkurranse og viktigheten av å opprettholde et kontaktnett. Det er også forståelig at fysisk tungt arbeid vil være vanskelig å forene med hans helse. Etter NAV sin forståelse er det imidlertid ikke påregnelig årsakssammenheng mellom brukers helseproblematikk og problemer med å utføre arbeidsoppgaver han er kvalifisert for. Et labert arbeidsmarked er i seg selv ikke noe som er vesentlig i denne sammenheng, og det er vurdert at han vil kunne ta andre jobber han er kvalifisert for. Han har derfor etter NAV Y sin forståelse ikke en nedsatt funksjonsevne for ethvert yrke, og vil dermed bli vurdert som ordinær arbeidssøker, Standardinnsats.

NAV vurderer at vilkårene etter ftrl. § 11-5 ikke er oppfylt.

## **Resultat:** Standardinnsats

### **Arbeidslivsforhold**

Selvstendig næringsdrivende innen film/TV produksjon, (fotograf, underholdningsartisi, musiker). Sterkt konkurransepreget bransje, krever godt kontaktnett.

### **Dagliglivsforhold**

Har tidvis oppholdt seg i varmere strøk på vinterstid.

## **Ressursprofil**

### **Arbeidserfaring**

#### **Egenvurdering**

Saksmappe AAP dok # 4

#### **Ressurser**

Lang arbeidserfaring innen film - og TV produksjon, fotograf, filmfotograf, underholdningsartist. Selvstendignæringsdrivende siden 1989.

#### **Vurdering**

Lang arbeidserfaring innen film - og TV produksjon, fotograf, filmfotograf, underholdningsartist. Selvstendignæringsdrivende siden 1989.

## **Utdanning/kompetanse/ferdigheter**

#### **Ressurser**

Utdannet innen klassisk musikk ved Æ Musikkonservatorium, Fotofag ved Z Yrkesskole (ettårig) grunnskole.

#### **Vurdering**

Utdannet innen klassisk musikk ved Æ Musikkonservatorium, Fotofag ved Z Yrkesskole (ettårig) grunnskole.

## **Helse**

#### **Ressurser**

God fysisk form.

#### **Hindringer**

Luftveisproblemer, pustevansker ved lett anstrengelse i kulde. Slapphet og vansker med å konsentrere seg, Depresjon medfører søvnvansker.

#### **Vurdering**

Luftveisproblemer, pustevansker ved lett anstrengelse i kulde. Slapphet og vansker med å konsentrere seg, Depresjon medfører søvnvansker. Ellers god fysisk form.”

I klage på vedtak om avslag på arbeidsavklaringspenger av 27. mai 2010 anførte Ap at det ikke var tatt hensyn til hans helse, at han var yrkesvalghemmet et halvt år om gangen, i flere år, at han hadde et begrenset kunnskapsfelt. Det var hans helsesituasjon som førte til at han mistet sin posisjon i markedet. Jonasmasken han bruker, har begrenset effekt når det er kaldere enn minus fem grader.

I tilleggserklæring datert 21. juli 2010 skrev fastlegen at Ap hadde revmatisme og stivkrampe som barn. Han er behandlet for flåttbitt og hadde i 1997 serøs meningitt (en lettere form for hjernehinnebetennelse). Han har smerter i korsryggen og tørre øyne. I 2004

hadde han en alvorlig depresjon og har senere hatt svingende psykiske plager og perioder med apati.

I vedtak av 6. september 2010 stadfestet NAV Klageinstans Oslo og Akershus avslaget og anførte at Ap kunne arbeide innendørs i vinterhalvåret. Ap anførte i anken av 23. september 2010 at NAV fremdeles "viftet vekk" hans helsetilstand, som et marginalt forhold i NAVs vurdering.

Etter at ankesaken ble mottatt i Trygderetten ble det ettersendt legeerklæring datert 9. januar 2011 med vedlagte epikriser fra henholdsvis nevrolog og urolog fra Volvat Medisinske Senter, hvor det fremgår at Aps trigeminusnevralgi i november 2009 var "bedre og hadde roet seg", men i legeerklæring fra fastlegen av 21. juli 2010 ble det uttalt at Ap "siste halvåret har hatt mer plager fra trigeminusnevralgi". Ved en helsekontroll på Volvat i januar 2011 fikk Ap påvist at han hadde blod i urinen. Cystoskopi i januar 2011 påviste at han hadde papillomer (utvekster) i blæreslimhinnen forenlige med kreft.

Den 14. januar 2011 sendte rettens administrator de nye legeerklæringene og sakens dokumenter tilbake til NAV Klageinstans Oslo og Akershus for en uttalelse.

I brev til Trygderetten datert 7. februar 2011 fremgår det at de nye medisinske opplysningene ikke endret NAV Klageinstans Oslo og Akershus sin vurdering av arbeidsevnen, slik den fremgår av oversendelsesbrevet datert 20. september 2010. NAV opprettholdt sin påstand. NAV Klageinstans Oslo og Akershus hadde innhentet epikrise fra Radiumhospitalet datert 2. februar 2011, hvor det fremgår at Ap fikk fjernet tumoren ved inngrep på Radiumhospitalet den 6. januar 2011. Han fikk lagt inn kateter som skulle fjernes noen dager senere. Videre oppfølging/ behandling av blærekreften skulle foretas på Radiumhospitalet.

## **PARTENES ANFØRSLER**

**Den ankende part**, Ap, har opprettholdt kravet om at han innvilges arbeidsavklaringspenger. I ankeerklæringen datert 23. september 2010 har han i hovedsak anført:

”Viser til brev fra min lege B av I 0.09.2010. Brevet er stilet til NAV Y trygd Postboks --- Ø Poststed.

Jeg har lest gjennom begrunnelsen, og ser at forholdene på arbeidsmarkedet og min sykdom er lagt i en gråsonerområde som lett kan føre til sammenblanding. Både min lege og jeg har gitt klare og utvetydige opplysninger om min helsetilstand, samt dennes innflytelse på arbeidsevne og mulighet til kontinuitet. Dette er godt dokumentert.



Likevel velger saksbehandler å legge fokus utelukkende på arbeidsmarkedet. Årsaken til en slik omfokusering skal jeg ikke ha noen formening om, men at det er en underkjennelse av de faktiske forhold er ikke til å komme fra. Mine momenter er nevnt. Det er alt.

Jeg påpekte i en telefonsamtale med C, at jeg ikke kunne se et eneste punkt der mine momenter var blitt tatt hensyn til. Hun motsa meg i dette, men kunne ikke gjøre rede for hvilke punkter i Innstillingen dette skulle ha fremkommet. Det har heller ikke jeg funnet.

Min konklusjon er at denne avgjørelsen er tatt etter hva jeg vil kalle et forutinntatt skjønn, der man har valgt å fokusere på arbeidsmarkedet og en påstand om arbeidsevne som ikke er i tråd med min leges opplysninger. Min helsetilstand er viftet vekk, som et marginalt forhold i denne vurderingen.

Nå er det høst, og jeg plages allerede med luftveisproblemer og slapphet.

Paradokset er at det var D ved NAV Y som rådet meg til, å søke på AAP.”

I e-post til Trygderetten av 25. mars 2011 har Ap i hovedsak anført:

”Jeg tror ikke det er mye nytt jeg har å komme med i denne saken.

Det som likevel står klart for meg, er at NAV har tatt en forsert og forutinntatt avgjørelse om hvordan tingenes tilstand er. En avgjørelse som ikke tar min sykehistorie, ikke min leges journaler og diagnoser, ei heller mine egen fortellinger på alvor. Jeg har ikke greie på juss, men har forstått at dens logikk er tilnærmet digitalt. Det vil si null eller en. Da gjelder det selvfølgelig å argumentere for at enerne kommer en selv til gode. Når dette i tillegg er en presedens sak, er jeg ikke veldig optimistisk på et utfall i min favør, med tanke på at prinsippene blir viktigere enn min situasjon.

NAV fremkaster påstander om min situasjon, uten noen form for undersøkelse. Jeg har forstått at det er en lege, ansatt eller engasjert av NAV, som skal være alibi for disse påstandene, som gjør meg og min lege til løgnere. Men uansett blir det mer eller mindre kvalifisert synsing fra NAV sin side. På meg virker dette både arrogant og useriøst. Men da jeg ingen makt har i denne saken, kan jeg bare konstantere tingenes tilstand.

**Mitt mareritt begynte for ca. 15 år siden. Før det hadde jeg levd et aktivt og "vellykket" liv. Enkeltmannsforetak med meget gode inntekter.**

Tidlig på 90-tallet konverterte min kone brått til å bli lesbiske og vi ble separert. Jeg vet det lyder banalt, men for meg var dessverre ikke dette en situasjon jeg behersket særlig godt, til tross for at jeg gjorde mitt ytterste. I hele perioden kom

og gikk min kone, og jeg forsøkte å finne løsninger. Det tærte sterkt på mine krefter og helse. Det var i den perioden jeg fikk en såkalt serøs meningitt som siden har preget meg. I den første perioden var jeg totalt arbeidsudyktig, kunne bare gå noen få hundre meter, og gikk meg vill i områder der jeg var meget godt kjent, tålte verken sol eller kulde, og ble dypt deprimert. Og faktisk ganske dum, for å si det enkelt. Jeg har ikke en suicidal legning, men på den tiden var jeg veldig nær å begå selvmord. (En  
umerkelig utvikling, der jeg plutselig forsto hvilken situasjon jeg var i.) På denne tiden flyttet min kone hjem igjen, bare for å få konstatert er uhelbredelig brystkreft. Resten av tiden pleiet jeg henne til hennes død i juni 2006. Nok om det.

I årene som har gått har jeg blitt en del bedre. Problemet er imidlertid at jeg i perioder får voldsomme trigeminussmerter. Da er jeg ikke i stand til å fungere i det hele tatt. Men det viktigste er likevel min overfølsomhet overfor kulde. Den begynner allerede ved 10 varmegrader, men forsterkest raskt mot kuldegrader. Ved slike utbrudd har jeg vært syk flere uker etter at jeg har kommet meg til Syden for rehabilitering. Det er heller ikke slik at jeg får litt vont i halsen når dette skjer. Jeg får lungebetennelse eller bihulebetennelsesliknende symptomer som setter ned allmenntilstanden dramatisk. Alt dette kan om ønskelig bekrefte av min lege. I vinter har jeg stort sett holdt meg innendørs. Når jeg går ute bruker jeg maske, likevel blir jeg syk. Fordelen denne gangen var likevel at min blærekreft ble oppdaget. Nå går jeg til behandling for den. Og det er stor sjanse for at jeg blir frisk. Jeg behøver ikke mer motgang nå. Jeg trenger hjelp til å blikk løftet ut av dette, og igjen finne moment i livet. Og jeg må spørre hvem og hva NAV er til for. Det kan også virke som om at vi som ikke befinner oss i en arbeidstager situasjon, faller utenfor NAVs og LO sine rigide parametere. Alt tyder på det, da jeg registrerer famlende ubehjelpelighet fra saksbehandlere når jeg forteller at jeg ikke har hatt fast ansettelse siden 80-tallet.

Som førtids pensjonist har jeg mulighet for å fortsette å jobbe uavkortet. Noe jeg fortsatt gjør mye for å realisere.”

**Ankemotparten**, NAV Klageinstans Oslo og Akershus, har i oversendelsesbrevet lagt ned påstand om at det påankede vedtak stadfestes og har i hovedsak anført:

"Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt mens en gjennomgår aktiv behandling og/eller får bistand og oppfølging for å bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid. Det er et grunnleggende vilkår at man har fått nedsatt sin arbeidsevne i en slik grad at man hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Årsaken til den nedsatte arbeidsevnen må kunne forklares med sykdom, skade eller lyte. Det oppstilles således et krav til årsakssammenheng. Man skal vurderes i forhold til ethvert arbeid som man er i stand til å utføre, herunder mulighetene for å få heltids- og deltidsarbeid.

NAV Klageinstans legger til grunn at den ankende part har noen helsemessige begrensninger. Han har av sin behandlende lege blitt diagnostisert med luftveissykdom R99 og bi-diagnosene triggerminusneuralgi og tilbakevendende depresjon. Luftveissykdommen gjør at han får pustevansker ved lett anstrengelse når det er kaldt, og han bruker derfor maske vinterstid.

NAV har foretatt en arbeidsevnevurdering den 07.05.10. Arbeidsevnevurderingen bygger på den ankende parts egenregistrerte opplysninger, herunder CV, hans egenvurdering, jf. dok. 4, medisinske opplysninger i saken og blant annet arbeidsmarked m.m.

Arbeidsevnevurderingen i saken konkluderer med at den ankende part ikke har en nedsatt arbeidsevne i forhold til ethvert inntektsgivende yrke.

Den ankende part har også fått et oppfølgingsvedtak fra NAV etter NAV loven § 14 a. Oppfølgingsvedtaket konkluderer med at den ankende part tilhører innsatsgruppen standardinnsats. Det vil si at NAV vurderer det slik at han forventes å kunne komme i arbeid i hovedsak gjennom egenaktiviteter. Dette utfallet innebærer en innsats fra NAV som i hovedsak omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Individuelt tilpassede tjenester kan tilbys i form av formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og lignende. NAV Klageinstans vil presisere at det ikke er helsetilstanden i seg selv som er det avgjørende, men konsekvensene av denne. Det vil si den ankende parts evne til å utføre inntektsgivende arbeid i forhold til ethvert yrke. Dersom man med stor grad av sannsynlighet er i stand til å utføre andre arbeidsoppgaver og/eller annet arbeid hos nåværende eller annen arbeidsgiver vil det ikke være årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblemene.

Ut fra sakens medisinske opplysninger og egenvurderingen av arbeidssituasjonen er hovedproblemet til den ankende part at han ikke kan arbeide utendørs på vintertid. Arbeidsevnevurderingen tilsier imidlertid at han kan formidles til annet type arbeid hvor han for eksempel ikke vil være plaget av luftveisproblemene. Et eksempel er arbeid innendørs. Den ankende part har argumentert med at arbeidsmarkedet er vanskelig, men NAV Klageinstans vil bemerke at en vanskelig arbeidsmarked ikke er ensbetydende med at arbeidsevnen er nedsatt. Som nevnt ovenfor skal vurderingen gjøres i forhold til ethvert type arbeid. Siden den ankende part kan ta annet arbeid med sine plager har han ikke en nedsatt arbeidsevne etter ftrl. § 11-5.

NAV Klageinstans Oslo og Akershus finner etter dette at det påankede vedtaket av 06.09.10 er i samsvar med gjeldende regelverk og praksis."

## **RETTENS BEMERKNINGER**

Det spørsmål retten skal ta stilling til, er om Ap fyller inngangsvilkårene i folketrygdloven § 11-5, det vil si om han kan sies å ha fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at han hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Retten er kommet til et annet resultat enn ankemotparten, og vil bemerke:

Med virkning fra 1. mars 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført som en ny ytelse i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Fra dette tidspunktet erstatter arbeidsavklaringspenger attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, ytelser som tidligere kunne gis med hjemmel i folketrygdloven kapittel, 11, 10 og 12.

Med henblikk på å styrke brukernes rettigheter, ble det også fra 1. mars 2010 lovfestet at alle som henvender seg til NAV har rett til individuell oppfølging, jf. lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20 (NAV-loven). Omfanget av bistanden er regulert i NAV loven § 14 a, som fastslår at alle som henvender seg til NAV har rett til å få vurdert sitt individuelle bistanndsbehov, jf. § 14 a første ledd.

Dersom brukeren har behov for en mer omfattende vurdering har vedkommende rett til en skriftlig arbeidsevnevurdering (annet ledd), som eventuelt munner ut i en aktivitetsplan (tredje ledd). Det fremgår av § 14 første ledd tredje punktum at arbeidsevnevurderingen skal inneholde:

- "a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren."

Som begrunnelse for avslaget etter folketrygdloven § 11-5 har ankemotparten i oversendelsesbrevet blant annet vist til NAVs oppfølgingsvedtak av 7. mai 2010 som er fattet med hjemmel i NAV loven § 14 a, samt NAVs arbeidsevnevurdering av samme dato. Både vedtaket og arbeidsevnevurderingen konkluderer med at Ap tilhører innsatsgruppen "standardinnsats" og at han forventes å komme i arbeid via egenaktiviteter. Det foreligger ikke opplysninger om at Ap har påklaget vedtaket av 7. mai 2010 til overordnet organ, jf. NAV-loven § 14 a annet ledd.

Det følger av trygderettsloven § 1 at Trygderetten har en selvstendig prøvelsesadgang i vedtak om individuelle rettigheter og plikter etter folketrygdloven. Retten kan prøve alle sider av saken. Trygderetten har imidlertid ikke kompetanse til å overprøve vedtak etter NAV loven § 14 a, jf. trygderettsloven § 1.

Etter 1. mars 2010 vil det, slik ordningen nå er bygget opp, alltid foreligge en arbeidsevnevurdering forut for et § 11-5 vedtak. Av den grunn må bestemmelsene i folketrygdloven ses i sammenheng med de nye bestemmelsene i NAV-loven § 14 a. Det

innebærer blant annet at før det er aktuelt med arbeidsavklaringspenger etter folketrygdloven må bistandsbehovet vurderes, jf. NAV-loven § 14 a. NAV-loven gir imidlertid ikke brukeren rett til noen livsoppholdsyttelse, slik folketrygdloven gjør.

Vurderingen av om arbeidsevnen er nedsatt er sentral både i forhold til NAV-loven § 14 a og etter folketrygdloven. I forarbeidene til loven, Ot. prp nr. 4 (2008-2009), presiseres det på side 54 og 55 at det fortsatt skal gjøres en selvstendig vurdering av om vilkårene for å få livsoppholdsyttelser og arbeidsmarkedstjenester er oppfylt, før det fattes vedtak om tildeling av en livsoppholdsyttelse eller en arbeidsmarkedstjeneste.

Etter rettens syn gir ikke forarbeidene direkte anvisning på om og i hvilket omfang arbeidsevnevurderingen som er gitt etter NAV-loven § 14 a kan trekkes inn i vurderingen av folketrygdloven § 11-5.

I forarbeidene er det på side 20 uttalt at:

"Departementet presiserer at det, som i dag, skal foretas en selvstendig vurdering av om folketrygdlovens krav om at arbeidsevnen skal være redusert og at personen har et slikt bistandsbehov som folketrygdloven krever, er oppfylt."

På denne bakgrunn legger retten til grunn at den står fritt i sin vurdering av vilkårene etter § 11-5 i forhold til det standpunkt NAV har i tatt i sin vurdering etter NAV-loven § 14 a. For at retten skal kunne foreta en selvstendig vurdering etter folketrygdloven § 11-5 finner retten det likevel naturlig at arbeidsevnevurderingen, i den grad den gir uttrykk for NAVs vurdering av vedkommendes arbeidsevne, kan trekkes inn om det finnes hensiktsmessig. Sammenhengen i systemet taler for det. At NAV i oversendelsesbrevet til Trygderetten i denne saken begrunner sitt standpunkt med å henvise til arbeidsevnevurderingen, gir også støtte for en slik oppfatning.

Inngangsbestemmelsen i folketrygdløven § 11-5 har regler om nedsatt arbeidsevne og lyder:

"Det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid.

Når det vurderes 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, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid."

Ap søkte om arbeidsavklaringspenger den 23. april 2010, men NAV avsto kravet da de ikke fant at han fylte vilkårene til nedsatt arbeidsevne i folketrygdløven § 11-5.

Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader gis til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, som følge av sykdom, skade eller lyte. Det fremgår av ordlyden at det skal være årsakssammenheng mellom den nedsatte arbeidsevnen og helseproblemene. I forarbeidene til loven uttalte det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartement at vurderingen av om en person har sykdom, skade eller lyte, i likhet med tidligere ordninger, fremdeles skal være en rent medisinsk vurdering. Diagnose i seg selv er ikke avgjørende, men det sentrale er konsekvensene av sykdommen for den enkeltes muligheter i arbeidslivet. Departementet mener at det i dette fortsatt skal ligge at det ikke kreves at sykdom, skade eller lyte er hovedårsaken til den reduserte arbeidsevnen, men at helseproblemene skal være en vesentlig medvirkende årsak. Andre årsaker vil kunne bekrefte eller forsterke behovet for bistand, men de kan ikke alene være utslagsgivende.

Ved 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, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid, jf. opplistingen av relevante momenter i § 11-5 annet ledd. Opplistingen er ikke uttømmende.

I forarbeidene til loven fremgår det at arbeidsevnen skal vurderes i forhold til ethvert arbeid vedkommende kan utføre, herunder mulighetene for heltids- eller deltidsarbeid. Utgangspunktet for vurderingen vil være den situasjonen personen er i når vedkommende søker om ytelser etter [kapittel 11](#). Den sentrale vurderingen vil være vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid, det vil si et arbeid som normalt blir lønnet, og ikke i hvilken grad helsetilstanden er svekket. Personen skal også vurderes i forhold til mulighetene for å få deltidsarbeid og det skal ikke tas hensyn til at arbeidet har lavere status enn det vedkommende har hatt eller at lønnen er lavere, forutsatt at arbeidet lønnes i

henhold til tariff eller sedvane. Dersom personen var i arbeid da vedkommende fikk sykdommen, skaden eller lytet, vil det være naturlig å starte med å vurdere personens evne til å utføre sine nåværende arbeidsoppgaver. En skal imidlertid også vurdere personens muligheter for å få ethvert annet arbeid som vedkommende er i stand til å utføre.

Det er ikke et krav om at arbeidsevnen må være varig nedsatt, men evnen til å utføre inntektsgivende arbeid, må være av en viss varighet. Av den grunn må vurderingen baseres på en forventning om hvordan arbeidsevnen vil utvikle seg et stykke frem i tid.

Ordlyden i folketrygdloven § 11-5 angir ikke noe minimumskrav til hvor mye arbeidsevnen skal være nedsatt for å fylle vilkårene, i motsetning til folketrygdloven § 11-13 hvor arbeidsavklaringspenger kun gis dersom arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. I NAVs rundskriv til bestemmelsen i § 11-5 presiseres det at arbeidsevnen ikke må være nedsatt med minst 50 prosent. Om nedsatt arbeidsevne har NAV drift og utvikling uttalt seg slik:

"Arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad og nedsettelsen skal skyldes sykdom, skade eller lyte. At arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad innebærer at det ikke opereres med en fast prosentandel for nedsettelsen, men nedsettelsen skal likevel ikke være bagatellmessig".

Retten vil bemerke at NAV Y i vedtaket av 7. mai 2010 viser til at det ikke foreligger objektive funn som tilsier at Ap arbeids- og/eller inntektsevne er nedsatt i en slik grad at han ikke vil kunne ta arbeid han er kvalifisert for. Folketrygdens sykdomsbegrep følger i stor grad legevitenenskapens sykdomsbegrep og diagnosesystemet er da viktig. Objektive funn er ikke noe krav for å konstatere sykdom verken i medisinsk eller trygderettslig forstand, jf. Gulating Lagmansretts dom av 29. september 2008.

NAV har vist til at Ap er i god fysisk form. Retten er ikke enig i denne vurderingen, men legger til grunn at Ap i egenvurderingen har uttalt at han er fysisk sterk.

Ankemotparten har i oversendelsesbrevet lagt til grunn at Ap har helsemessige begrensinger, men mener han ikke har nedsatt arbeidsevne, slik vilkåret er formulert i § 11-5. Slik retten ser det, har ikke ankemotparten vurdert om Ap har nedsatt arbeidsevne ut fra de relevante momenter som er opplistet i § 11-5 annet ledd.

Det foreligger medisinsk dokumentasjon på at Ap har diagnosene luftveissykdom IKA, depresjon og trigeminusneuralgi. Fastlege har beskrevet at Ap får pustevansker ved lett anstrengelse og økede plager ute i kald luft, spesielt om vinteren og at han fungerer dårlig i forhold til jobben, er slapp og har konsentrasjonsproblemer.

Ap har opplyst at hans overfølsomhet for kulde begynner allerede ved 10 plussgrader, og han kan være syk i flere uker med lungebetennelseslignende eller bihulebetennelseslignende symptomer. Han må holde seg inne i perioder.

Ap har nylig fått diagnostisert blærekreft. Tumoren ble fjernet i januar 2011, men konsekvensene av blærekreften er ennå ikke dokumentert. Det er mulig at det er for tidlig.

Retten legger til grunn at Ap siste halvår i 2010 har hatt mer plager enn tidligere fra sin trigeminusnevralgi.

Til tross for at det foreligger flere erklæringer, kunne saken etter rettens vurdering vært bedre opplyst medisinsk. Det er anført at Ap har symptomer fra luftveiene i kulde i form av smerter, men funn og behandling er ikke beskrevet. Det er heller ikke dokumentert at luftveisplagene er utredet hos lungelege.

Videre fremgår det at Aps depresjon har vært alvorlig, men det er ikke beskrevet alvorlig depresjon nå. Imidlertid har fastlegen i flere erklæringer vist til at en tilbakevendende depresjon er en viktig del av Aps plager, senest i erklæring datert 21. juli 2010, hvor legen beskriver at Ap har søvnproblemer, er labil psykisk og periodevis apatisk. I erklæringen skriver hun blant annet at "Jeg tror ikke at jeg i mine tidligere legeerklæringer har klart å få frem at hans psykiske sykdom bidrar en god del til hans reduserte arbeidskapasitet." Hun mener at press- og stress-situasjoner er ugunstige for Aps psykiske helse. Det fremgår at han de siste årene har gått i terapi hos psykiater, men psykiatrisk spesialisterklæring er ikke innhentet.

I e-post til Trygderetten av 25. mars 2011 fremkommer det at Aps kone døde av brystkreft i 2006. Hvordan hans psykiske helse påvirkes av blærekreften fremgår ikke, men i e-posten til Trygderetten har Ap gitt uttrykk for positivitet i forhold til å bli frisk fra blærekreften.

På denne bakgrunn finner retten det godtgjort at Aps helseproblemer er en vesentlig medvirkende årsak til hans nedsatte arbeidsevne.

Den sentrale vurderingen i forhold til nedsatt arbeidsevne er vedkommendes mulighet til å stå i et inntektsgivende arbeid. Slik bestemmelsen i § 11-5 er formulert, skal det foretas en bredere vurdering enn det rent medisinske.

Ap er 64 år gammel og det er opplyst at han gikk av med førtidspensjon fra januar 2011. Retten har lagt vekt på at hans alder i seg selv gir noe nedsatte arbeidsmuligheter.

Ap har en forholdsvis ensrettet utdannelsesbakgrunn og i hele sin yrkeskarriere har han arbeidet innen foto, film, TV og underholdning. Han har drevet et enkeltmannsforetak innen disse områder fra 1989 til 2010. Retten legger til grunn at Ap har utdanning og langvarig yrkesbakgrunn i en relativt smal bransje.

Ankemotparten har påpekt at et vanskelig arbeidsmarked ikke er det samme som at arbeidsevnen er nedsatt, men etter rettens syn har ikke Ap påberopt seg et vanskelig arbeidsmarked eller konjunkturmessige forhold. Ap har derimot anført at han har hatt problemer med å holde seg i gang innen sitt yrke, har mistet kontaktnettet i bransjen og sin inntektsevne i økende grad. Videre har han anført at han tidligere har opprettholdt arbeid



grunnet kontakter og goodwill. Ap har vist til at konsekvensen av hans helsetilstand er manglende oppdrag til virksomheten og til at han ikke lenger kan vedlikeholde sine kontakter/goodwill. På den måten hindres han i å utføre eksisterende oppgaver i enkeltmannsforetaket grunnet sykdom. Retten legger det til grunn.

I arbeidsevnevurderingen har NAV under arbeidslivsforhold angitt: "selvstendig næringsdrivende innen film/TV-produksjon (fotograf, underholdningsartist, musiker). Sterkt konkurransepreget bransje, krever godt kontaktnett". Etter rettens syn fremgår det ikke at ankemotparten i sin vurdering av nedsatt arbeidsevne etter § 11-5 har tatt stilling til disse forholdene i relasjon til hans anførsler om at hans helsetilstand har ført til manglende oppdrag og reduserte muligheter til å vedlikeholde sine kontakter/goodwill i bransjen.

På denne bakgrunn har retten kommet til at Ap på grunn av sykdom har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at han hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, slik vilkåret er formulert i folketrygdloven § 11-5.

NAV må ta stilling til om Ap fyller vilkårene for arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven § 11-13. Retten peker i den forbindelse til at hans luftveisplager/lungesykdom og psykiske lidelse er dårlig utredet.

Anken har etter dette ført fram. Det påankede vedtaket omgjøres.

Kjennelsen er enstemmig.

#### **SLUTNING:**

Vedtaket truffet av NAV Klageinstans Oslo og Akershus den 6. september 2010 omgjøres slik at Ap anses for å ha nedsatt arbeidsevne, slik vilkåret er formulert i folketrygdloven § 11-5.

Anette Funderud  
(sign.)

Arne Eikås  
(sign.)

Tormod Østensvik  
(sign.)

Bekreftes for  
rettens administrator

Liv Kari Rasmussen  
etter fullmakt

## LH-2003-787

INSTANS: DA TO: DOKNR/PUBLISERT: STIKKORD: SAMMENDRAG:

SAKSGANG:

PARTER: FORFATTER:

Hålogaland lagmannsrett - Dom. 2004-02-13 LH-2003-787 Trygderett. Dagpenger under arbeidsledighet. Folketrygdloven § 4-8 annet ledd.

Lagmannsretten fant at arbeidssøkerens rett til dagpenger var bortfalt som følge av manglende melding etter folketrygdloven § 4-8 tredje ledd. Søksmål om gyldigheten av trygderettens kjennelse førte ikke frem.

Trygderetten TRR-2002-1761 - Hålogaland lagmannsrett LH-2003-787 A. Anke til Høyesterett uten hensyn til ankegjensstandens verdi nektet, HR-2004- 851-U . Kjæremål til Høyesterett vedr. saksomkostninger forkastet, HR-2004- 856-U .

Ankende part: A (Advokat Jens Petter Berg). Ankemotpart: Staten v/ Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Regjeringsadvokaten v/ advokatfullmektig Kaare Andreas Shetelig).

Lagdommer Kjell Martin Haug. Lagdommer Helge Nilsen. Ekstraordinær lagdommer Bård Gaarder.

Saken gjelder lovligheten av kjennelse avsagt av Trygderetten. Det underliggende spørsmål er hvorvidt A er berettiget til dagpenger under arbeidsledighet for tiden 28. desember 2000 til 8. januar 2001.

A søkte 5. desember 2000 dagpenger under arbeidsledighet. Søknaden ble innvilget 11. januar 2001 med virkning fra 5. desember 2000.

Som følge av unnlatt melding etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd er det ikke utbetalt dagpenger for perioden 28. desember 2000 til 8. januar 2001. A ble orientert om forholdet i notat fra Aetat av 9. februar 2001. En nærmere redegjørelse for den manglende tilmelding og følgene av den er gitt i brev fra Aetat av 14. mars 2001.

A påklaget vedtaket om ikke å yte dagpenger for den aktuelle periode til Aetat Oslo og Akershus som 25. juli 2001 forkastet klagen. Saken ble deretter brakt inn for Trygderetten som 28. februar 2003 avsa kjennelse med slik *slutning*:

*1. Aetat Oslo og Akershus sitt vedtak av 25. juli 2001 stadfestes. 2. Saksomkostninger tilkjennes ikke.*

Ved stevning av 6. september 2003 har A brakt saken inn for Hålogaland lagmannsrett. Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet har tatt til motmæle for lagmannsretten.

Hovedforhandling ble avholdt i Tromsø 19. januar 2004. A møtte og forklarte seg. Det ble ført ett vitne og foretatt slik dokumentasjon som rettsboken viser.

A har i hovedsak anført:

Avgjørende for utfallet av tvisten er forståelsen av begrepet « uten rimelig grunn » i folketrygdloven § 4-8. Spørsmålet, som er av stor praktisk betydning, er ikke tidligere prøvd av domstolene.

Formålet med meldeplikten etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd er todelt. Dels er formålet å kontrollere om arbeidssøkeren har hatt lønnet eller ulønnet arbeid i foregående 14-dagers periode, og dels er formålet at arbeidssøkeren skal bekrefte at han fortsatt er reell arbeidssøker. Begrepet « uten rimelig grunn » må tolkes i lys av bestemmelsens dobbeltsidige formål.

Det bestrides at A uten rimelig grunn har unnlatt å gi melding etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd.

Da A meldte seg hos Aetat 5. desember 2000, fikk han opplyst fra en saksbehandler at det kunne ta 4-5 uker før han mottok meldekort. Hans erfaringer fra 1998, da han også mottok dagpenger, tilsa for øvrig at det kunne ta inntil 8 uker før han mottok meldekort. Det bestrides ikke at Aetat kan ha sendt meldekort til A før 28. desember 2000. A mottok imidlertid aldri meldekortene. Hvorvidt det skyldes at Aetat unnlot å sende slike kort til ham eller svikt i postgangen er uten betydning. I lys av den informasjon han hadde mottatt fra saksbehandleren ved Aetat, hadde han ingen grunn til å reagere da han ikke mottok kort innen 28. desember 2000.

Aetat kunne for øvrig utlevert meldekort til A da han møtte på Aetats kontor 5, 6 og 14. desember 2000. I så tilfelle ville melding blitt gitt rettidig.

Videre er vist til Aetat aksepterer inntil en ukes forsinkelse med innsending av meldekort, at dagpengene ble stanset før vedtaksprosessen var avsluttet og at folketrygdloven § 4-8 ikke er ment å være en straffebestemmelse

Aetat har feiltolket sysselsettingsloven § 32 med tilhørende forskrifter ved at man unnlot å varsle A om at dagpengene var stanset.

Da A meldte seg på arbeidskontoret 9. januar 2001, burde man utredet årsaken til at han ikke rettidig hadde inngitt melding 28. desember 2000.

Aetats vedtak er i strid med det forvaltningsmessige forholdsmessighetsprinsipp. Prinsippet er relevant ved vektlegging av de ulike hensyn nevnt over, og tilsier at folketrygdloven § 4-8 bør tolkes innskrenkende.

Behandlingen av As klage tok svært langt tid, jf. EMK art. 6(1). Det bør hensyntas ved vurdering av innholdet i begrepet « uten rimelig grunn ».

Ved avgjørelse av omkostningsspørsmålet må det vektlegges at Trygderettens kjennelse ikke er begrunnet. Videre bør vektlegges at det ikke foreligger rettspraksis på sakfeltet. Det er nedlagt slik påstand: 1. *Trygderettens kjennelse av 28. februar 2003, ankenummer TRR-2002-1761, ankende part A, oppheves.*

2. *Staten ved/Arbeids- og administrasjonsdepartementet betaler A sakens omkostninger innen 14 - dager - etter dommens forkynnelse, med tillegg av rente etter forsinkelsesrenteloven fra denne dato og til betaling skjer.*

**Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet** har i hovedsak anført:

Trygderettens kjennelse bygger på riktig lovanvendelse og bevisvurdering, og er ikke ugyldig.

As krav på dagpenger bortfalt 28. desember 2000 ved at han ikke sendte meldekort eller meldte seg personlig på Aetats kontor, jf. folketrygdloven § 4-8 annet og fjerde ledd.

Først 9. januar 2001 meldte han seg.

Rimelig grunn etter folketrygdloven § 4-8 foreligger dersom arbeidssøkeren er forhindret fra å melde seg hos Aetat, for eksempel som følge av et akutt sykdomstilfelle eller i en situasjon hvor arbeidssøkeren feilaktig tror at han har fått nytt arbeid. Det vises til underdirektør Bisgårds redegjørelse for Aetats praksis i slike saker.

Det er uten betydning om A mottok meldekort fra Aetat eller ikke. Dersom han ikke mottok slike,

[http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=Ih-2003-787\\*&button=S%F8k&sok=fast](http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=Ih-2003-787*&button=S%F8k&sok=fast) Side 2 av 5  
Lovdata 14.04.11 12.29

måtte han enten møte frem personlig på Aetats kontor innen fristen, alternativt kontakte Aetat telefonisk for å etterlyse meldekortene.

Det fremstår som lite sannsynlig at en saksbehandler ved Aetat opplyste til A at det kunne ta 4-5 uker før han mottok meldekort. Dersom han har misforstått saksbehandleren, er det i tilfelle hans egen risiko.

A kjente, slik han bekreftet i sin partsforklaring, til systemet og den meldeplikt som følger av folketrygdloven § 4-8.

A hadde ikke krav på melding om stans i dagpengene, jf. sysselsettingsloven § 32, jf. forskrift om unntak fra plikten til å gi melding om vedtak ved stans i utbetaling av dagpenger under arbeidsløshet og attføringspenger § 1 a) og § 3.

Formålet med folketrygdloven § 4-20 er et annet enn formålet med § 4-8 og innholdet av begrepet « rimelig grunn » i de to bestemmelsene er heller ikke det samme.

Det er usikkert om det eksisterer noe forvaltningsmessig forholdsmessighetsprinsipp. Under enhver omstendighet er det i denne sak ikke opptrådt i strid med et eventuelt slikt prinsipp

Det foreligger intet brudd på EMK artikkel 6. Det er nedlagt slik *påstand*:

*1. Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet frifinnes. 2. Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet tilkjennes sakens omkostninger med tillegg av*

*lovens rente fra forfall til betaling skjer.*

**Lagmannsretten** bemerker:

Domstolenes prøvelsesadgang etter trygderettsloven § 23 omfatter - som ved forvaltningsavgjørelser i sin alminnelighet - rettsanvendelsen, derunder rettsanvendelsesskjønnet, det faktiske grunnlag for avgjørelsen og saksbehandlingen, men ikke forvaltningens frie skjønn bortsett fra spørsmålet om myndighetsmisbruk, jf. Ot.prp.nr.52 (1986-1987) side 7 og Rt-2001-995 .

Folketrygdloven § 4-8 lyder slik:

*For å ha rett til dagpenger må medlemmet melde seg som arbeidssøker til arbeidsformidlingen.*

*Medlemmet må melde seg hver fjortende dag (meldeperioden). Arbeidskontoret bestemmer hvordan melding skal skje.*

*Arbeidskontoret kan bestemme at medlemmet skal møte utenom de fastsatte meldingsdagene.*

*Dersom medlemmet uten rimelig grunn unnlater å melde seg på fastsatt dag, faller*

*retten til dagpenger bort fra og med den dag medlemmet skulle ha meldt seg og inntil han melder seg å på nytt.*

Det bemerkes at saken knytter seg til et forvaltningsområde som karakteriseres av stor saksmengde og et derav følgende behov for klare og entydige regler.

A møtte 14. desember 2000 møtte på Aetat Grünerløkka og ga da melding etter folketrygdloven § 4- 8 annet ledd. Det er ubestridt i saken at neste melding skulle gis 28. desember 2000, men at melding først ble gitt da A på ny møtte på Aetat Grünerløkka 9. januar 2001.

Det springende punkt er om A uten rimelig grunn unnlot å melde seg for Aetat på fastsatt dag 28. desember 2000.

Melding etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd gis normalt ved at arbeidssøkeren sender såkalt meldekort til Aetat, men kan også gis ved personlig fremmøte. Meldekort er et fortrykt formular som arbeidssøkeren mottar fra Aetats meldekontor i Mo i Rana.

Etter den rutine som gjelder, og som også

[http://websir.lovdato.no/cgi-lex/wifftzok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=lh-2003-787\\*&button=S%F8k&sok=fast](http://websir.lovdato.no/cgi-lex/wifftzok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=lh-2003-787*&button=S%F8k&sok=fast) Side 3 av 5  
Lovdata 14.04.11 12.29

gjaldt den gang, sender kontoret i Mo i Rana meldekort til arbeidssøkeren pr. post enten dagen etter at arbeidssøkeren har meldt seg eller den derpå følgende dag. A meldte seg som arbeidssøker hos Aetat Grünerløkka 5. desember 2000. Ifølge den beskrevne rutine skulle da meldekort vært sendt A enten 6. eller 7. desember 2000.

I lys av den beskrevne rutine fremstår det som lite trolig at den saksbehandler A hadde kontakt med 5. desember 2000, kan ha opplyst at A måtte påregne å motta meldekort først etter 4-5 uker. Spørsmålet er imidlertid ikke avgjørende. A har i skjema « Krav om dagpenger ved arbeidsledighet » som han leverte til Aetat 14. desember 2000, skriftlig bekreftet han at han har mottatt og lest brosjyren « Dagpenger ved arbeidsledighet ». I brosjyren er det gitt en utfyllende redegjørelse for plikten til å inngi meldekort og konsekvensene av unnlatt inngivelse. Det fremgår klart av redegjørelsen at unnlattelse av å sende meldekort på fastsatt dag, medfører tap av retten til dagpenger inntil arbeidssøkeren igjen sender inn slikt skjema. Det fremgår likeledes klart at en arbeidssøker som ikke har fått tilsendt meldekort, snarest må kontakte sin lokale Aetat.

I lys av de klare anvisninger om plikten til å inngi meldekort som gis i brosjyren, og den generelle informasjon om samme tema som A har erkjent å ha fått i et informasjonsmøte hos Aetat Grünerløkka den 6. desember 2000, måtte han, dersom han mente å ha mottatt avvikende informasjon fra en saksbehandler i Aetat, ta spørsmålet opp med Aetat. Det gjorde han ikke. Lagmannsretten kan etter dette ikke se at A har hatt rimelig grunn til ikke å gi melding etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd.

Rett dato for melding etter folketrygdloven § 4-8 annet ledd var i dette tilfellet 28. desember 2000. Melding ble først gitt tolv dager senere, den 9. januar 2001. Den omstendighet at Aetat etter det opplyste, aksepterer inntil en ukes forsinkelse med inngivelse av meldekort uten at det får konsekvenser for dagpengene, har da ingen betydning. Det vises i denne forbindelse til det som ovenfor er pekt på, vedrørende behovet for klare og entydige regler.

Da A meldte seg på Aetats kontor 9. januar 2001, var retten til dagpenger tapt for

perioden 28. desember 2000 til og med 8. januar 2001. En nærmere utredning på det tidspunkt av årsaken til at A hadde unnlat å gi melding etter folketrygdloven § 4-8, slik A har gitt for lagmannsretten, ville ikke endret hans rettslige posisjon.

Ved at A ikke meldte seg for Aetat 28. desember 2000, unnlot han å opprettholde melding som arbeidssøker. Han var bl.a. gjennom brosjyren « Dagpenger ved arbeidsledighet » som han hadde mottatt og lest, blitt orientert om at retten til ytelse derved bortfalt. Etter forskrift om unntak fra plikten til å gi melding om vedtak ved stans i utbetaling av dagpenger under arbeidsløshet og attføringspenger § 1 a), jf. § 3, kunne Aetat da unnlate å gi melding om vedtak i stans i utbetalingen.

As anførsler knyttet til et forvaltningsmessig forholdsmessighetsprinsipp og den tid som medgikk til behandling av klagen, kan klart ikke føre frem. Saken gjelder et beskjedent beløp, om lag 3000 kroner, A var gjort kjent med meldeplikten, herunder gjort kjent med lovens ordning, hvorefter retten til dagpenger bortfaller fra og med den dag arbeidssøkeren skulle ha meldt seg.

Sammenfatningsvis er det lagmannsrettens oppfatning at det ikke knytter seg mangler til Trygderettens rettsanvendelse, det faktiske grunnlag for avgjørelsen eller saksbehandlingen.

Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet blir etter dette å frifinne.

A har taptsaken fullstendig. I samsvar med hovedregelen i tvistemålsloven § 172 må han erstatte Staten ved Arbeids og administrasjonsdepartementet saksomkostninger for lagmannsretten. Unntaksregelen i tvistemålsloven § 172 annet ledd er vurdert, men ikke funnet anvendelig. I samsvar med mottatt oppgave fastsettes saksomkostningene til kr 15.200 som anses å ha vært nødvendig for å få saken betryggende utført.

Dommen er enstemmig.

#### *Domsslutning:*

[http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzsok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=lh-2003-787\\*&button=S%F8k&sok=fast](http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzsok?bas=lasiv+lbsiv+lesiv+lx...r+lxstr+lfstr+lgstr+lhstr&emne1=lh-2003-787*&button=S%F8k&sok=fast) Side 4 av 5  
Lovdata 14.04.11 12.29

*1. Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet frifinnes.*

*2. I saksomkostninger for lagmannsretten betaler A innen 14 - fjorten dager - fra forkynnelse av dommen 15.200 - femtentusentohundre - kroner til Staten ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Fra forfall til betaling skjer tilkommer renter etter forsinkelsesrenteloven § 3.*

Sist oppdatert 8. april 2011

Vedlegg nr. 3

## SPØRRESKJEMA TIL MASTEROPPGAVEN;

Arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og arbeidsavklaringspengene  
-er vi på rett vei?

Kjære bruker av NAV.

Hensikten med dette spørreskjemaet er i hovedsak å prøve den nye ordningen som ble innført fra og med 1. Mars 2010 i folketrygdloven kapittel 11, - om arbeidsavklaringspenger. Den tar overveiende utgangspunkt i medlemmer av folketrygden som tidligere var omfattet av ett av de tre tidligere regelsett; rehabiliteringspenger, attføringspenger eller tidsbegrenset uførestønad.

Hva vet du om den nye NAV-reformen? Fordeler og ulemper.

Hvilken stønad mottok du før?

Hva har endret seg for deg?

Har du mottatt god informasjon rundt overgangen?



Har du en aktivitetsplan? Og hvorvidt er du fornøyd med denne?

Er aktivitetsplanen utviklet i samarbeid mellom din saksbehandler og deg?

Har du mottatt en arbeidsevnevurdering?

Hvorvidt ser du sammenhengen mellom arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og

Arbeidsavklaringspengene?

Hvor ofte har du oppfølgingssamtaler hos NAV?

Dersom du synes overgangen har vært forenklende for din livssituasjon, vær grei å nevne noen grunner nedenfor. Dersom det motsatte er tilfellet, vær vennlig å nevne noen grunner nedenfor da også.

Vær vennlig å signere spørreskjemaet og jeg minner for øvrig om at denne undersøkelsen blir anonymisert ved innlevering av oppgaven og takker så mye for hjelpen. Jeg håper også at denne oppgaven kan bidra til å belyse forbedringer og utfordringer knyttet til endringen.  
Mvh Hilde Ch. Sjølett

Vedlegg nr. 4

## SPØRRESKJEMA TIL MASTEROPPGAVEN;

Arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og arbeidsavklaringspengene  
-er vi på rett vei?

For saksbehandlere i NAV.

Hensikten med dette spørreskjemaet er i hovedsak å prøve den nye ordningen som ble innført fra og med 1. Mars 2010 i folketrygdloven kapittel 11, - om arbeidsavklaringspenger.

Hva synes du om den nye NAV-reformen? Fordeler og ulemper.

Hva har endret seg for deg og din jobbsituasjon etter at AAP ble implementert?

Har du mer tid til oppfølging nå enn før?

Begrunn gjerne ovennevnte ytterligere.

Sender dere ut arbeidsevnevurderingene?

Sender dere ut aktivitetsplanen?

Bygger aktivitetsplanens innhold på et samarbeid med bruker?

Hvorvidt ser du sammenhengen mellom arbeidsevnevurderingen, aktivitetsplanen og arbeidsavklaringspengene?

Prioriteres de konverterte sakene hos dere?

Dersom du synes overgangen har vært forenklende for ditt arbeid, vær grei å nevne noen grunner nedenfor. Dersom det motsatte er tilfellet, vær vennlig å nevne noen grunner nedenfor da også.

Denne undersøkelsen blir anonymisert ved innlevering av oppgaven. Jeg takker så mye for hjelpen. Jeg håper også at denne oppgaven kan bidra til å belyse forbedringer og utfordringer knyttet til endringen.

Mvh Hilde Ch. Sjølett

## Vedlegg nr. 5

### Arbeidsevnevurdering

██████████

██████████

NAV Nøtterøy

06-09-2010

Anvendelsesområde Generell vurdering

### Helhetsvurdering av arbeidsevne

██████████ (SS) har mange års arbeidserfaring. Er medeier i en bedrift han er ansatt i. Har følt seg redusert de siste fem årene. Konvertert ti arbeidsavklaringspenger fra rehabiliteringspenger. Fikk diagnose Postviralt utmattelsessyndrom i 2008. Arbeider pluss/minus 40 % i dag alt etter hva helsen til enhver tid tilsier. Fysiske og psykiske forhold har virket inn på helsesituasjonen. SS kan bli svært trøtt og må legge forholdene til rette ut fra det. Går turer hver dag, men kan ikke gå for langt. Har forsøkt treningscenter, men dette forverrer situasjonen. Føler imidlertid at helsesituasjonen er på vei oppover. Har en fastlege som han opplever tar han alvorlig, er henvist til psykolog og har fått frisklivsresept som skal gå over 16 uker. Har som mål å komme tilbake i sin fulle stilling raskest mulig.

**Resultat:** Spesielt tilpasset innsats

#### Arbeidslivsforhold

På Nøtterøy finnes flere små bedrifter som gir muligheter for arbeidsplasser lokalt på øya. Mange innbyggere pendler også til andre kommuner i fylket. Pendling via offentlig kommunikasjon er mulig.

#### Dagliglivsforhold

SS bor midlertidig på Nøtterøy, men planlegger å flytte tilbake til Tonsberg. Dette for å komme nær sine 3 yngste barn som i dag bor med sin mor på Trelleborg.

### Ressursprofil

#### Arbeidserfaring

##### Vurdering

SS har mange års arbeidserfaring. Vært i arbeid siden 1983. Har siden 2004 arbeidet i ██████████. SS er ansatt i bedriften og er medeier i bedriften. Bedriften eier to firmaer som driver med Securiti og artikler/alarmsystemer til næringslivet. SS arbeider i dag hovedsakelig med papirarbeid som "hoper" seg opp. Arbeider pluss/minus 40 % etter hva helsen tilsier til enhver tid.

SS mener at han er i en positiv utvikling. Er usikker på sin arbeidskapasitet i fremtiden, men ønsker å ha et mål om å komme tilbake i sin fulle stilling innen utgangen av 2010. Ønsker at målsettingen evalueres dersom det viser seg at den har vært for ambisiøs.

#### Utdanning/kompetanse/ferdigheter

##### Vurdering

SS har handel og kontorlinje fra videregående skole, samt teknisk fagskole. Ble ferdig utdannet ingeniør - bygg/anlegg i 1993.

## Sosiale og materielle forhold

### Vurdering

SS bodde med samboer og tre sønner i Tønsberg. Samlivsbrudd sommeren 2010. Flyttet derfor til en kamerat på Nøtterøy. Samarbeidet om barna fungerer greit. Boligsituasjonen gjør det imidlertid vanskelig for SS å ha besøk, og få til en stabil omsorgssituasjon for sine barn. Barna er til stor glede for han, og han ønsker at de kan bo hos han annenhver uke. Kan bli veldig trøtt, men barna kjenner til hans situasjon og tar hensyn. Vil flytte tilbake til Tønsberg og planlegger leilighetskjøp på Trælleborg i nær fremtid.

Har to døtre fra tidligere forhold. Mye kontakt med datter på 18 år som bor i Mosjøen. Lite kontakt med en datter på 15 år som bor i Grimstad. Opplever å ha et godt nettverk av venner. Øvrig familie bor nordpå. Opplever sin økonomi som dårlig.

## Helse

### Vurdering

Fikk diagnose Postviralt utmattelsessyndrom sommeren 2008. Opplyser at helsen begynte å skranke for litt over 5 år siden. Våknet om natten med kramper i bena. Etterhvert begynte armene å visne bort. Dette skjedde i samme tid som yngste sønnen, som da var 7 måneder, ble akutt innlagt på sykehus. Sønnen overlevde en svært kritisk situasjon. Episoden førte til at han etter dette ble svært engstelig og oppsøkte legevakten ofte med sønnen. Sønnen er frisk, men episoden "sitter i". Samtidig begynte samboerforholdet å fungere dårlig, inntil det tok slutt sommer 2010.

På grunn av vektøkning med påfølgende snorkeproblemer la SS for et par år siden om kosten. Begynte å spise sunt, men økte likevel i vekt. Tålte ikke f.eks. brød. La videre om kostholdet og lever i dag på "Fedondiett" som virker positivt inn på helsen. SS ble henvist til poliklinikk Nevrologi ved sykehuset i Vestfold februar 2010 av NAV. Rapport fra Siv er mottatt.

Fysiske og psykiske forhold har virket inn på helsesituasjonen. SS kan bli svært trøtt og må legge forholdene til rette ut fra det. Går turer hver dag, men kan ikke gå langt. Har forsøkt treningssentre, men dette forverrer situasjonen. Må derfor tilpasse aktivitetene. SS opplever imidlertid at helsen er på vei oppover. Endring av kosthold/Fedondiett virker positivt inn. Skiftet fastlege og opplever at fastlegen tar situasjonen på alvor. Fått frisklivsresept som skal gå over 16 uker, og er henvist til psykolog.

## Vedlegg nr. 6



Unntatt offentlighet, jf. offl. § 13

NAV Nøtterøy

██████████  
██████████  
3105 TØNSBERG

██████████  
Dato: 06-09-2010

### Aktivitetsplan

Dette er en plan for den videre samhandlingen mellom deg og NAV.

Planen beskriver det mål du ønsker å arbeide mot, i samarbeid med NAV. Planen inneholder også oversikt over de aktiviteter og tiltak vi er enige om er nødvendige og hensiktsmessige for å nå dette målet.

Både din situasjon og forhold i omgivelsene kan endre seg over tid, for eksempel situasjonen på arbeidsmarkedet. Ditt behov for tjenester kan dermed endre seg, og handlingsplanen kan da revideres. Det vil i så fall skje i et samarbeid mellom deg og NAV.

Denne planen skal du og NAV være enige om, og begge parter skal undertegne den. NAV skal formelt godkjenne de enkelte tiltak og ytelser. Godkjenning skjer i form av vedtak om ytelser eller tilsagn om tiltak.

**Planperiode:** 01-09-2010 - 31-12-2010

### Mål

**Hovedmål for planen:** Beholde arbeid

I samarbeid med deg og din arbeidsgiver skal NAV bidra til at du kan beholde ditt arbeidsforhold. Planen skal beskrive det målet du og din arbeidsgiver er enige om og hvilke virkemidler som er hensiktsmessige og nødvendige for å nå målet. Aktuelle tiltak kan være tilrettelegging av arbeidsoppgaver, tekniske og ergonomiske hjelpemidler, eller det kan være medisinsk behandling, opptrening eller kvalifisering til andre oppgaver.

### Individuelt mål:

Komme tilbake i full stilling innen utgangen av 2010.

### Delmål:

Gå til behandling hos psykolog	Bruker ██████████	31-12-2010
Gjennomføre frisklivsresept	Bruker ██████████	31-12-2010

### Bakgrunn

Du har tidligere mottatt rehabiliteringspenger og konvertert over til arbeidsavklaringspenger. Du arbeider ved bedriften [redacted] som du er medeier i og ansatt i. På grunn av din ME diagnose arbeider du i dag 40 % pluss/minus alt etter hva helsen tilsier. Du kan bli svært trøtt og må legge forholdene tilrette for dette i hverdagen. Du opplyser imidlertid at det virker som din helsetilstand er på vei oppover, og har satt deg som mål at du vil tilbake i din fulle stilling innen utgangen av 2010. For å oppnå dette skal du følge råd du har fått fra din fastlege. Det vil si gjennomføre frisklivsresept, og gå til behandling hos psykolog. Målsettingen om 100 % arbeid innen utgangen av året må vurderes dersom du underveis opplever stagnasjon/tilbakegang.

Dato:

Dato:

6/9-10

Bruker

Saksbehandler

[redacted]

*Gunn Ronningen*  
Gunn Ronningen  
NAV Notterøy